

**REPONSE DE MONSIEUR LE PRESIDENT
DU CONSEIL DEPARTEMENTAL
DES HAUTES-ALPES**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE
DES COMPTES ET DE LA GESTION
DU CONSEIL DEPARTEMENTAL
DES HAUTES-ALPES**

Examen des comptes et de la gestion du
Conseil Départemental des Hautes-Alpes

En réponse aux observations définitives formulées par
la Chambre Régionale des Comptes pour les exercices 2012
et suivants

06 mai 2019

Le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes pour les exercices 2012 et suivants, se caractérise par une appréhension globalement et trop systématiquement critique des actions entreprises par la collectivité départementale, dont rares sont celles qui semblent trouver grâce aux yeux de la chambre régionale.

Ce constat apparaît d'autant plus regrettable dans la mesure où l'Institution départementale n'a pas ménagé ses efforts pour apporter à la chambre un très grand nombre d'éléments dont il s'avère qu'ils n'ont été aucunement ou très partiellement pris en compte dans le cadre de l'appréciation rendue en définitive.

De toute évidence, ce rapport résulte d'**une instruction défailante**.

Initié au cours du mois d'octobre 2017, le contrôle opéré se caractérise par la faiblesse des échanges intervenus entre les membres de la chambre et l'Institution départementale :

- Sur l'ensemble de la période d'instruction, les entretiens conduits n'auront pas excédé 2h30 ;
- Les temps de recueil de pièces et documents, les temps d'échanges, d'éclairage et d'approfondissement avec les services n'auront pas excédés 28h répartis sur 5 jours d'intervention ;
- Les élus et cadres fonctionnaires en charge des problématiques analysées au rapport n'auront jamais été entendus ni même sollicités quand bien même ils auront sollicité les membres délégués par la chambre pour opérer ce contrôle, à l'instar de l'ancien directeur de cabinet cependant mis en cause au détour du rapport.

L'insuffisance d'instruction qui caractérise le présent rapport se manifeste tout autant au regard de l'ampleur des documents et pièces complémentaires que l'Institution départementale a du produire au regard des observations provisoires :

- un rapport en réponse de 119 pages ;
- 125 fichiers complémentaires communiqués, soit 2180 pages impliquant chacun un examen et une instruction approfondie.

Il est manifeste que les services départementaux n'auraient pas eu à produire une telle masse de documents complémentaires si l'analyse première de la chambre avait été opérée avec le degré d'approfondissement et de complétude approprié.

A ces productions complémentaires, s'ajoutent celles produites par l'ADDET dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires.

Or, il se trouve que le rapport définitif reprend quasiment intégralement les considérations portées au rapport d'observations provisoires.

Dans ce contexte, **les exigences d'une instruction contradictoire ont été malmenées**.

Il est particulièrement regrettable de constater que la chambre n'a pas entrepris de reconsidérer réellement ses appréciations initiales à la lumière des observations en réponse formulées par le département, pas plus que n'ont été pris en considération la foultitude de pièces complémentaires produites pour les étayer.

La mise en œuvre d'une phase contradictoire indispensable à l'éclairage de la chambre, les garanties qui en résultent pour l'Institution départementale dans le cadre du contrôle opéré, n'ont de sens que si ce contradictoire revêt, non pas un caractère formel, mais une réelle effectivité.

Au cas présent, il est aisé de rapprocher le rapport d'observation définitive des extraits du mémoire en réponse produit par le département au sortir des observations provisoires pour constater que l'essentiel des réponses formulées n'ont pas été prises en considération. Quelques unes ont été mentionnées, mais bien peu réellement évaluées dans le cadre de l'appréciation finale de la chambre.

Cette circonstance résulte sans nul doute de l'affectation à d'autres fonctions du magistrat initialement saisi en cours de procédure ; pour autant cet état de fait et l'absence de confrontation réelle des appréciations initiales de la chambre aux éléments produits susceptibles d'impacter les observations définitives, constitue indéniablement une défaillance qui aura été préjudiciable aux intérêts départementaux.

Plus préoccupant encore, **le rapport définitif demeure émaillé d'erreurs**, qui figuraient déjà au rapport provisoire et sur lesquelles l'attention de la chambre avait été dument alertée.

L'absence de soin apporté à la rectification de telles erreurs démontre également la piètre prise en considération des observations émises par l'Institution départementale.

Cela est d'autant plus regrettable que ces insuffisances répétées nuisent considérablement à la qualité et à la portée du rapport final produit par la chambre dont le département escomptait un éclairage précis, équilibré, porteur de recommandations qualitatives utiles aux actions futures du département.

Sur le fond, les observations définitives appellent les observations suivantes :

1- Sur la qualité et la fiabilité des comptes :

Le département prend acte des améliorations susceptibles d'être apportées aux annexes du compte administratif, la chambre ayant utilement relevé diverses scories aux supports produits.

L'Institution départementale rappelle également le soin qu'elle apporte à sa programmation budgétaire tout comme à son exécution :

Depuis 2012, le département assure une gestion active de ses engagements pluriannuels, au moyen des autorisations de programme dont le stock a été apuré :

- mise en œuvre d'un plan pluriannuel des investissements ;
- liquidation sur les quatre exercices 2015-2018, de plus de 100 M€ d'autorisations de programme ;
- au 31.12.2011, la couverture du stock d'autorisations de programmes actives nécessitait la mobilisation de 3 années de crédits de paiement ;
- au 31.12.2018, la couverture du stock d'autorisations de programmes actives nécessite désormais la mobilisation de 1.4 ans de crédits de paiement ;
- reprise de la pratique des restes à réaliser après apurement des stocks d'autorisations de programmes, à compter de 2019.

Ainsi, et conformément à la recommandation n°1, **le processus d'amélioration engagé en 2015 sera poursuivi.**

Concernant les provisions, le département réaffirme sa divergence d'appréciation avec la chambre.

La chambre fait en effet grief au département d'avoir tantôt excessivement provisionné, tantôt insuffisamment.

S'agissant de l'excès de provision, le département relève que traditionnellement les collectivités sont stigmatisées pour leur incapacité à anticiper la survenance de risques et partant la constitution de provisions. Il est remarquable de constater ici que la Chambre fait grief au Département de s'être engagé dans une démarche vertueuse et excessivement prudentielle.

A contrario, il est également fait grief de ne pas avoir suffisamment provisionné notamment au regard du risque résultant de contentieux subis par le département. Or, précisément l'émergence d'une instance contentieuse n'implique en rien la survenance d'un risque réel sur les finances départementales. Suivre la chambre sur ce point, impliquerait d'avoir à provisionner au regard de l'ensemble des demandes indemnitaires y compris les plus fantaisistes... Au cas présent, il est rappelé que s'il appartenait au Département de provisionner le seul montant susceptible d'être assumé par lui (à savoir le montant de la franchise contractuellement prévue au contrat d'assurance en vigueur soit 10% de l'indemnité réclamée, soit 230 000 €) c'est à tort que la Chambre maintient la nécessité de provisionner

l'intégralité des sommes résultant de la condamnation susceptible d'être prononcée par le Tribunal Interrégional de la Tarification Sanitaire et Sociale (soit 5,7 M€).

Dans ce contexte, **l'Assemblée départementale sera invitée à prendre position** au regard de la recommandation n°2 relative aux provisions.

Enfin, s'agissant de la gestion patrimoniale, le Département a engagé depuis août 2017, soit antérieurement au contrôle, un travail de fond visant à clarifier la consistance de son patrimoine, et à optimiser les pratiques internes de gestion.

C'est donc bien volontiers que **le Département s'emploiera à poursuivre et parachever la fiabilisation de ses bilans** sur les aspects patrimoniaux relevés par la chambre dans le cadre de sa recommandation n°3.

2- Sur la situation financière :

L'institution départementale se félicite de voir la chambre régionale reconnaître la sécurisation des ressources financières malgré la baisse constatée de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État.

De même, **la maîtrise de charges est reconnue par la chambre**. En effet, les évolutions constatées opèrent une compensation entre la hausse des charges à caractère social subies par le Département et la baisse des charges générales résultant des actions volontaires entreprises par l'Institution.

Par ailleurs, la chambre est contrainte également de reconnaître le désendettement du Département, ainsi que l'amélioration du fonds de roulement.

Ce constat très favorable est cependant assombri par des considérations mal fondées de la chambre.

Sont ainsi mises à l'index, des dépenses de relations publiques engagées par l'ancien directeur de cabinet en dotation à un challenge sportif à vocation économique.

La destination de ces dépenses avait été très sévèrement critiquée au stade des observations provisoires sur le fondement de leur seule nature s'agissant d'équipements sportifs. Pour autant, les membres de la chambre en charge du contrôle n'avaient nullement pris soin d'interroger les services sur l'objet de cette dépense, caractérisant ainsi les lacunes et a priori soulignés en introduction.

Le Département a pleinement justifié tant de la nature que des bénéficiaires finaux de la dépense (dotations et récompenses aux participants du challenge des entrepreneurs). Il est particulièrement regrettable de constater que la chambre s'interroge toujours et n'a pas su admettre spontanément le bien-fondé de la dépense au vu des nombreuses pièces justificatives produites.

Pour mémoire, le montant des dépenses consacrées au challenge des entrepreneurs ayant polarisé l'attention de la chambre s'élève à 4 240 €, sur trois années soit 0,35 % des dépenses de relations publiques liées aux activités du département sur la même période.

Pour ce qui est des imputations erronées relevées par la chambre, il a été demandé aux services de veiller à l'exacte imputation des dépenses conformément à la recommandation n°4.

Par ailleurs, la chambre s'est également interrogée sur les frais de déplacement exposés notamment par le Président du Conseil départemental.

Pour l'essentiel, la chambre s'interroge sur la nature des interventions et participations du Président, la légitimité de leur prise en charge en termes de déplacements.

Ainsi, la chambre semble restreindre les fonctions présidentielles à la participation de l'intéressé aux séances et commissions, voire à quelques déplacements dument répertoriés au moyen d'un mandat spécial.

Si le Département convient aisément à la nécessité d'un mandat spécial, c'est-à-dire d'une habilitation spécifique de l'Assemblée délibérante, pour les déplacements des élus hors du territoire départemental, une telle exigence apparaît tout simplement aberrante pour l'exercice quotidien des fonctions.

A cet égard, le Département réaffirme avec force :

- que lorsque le Président quitte son domicile pour rallier l'Hôtel du Département, c'est bien pour y assumer l'exercice effectif de ses fonctions ;
- que lorsque le Président parcourt le territoire départemental, c'est tout autant dans le cadre de l'exercice effectif de ses fonctions, qu'il s'agisse de rencontrer les populations, les élus, les services des administrations du département ou déconcentrés de l'État, d'honorer de sa présence telle ou telle manifestation ou cérémonie.

Dans le même sens, les sollicitations multiples dont le Président fait l'objet interviennent sans contradiction possible en raison des fonctions dévolues à ce dernier à la tête de l'exécutif départemental.

Or, c'est à cette seule fin que les déplacements de l'autorité départementale ont été pris en charge et que le Président s'est vu octroyé l'usage d'une carte carburant en l'absence de véhicule de fonction.

Chaque Haut-Alpin peut d'ailleurs témoigner sans peine de l'implication et de la disponibilité manifestée par l'exécutif départemental aux manifestations et initiatives organisées par les forces vives de notre territoire.

Quoiqu'il en soit, et pour mettre un terme définitif à des considérations parfaitement inopportunes, sera proposé le seul dispositif semblant trouver grâce aux yeux de la chambre à savoir l'octroi d'un véhicule de fonction. Le cout de cette solution alternative a été évalué à 30 000 €.

Ce dispositif aura pour effet mécanique de satisfaire à la recommandation n°5.

3- Le contrôle des subventions

Le Département prend acte des observations de la chambre concernant le contrôle de l'emploi des subventions par les organismes subventionnés.

Il convient tout d'abord de noter que le dispositif de contrôle mis en œuvre par le Département est conforme à celui imposé par la loi, puisque chaque subvention de fonctionnement d'un montant supérieur à 23 000 € fait l'objet d'une convention d'objectifs.

En outre, la chambre n'appréhende pas pleinement les spécificités du territoire départemental dont il résulte une grande proximité entre les organismes subventionnés et l'institution départementale : la participation des élus départementaux aux manifestations et activités subventionnées, le large écho assuré par la presse quotidienne régionale et les médias locaux, assurent de fait une restitution des actions entreprises et la parfaite connaissance de l'institution des actions entreprises, de leur réussite, de leur fréquence et de leur retentissement.

Au regard de la recommandation n°6, l'Assemblée départementale engagera une réflexion avec les partenaires subventionnés pour optimiser les conventions à venir.

Concernant l'Agence Départementale de Développement Économique et Touristique (ADDET), là encore, la chambre se méprend sur la matérialité et la fréquence des relations très étroites entretenues entre le Département et le Groupement d'intérêt Public qu'il a créé avec ses partenaires.

La Chambre Régionale des Comptes semble se perdre en arguties lorsqu'elle indique que le Département pilote plus qu'il ne contrôle l'ADDET. Le contrôle des subventions et l'évaluation des actions par le Département sont effectifs et incontestables comme le montre l'ensemble des pièces complémentaires produites tant par le Département que par l'Agence elle-même.

Pour autant, le rapport d'activités 2018 et la convention de partenariat 2019 ont été davantage détaillés conformément aux recommandations de la Chambre qui devrait apprécier ces évolutions à leur juste valeur. Il convient enfin de rappeler d'une part, que l'ADDET a toujours rempli l'intégralité de ses obligations légales et conventionnelles à l'endroit du Département et d'autre part, que les cent vingt membres fondateurs considèrent que la création du GIP est un succès manifeste comme le démontre au quotidien l'impact positif de l'action de l'ADDET pour les Hautes-Alpes.

Enfin, pour ce qui est des considérations sur le financement de la compétence « actions économiques », il convient de relever que la convention constitutive du Groupement d'Intérêt Public a été approuvée par arrêté préfectoral du 18 décembre 2014. En 2015, le Département a financé de plein droit l'action économique conduite par l'ADDET. Conformément à l'Instruction du Gouvernement NOR INTB1531125J, le Département était autorisé, à titre dérogatoire, à maintenir ces financements jusqu'au 31 décembre 2016. A cette date, le Département a stoppé ce financement du fait de l'intervention des dispositions de la Loi NOTRe. L'action économique de l'ADDET est depuis entièrement financée par la Région, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale, les chambres consulaires, les

fédérations, les syndicats professionnels et d'autres produits. Il est rappelé, enfin, que la contribution globale du Département au bénéfice de l'ADDET a baissé de 757 K€ entre 2015 et 2018, soit une économie supérieure aux 600 K€ énoncés par la Chambre.

4- La Gestion des Ressources Humaines

L'institution départementale se félicite de voir la chambre régionale reconnaître un pilotage et une maîtrise des évolutions de la masse salariale, ainsi que de la gestion des carrières.

Ce constat très favorable est cependant occulté par des considérations particulièrement mal fondées de la chambre.

En premier lieu, la chambre stigmatise un avancement unique... du reste au seul motif apparent qu'il concerne un agent départemental par ailleurs épouse du Président.

Dans les circonstances de l'espèce, la critique est aussi déplacée que juridiquement infondée.

Il convient en effet de rappeler avec force que l'avancement considéré n'aura en réalité consisté qu'à mettre le grade de l'agent concerné en adéquation avec les fonctions exercées et qu'en outre, l'intéressée aura dû attendre 5 ans pour que sa situation statutaire soit traitée.

Par ailleurs, sur la période contrôlée soit de l'exercice 2012 à 2017, l'Institution départementale a procédé à 406 promotions et avancements. La chambre n'en critique qu'un seul, ce qui démontre en soi le caractère torve de l'analyse opérée.

Ensuite, les considérations oiseuses de la chambre sur l'absence alléguée de traçabilité sont parfaitement démenties par les productions complémentaires opérées dont il est manifeste ici que la chambre n'en a tenu aucun compte.

Soit l'avancement est irrégulier, soit il ne l'est pas. Ici la chambre insinue une irrégularité sans pour autant parvenir à identifier une disposition quelconque des lois, décrets et règlements, ou encore dispositions statutaires encadrant strictement le prononcé d'un avancement. Et pour cause, aucune disposition n'a été méconnue.

Ensuite, sur les principes d'équité, de traçabilité et de transparence, le processus ayant abouti à l'avancement de l'agent improprement mis en cause aura été rigoureusement identique à celui mis en œuvre pour l'ensemble des promotions et avancements consentis sur la période contrôlée.

En ce sens, si d'aventure cet avancement était critiquable, c'est 406 qui le seraient par voie de conséquence... or il est constant que la chambre n'en critique aucun autre.

Ainsi, l'Institution départementale réaffirme avec force que la gestion des carrières s'effectue en considération des seules capacités, vertus et talents des agents au sens des dispositions de la Déclaration des droits et qu'en l'espèce ces dispositions auraient été méconnues si comme le suggère la chambre, la considération de son statut d'épouse avait dû faire obstacle à l'avancement auquel l'intéressée avait vocation.

S'agissant de la gestion des collaborateurs de groupes, les considérations de la chambre sont également démenties par les réponses apportées aux observations provisoires et dont il n'a été tenu aucun compte.

Le rapport définitif est tout simplement erroné lorsqu'il considère que les dispositions relatives au nombre de collaborateurs de cabinet ont été méconnues.

S'agissant ensuite des recrutements ou renouvellements de collaborateurs de catégorie A, le Département assume sa pratique consistant à recourir au recrutement de collaborateurs contractuels lorsque les fonctions exercées s'inscrivent dans le cadre de dispositifs faisant l'objet d'un financement spécifique et pour la durée pour laquelle ce financement est garanti.

La préconisation résultant des observations de la chambre consistant à recourir à des emplois permanents fonctionnaires pour des missions dont le financement n'est pas garanti à terme, ne manque pas de laisser élus et gestionnaires perplexes.

Enfin, la chambre a estimé devoir stigmatiser le recrutement de 4 collaborateurs contractuels de catégorie A au regard des dispositions statutaires applicables.

Le nombre de recrutements ou de renouvellements critiqués, soit 4 au total doit être rapproché du nombre total de recrutements opérés par le Département sur l'ensemble de la période contrôlée, soit 2702 recrutements et renouvellements. La critique est toute aussi marginale au regard du périmètre d'emploi dans son ensemble puisque le Département compte au 31 décembre 2018, 1 107 collaborateurs. En ce sens, la recommandation de la chambre qui semble accrédi ter la thèse d'une pratique généralement irrégulière apparaît particulièrement déplacée.

L'appréciation de la chambre ne prend aucunement en considération les exigences de compétence et d'expertise que requièrent l'exercice de certaines missions tout particulièrement lorsque sont en cause des fonctions d'encadrement et d'ingénierie. N'en déplaie à la chambre l'appartenance d'un fonctionnaire à un cadre d'emploi et un grade n'implique en rien l'aptitude de ce dernier à satisfaire les besoins départementaux. Le gouvernement semble au fait de telles réalités comme le démontrent les initiatives entreprises à l'échelon national pour réformer le statut.

La complexité et la technicité des problématiques abordées au rapport d'observations définitives, la non prise en considération des réponses apportées aux observations provisoires et l'absence de confrontation des arguments présentés par les services départementaux aux considérations initiales de chambre dont le rapport définitif témoigne de la récurrence, justifie pleinement d'assortir la présente synthèse des extraits appropriés des réponses du département à la chambre.

A cette fin, sont jointes à la présente synthèse en réponse,

- Une annexe 1, comprenant les extraits appropriés de la réponse détaillée adressée à la chambre le 30 novembre 2018 ;
- Une annexe 2, comprenant l'état des 125 pièces complémentaires adressées à la chambre le 30 novembre 2018 en l'état de l'instruction initiale défectueuse.
- Une annexe 3 comprenant les extraits appropriés de la réponse détaillée adressée par l'ADDET à la chambre le 17 octobre 2018.
- Une annexe 4 comprenant l'état des pièces complémentaires adressées par l'ADDET à la chambre le 17 octobre 2018.

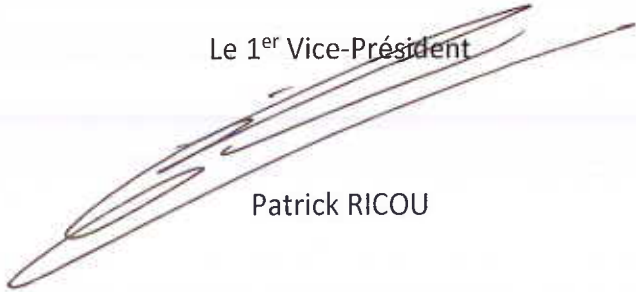
Ces annexes font corps avec la présente synthèse en réponse, dont elles apparaissent indissociables.

Conformément à la Loi, l'ensemble sera annexé au rapport d'observations définitives publié.



Le Président

Jean-Marie BERNARD



Le 1^{er} Vice-Président

Patrick RICOU



Examen des comptes et de la gestion du
Conseil Départemental des Hautes-Alpes

.....

Réponse aux observations formulées par
la Chambre Régionale des Comptes

EXTRAITS

La Chambre régionale des comptes a entrepris l'examen des comptes et de la gestion du Conseil Départemental des Hautes-Alpes pour la période comprise à compter de l'exercice 2012 et suivants.

Le Président de la Chambre régionale des comptes a informé Monsieur le Président du Conseil Départemental de l'engagement de cet examen, par lettre du 14 septembre 2017.

[...]

L'analyse des observations émises par la Chambre régionale des comptes appellent les observations suivantes.

A titre liminaire, les observations reçues ne manquent pas d'interpeller dans la mesure où elles se caractérisent une appréhension globalement et systématiquement critique des actions entreprises par la Collectivité départementale, dont aucune ne semble trouver grâce aux yeux de la chambre. En outre, les observations apparaissent substantiellement fondées sur partie seulement des pièces constitutives des dossiers supports, caractérisant ainsi une insuffisance d'investigation ou une absence d'approfondissement des problématiques soulevées avec les services concernés au sein de l'établissement.

Le constat qui précède apparaît préoccupant dès lors qu'il induit un rapport excessivement critique, comportant des considérations peu étayées et parfois démenties dans les faits, toutes circonstances de nature à affaiblir la portée des observations par ailleurs tout à fait fondées susceptibles d'être retenues par la chambre dans le cadre de son contrôle.

Les observations liminaires étant posées, il importe d'examiner successivement les observations retenues par la Chambre.

1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

Le département des Hautes-Alpes, dont la préfecture est Gap, est organisé en quinze cantons répartis en deux arrondissements (Gap et Briançon). Il couvre un territoire de montagne et abrite 139 883 habitants¹ sur une superficie de 5 549 km². L'économie du département repose, pour une partie importante, sur l'activité des stations de ski de moyenne montagne

(31 domaines skiables et 21 sites de randonnées nordiques soit 46 % de la région PACA).

Les Hautes-Alpes comptent en 2017 une communauté d'agglomération (Gap-Tallard-Durance) et neuf communautés de communes.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe, a entraîné une diminution des compétences du département. La gestion des transports scolaires et du réseau interurbain, l'élaboration de plans de prévention et de gestion des déchets ont été transférées à la région, par arrêté préfectoral du 30 décembre 2016.

2 L'INFORMATION FINANCIERE ET LA QUALITE DES COMPTES

Le contrôle de la qualité de l'information financière et de la comptabilité du département a mis en évidence plusieurs pistes d'actions pour renforcer la transparence financière et la qualité de la fiabilité des comptes.

2.1 Une qualité de l'information financière et budgétaire perfectible

La complétude et l'exactitude des délibérations et des états annexés au compte administratif ont pour objet de garantir une information adéquate et exhaustive aux élus et aux citoyens.

¹ Source INSEE au 1^{er} janvier 2017.

2.1.1 La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiements

Conformément aux dispositions de l'article L. 3312-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le département s'est doté, en 2013 d'un règlement budgétaire et financier, modifié en 2015, 2017 et 2018. Ce document reprend les principes généraux de préparation et de vote du budget, la gestion des autorisations de programmes et des crédits de paiement et la gestion financière des subventions. Une segmentation budgétaire a organisé les dépenses en quatorze politiques (solidarité humaine, infrastructures routières et aéronautique...), ce qui renforce la lisibilité de la destination des crédits.

La chambre a constaté que la gestion en autorisations de programmes conduit la collectivité à calculer son résultat sans prendre en compte les restes à réaliser depuis 2013. Si la gestion en autorisation de programme réduit le niveau des restes à réaliser, elle ne les supprime pas. Des crédits de paiement engagés sur un exercice comptable mais non mandatés à la fin de cet exercice constituent un reste à réaliser.

Elle a pu noter que les règles que le département s'est fixées, notamment en matière de caducité des autorisations de programmes n'étaient pas appliquées puisqu'à l'occasion d'un toilettage réalisé en juin 2016 et juin 2017, le département a constaté que certaines autorisations de programme étaient caduques à hauteur respectivement de 17,6 M€ et 76 M€. Il en résulte qu'au 1^{er} janvier 2018, le montant des autorisations de programme restant à financer était de 118 M€ et les crédits de paiement ouverts pour l'exercice 2018 s'élevaient à 48,8 M€.

A cet égard, la chambre considère que la programmation du département apparaît ambitieuse puisque les crédits consommés depuis 2014 n'ont pas dépassé 40 M€ et que la moitié des crédits de paiement (62 M€) sont prévus au-delà de 2020, ce qui obèrera les engagements de la prochaine mandature, à partir de 2021.

Elle invite le département à stabiliser le montant des autorisations de programme et en à respecter les règles de clôture et de caducité (suppression des montants non affectés dans l'année, suppression des crédits affectés et non engagés dans les deux ans, suppression des crédits engagés non mandatés dans les trois ans).

Au regard des taux d'exécution constatés chaque année, la Collectivité a renoncé à la pratique des restes à réaliser depuis 2005, estimant que les reports de crédits étaient mineurs, et donc de nature à ne pas perturber la présentation des résultats de l'année.

CA	Fonctionnement	Investissement
	Taux d'exécution hors intérêt de la dette	Taux d'exécution hors capital de la dette
2011	96,59%	95,46%
2012	97,30%	90,35%
2013	97,94%	87,89%
2014	97,38%	91,00%
2015	97,93%	88,58%
2016	96,70%	88,53%
2017	97,37%	87,82%

Elle a néanmoins complété en 2012 son outil de gestion financière par un module de suivi des crédits de paiement par opérations et millésimes, permettant de disposer d'une vision claire et transparente des autorisations de programmes ouvertes et restant à couvrir.

En effet, au 01.01.2011, le stock d'autorisations de programme (AP) actives s'élevait à 168.84 M€ dont 130 M€ d'AP votées antérieurement à l'exercice 2010.

Le décalage entre le volume d'AP actives et montant des crédits de paiement voté chaque année étant de nature à heurter le principe de sincérité budgétaire, la Collectivité a souhaité s'engager dans une gestion optimisée des autorisations de programme, déclinée en plusieurs temps :

2011 – identification du stock d'AP « vivantes » saisi dans l'applicatif métier CORIOLIS

2011 – dialogue de gestion avec les services opérationnels / définition partagée de règles de caducité des AP

2012 – élaboration du Règlement Budgétaire, comptable et financier du Département

2013 – paramétrage des outils internes

2014 – sensibilisation des services (prescripteurs et agents comptables

2015 – démarrage de la campagne de neutralisation des AP devenues sans objet

2016 - ajustement de la segmentation budgétaire

Cette démarche a permis de liquider sur quatre exercices, plus de 100 M€ d'autorisations de programme :

Exercice budgétaire	AP apurées
2015	8 965 074.15 €
2016	17 626 515.72 €
2017	71 836 060.96 €
2018	2 156 497.87 €

Au 31.12.2011, la couverture du stock d'autorisations de programmes actives nécessitait la mobilisation de trois années de crédits de paiement.

Au 31.12.2018, la couverture du stock d'autorisations de programmes actives nécessite la mobilisation de trois 1.4 ans de crédits de paiement.

Ce résultat confirme le scrupuleux respect des règles de caducité posées dans le R.C.B.F., d'autant plus qu'elles ont fait l'objet de paramétrages de gestion automatique dans l'outil de gestion financière.

Ainsi, le vote du budget supplémentaire est systématiquement assorti d'une délibération portant apurement des AP, afin d'ajuster au plus près des besoins, les autorisations accordées par l'Assemblée Départementale.

De même, le phasage de couverture prévisionnelle des AP est ajusté chaque année lors de la préparation du budget primitif, afin de soumettre au vote de l'Assemblée Départementale les crédits de paiement réellement nécessaires à la conduite des opérations d'investissement arrêtées par le Département.

Ce phasage est donc posé à titre indicatif lors du vote de l'AP initial, puis évolue parfois sur 4 à 5 exercices budgétaires, en fonction de la nature de l'opération et des conditions de réalisation qui l'entourent.

À titre d'exemple, l'opération dite du « Pas de l'Ours » porte engagement de 24.89 M€ d'AP phasées jusqu'en 2023, compte tenu du caractère pluriannuel de la dépense.

Au-delà d'opérations de ce type, d'autres sont effectivement phasées hors champ du mandat en cours, compte tenu de leur caractère règlementaire.

Ainsi, l'opération « Infrastructures Informatiques des collèges et Espaces Numériques de travail », qui obéit aux dispositions de la Loi PEILLON, a généré l'ouverture de 4.87 M€ d'AP phasées par exercice budgétaire jusqu'en 2022.

Phasage des AP - Pas de l'Ours	PAS DE L'OURS 2018 : 24 891 000 € AP						Total par opération
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Op N°2435- Pas de l'Ours- Trx Pistes de sec	200 000,00						200 000,00
Op N°2494 - Pas de l'Ours - Sécurisation im	121 163,45	28 836,55					150 000,00
Op N°2495 - Pas de l'Ours - Etudes	205 255,37	100 306,00			438,63		306 000,00
Op N°2496 - Pas de l'Ours -Trx déviation	4 681 700,00	1 000 000,00	1 086 300,00	103 000,00	109 000,00	16 570 000,00	23 550 000,00
Op N°2603 - Pas de l'Ours -Acquisition fonc	670 000,00						670 000,00
Op N°2825 - Pas de l'Ours -Confortement vi	15 000,00						15 000,00
Total par année	5 893 118,82	1 129 142,55	1 086 300,00	103 000,00	109 438,63	16 570 000,00	24 891 000,00

Phasage des AP - collèges numériques	OPERATION INFRASTRUCTURES INFORMATIQUES COLLEGES ET ENT : 4 869 350 € AP						Total par opération
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Enveloppe 2017 -Education	280 521,34	610 450,00	1 175 284,00	705 600,00	889 100,00	1 128 394,16	4 789 349,50
Enveloppe 2018 -Education	-	80 000,00					80 000,00
Total par année	280 521,34	690 450,00	1 175 284,00	705 600,00	889 100,00	1 128 394,16	4 869 349,50

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°1 – tableau de synthèse de l'évolution du stock d'AP 211-2018

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°2 – délibérations d'apurement du stock d'Autorisations de programmes :

CD4892 datée du 30.06.2015 portant apurement des AP 2014 (2.A)

CD5557 datée du 28.06.2016 portant apurement des AP 2015 (2.B)

CD6275 datée du 27.06.2017 portant apurement des AP 2016 (2.C)

CD6905 datée du 26.06.2018 portant apurement des AP 2017 (2.D)

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°3 – compte-rendu d'intervention de l'éditeur BULL, daté des 21-22.06.2011/ paramétrage des règles de gestion des AP dans CORIOLIS

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°4 – compte-rendu d'intervention de l'éditeur ATOS, daté des 09-10.10.2017/ résolution des incohérences de paramétrage des règles de gestion des AP dans CORIOLIS

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°5 –Règlement Budgétaire, Comptable et Financier du Département – actualisation 2018 / extrait relatif à la gestion des AP

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°6 –Note de procédure de la cheffe du service « finances », datée du 17.03.2014, portant illustration des règles internes de clôture des opérations comptables en investissement et d’apurement des AP / voir schéma en page 3/4 ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°7 – présentation au réseau interne des agents comptables réuni le 22.05.2014, des règles internes d’apurement des AP ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°8 –Note de procédure de la cheffe du service « finances », datée du 27.06.2016, portant rappel des règles internes de clôture des opérations comptables en investissement et d’apurement des AP ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°9 – Notes annuelles de clôture budgétaire adressée par mail aux services par la cheffe du service « finances », datées des 27.11.2014(9.A), 12.10.2015(9.B), 08.11.2016(9.C), 8.11.2017(9.D) et 19.10.2018 (9.E) ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°10 – Échanges de mails internes entre services opérationnels et service « finances », illustrant le dialogue de gestion des AP avant apurement.

2.1.2 Une information insuffisante sur les engagements pluriannuels

L'article L. 3312-1 du CGCT dispose que « dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'État dans le département, d'une publication et d'un débat au conseil départemental, dont il est pris acte par une délibération spécifique ».

Le rapport d'orientations budgétaires pour 2017 présente une rétrospective financière jusqu'en 2015, avec des informations sur l'endettement du département (la situation de l'encours et de sa structure). Le département délibère sur un plan pluriannuel d'investissements.

Les enjeux prioritaires identifiés jusqu'en 2021 sont imparfaitement chiffrés et ne déterminent pas les « orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes » selon les termes de l'article D. 3312-12 du CGCT. Ces informations ne permettent pas d'avoir une vision à moyen terme de la situation financière du département.

La chambre invite le département à renforcer l'information sur les engagements pluriannuels, afin de disposer d'un meilleur pilotage de la situation financière.

Une prospective présentant le niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice permettrait de définir et d'objectiver la stratégie financière du département. Elle pourrait utilement être jointe à la « présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles », qui est annexée au budget, « afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux », selon les termes de l'article L. 2313-1 du CGCT, applicable au département en vertu de l'article L. 3313-1 du CGCT.

La Chambre semble relever une certaine légèreté dans la conduite de la stratégie budgétaire et financière du Département.

La lecture combinée du Rapport d'Orientations Budgétaire (ROB) pour 2018 (présenté en assemblée plénière le 19.12.2017 – voir pièce annexée n°11) et le Plan Pluriannuel d'Investissement 2018-2021 (délibération CD/6722 du 06.02.2018 – Voir pièce annexée n°12) l'a rassuré sans peine.

Conformément aux dispositions de l'article 3312.1 du Code Général des Collectivités Territoriales, le ROB 2018 repose sur :

- un bilan contextuel à l'échelle internationale, nationale et locale ;**
- une analyse rétrospective et prospective de la situation budgétaire du Département ;**
- un rappel des priorités de l'action départementale à mi-mandat, secteur d'intervention par secteur ;**
- un état précis de la dette et l'évolution prévisionnelle de l'encours au 31.12.2018 ;**
- une synthèse de la stratégie de gestion des ressources humaines, présentant notamment les objectifs 2018 en matière de modernisation de l'organisation du temps de travail.**

L'Assemblée dispose donc de l'ensemble des informations qui lui permettra d'appréhender plus en détail le budget primitif qui lui sera soumis le 6 février 2018, en lien étroit avec le plan pluriannuel d'investissement (P.P.I.).

Ce dernier a été élaboré dans un cadre très précis, au regard de :

- la nécessité de réaliser les investissements essentiels à l'avenir du territoire haut-alpin et de ses habitants ;**
- l'endettement de la Collectivité qu'il convient si ce n'est de le réduire, à tout le moins de contenir ;**
- la perspective de contractualiser avec l'État, la trajectoire des dépenses réelles de fonctionnement à l'horizon 2020. Sur ce point, dès le 8 janvier 2018, le Président BERNARD présentait spontanément la candidature des Alpes au Ministre de l'Action et des Comptes Publics, alors en visite à Briançon et en recherche de collectivités concernées par le dispositif et acceptant de se soumettre volontairement à une pré contractualisation.**

Les bornes étaient clairement posées et c'est de manière tout à fait éclairée et déterminée que les Membres de l'Assemblée Départementale arrêtaient le 6 février 2018 un P.P.I. axé autour de :

La sécurisation des déplacements	53	M€
L'éducation, la jeunesse, le sport et la culture	17.5	M€
L'aménagement numérique du territoire	05.7	M€
L'attractivité et la solidarité territoriale	36.3	M€
La modernisation des services publics	07.5	M€

Soit 120 M€ investis sur 3 ans, hors opération spécifique du « Pas de l'Ours » (cf. *infra*), auxquels répondaient la mise en place d'un financement pluriannuel dédié (voir en ce sens, la pièce complémentaire n°13 : délibération CD/7041 datée du 26.06.2018 portant délégation spéciale sur emprunt pluriannuel + n° 14 : délibération CD/7063 du même jour portant groupement de commande DPT05/SDIS 05 pour réalisation d'un emprunt mutualisé) et l'augmentation du taux de foncier bâti en proportion de l'effort de gestion consenti en interne.

Outre la vision que propose cette démarche jusqu'à la fin du mandat, elle s'inscrit également dans un cadre vertueux et responsable en ce sens que dépenses et recettes sont figés dans le temps et concentrés sur le même mandat politique auquel ils se rapportent.

L'apurement du stock d'A.P. combiné à la définition du P.P.I. 2018-2020 permet aujourd'hui au Département de considérer que les conditions sont à présent réunies pour revenir à la pratique des restes à réaliser dès 2019.

Afin de faciliter le suivi de l'exécution du PPI et des projets qui structureront l'action départementale dans ces trois prochaines années, le Département usera dès la préparation du compte administratif 2018 de la pratique des restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes. Au terme de cette première phase, il s'agira principalement de reprendre les éléments liés à la conduite des études préalables et négociations diverses qui permettront la concrétisation de nombreuses opérations dès 2019.

2.1.3 Des états annexés au compte administratif mal renseignés

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit les informations qui doivent être annexées au compte administratif. Presque tous les états annexes souffrent d'imprécisions ou d'inexactitudes.

L'état du personnel, figurant en annexe, ne permet pas de connaître le nombre total en équivalent temps plein travaillé (ETPT) des agents titulaires et non titulaires. [...]

Une lecture attentive des étiquettes de colonnes aurait permis de distinguer une première partie de l'analyse des ETPT reposant sur le nombre d'agents en poste et la seconde, exprimant le coût de la rémunération servie, grade par grade.

Ainsi, il apparaît au compte administratif 2016 (annexe budgétaire IV.D.1.1/ voir pièce annexée n°15A) un cout total de 4 297 285 euros [...].

L'annexe IV.D.1.1 CA 2017 (annexe budgétaire IV.D.1.1/ voir pièce annexée n°15B) fait apparaître pour sa part un coût de 3 942 125 euros, rejoignant totalement les standards de la FPT.

Les concours attribués par le département n'intègrent pas la subvention versée à l'agence départementale de développement économique et touristique (ADDET), d'un montant de 2,5 M€, qui ne figure pas dans les annexes au compte administratif en 2016.

[...] Il a été précisé que par volonté de respecter strictement la nomenclature comptable, la participation du Département au fonctionnement de l'ADDET est comptabilisée au compte 656 et non 657, dans la mesure où la Collectivité est membre à part entière du GIP. Conformément aux obligations réglementaires en la matière :

Ce versement apparaît bien en annexe IV D3.1 du CA 2017, à hauteur de 2 194 000 € :

DEPARTEMENT DES HAUTES-ALPES - BUDGET PRINCIPAL - CA - 2017

IV – ANNEXES			IV
AUTRES ELEMENTS D'INFORMATIONS – LISTE DES ORGANISMES DE GROUPEMENT			D3.1
LISTE DES ORGANISMES DE GROUPEMENT AUXQUELS ADHERE LE DEPARTEMENT			
DESIGNATION DES ORGANISMES	DATE D'ADHESION	MODE DE PARTICIPATION	MONTANT DU FINANCEMENT
Syndicats mixtes (article L. 5721-1 du CGCT)			
SMADESEP (sur le Budget R1)			185 000,00
CONSERVATOIRE BOTANIQUE NATIONAL ALPIN			65 000,00
SYNDICAT MIXTE DU PARC NATUREL REGIONAL DU QUEYRAS			105 348,00
AGENCE REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT			28 426,00
SYNDICAT MIXTE D'AMENAGEMENT DE LA VALLEE DE LA DURANCE			27 058,00
SYNDICAT MIXTE PARC REGIONAL DES BARONNIES			90 000,00
SYNDICAT MIXTE OUVERT PROVENCE ALPES COTE D AZUR THD			301 000,00
Autres organismes de regroupement			
SDIS			6 545 367,00
ENTENTE POUR LA FORET MEDITERRANEENNE			28 048,00
AGENCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET TOURISTIQUE DES HAUTES-ALPES			2 194 000,00
AGENCE TECHNIQUE DEPARTEMENTALE IT 05			254 434,06

Et de même, en ce qui concerne le compte administratif 2016, à hauteur de 2 109 000 € :

IV – ANNEXES		IV	
AUTRES ELEMENTS D'INFORMATIONS		D3.1	
LISTE DES ORGANISMES DE GROUPEMENT			
LISTE DES ORGANISMES DE GROUPEMENT AUXQUELS ADHERE LE DEPARTEMENT			
Désignation de l'organisme	Date d'adhésion	Mode de participation	Montant du financement
Syndicats mixtes (article L 5721-1 du CGCT)			
SMADESEP			185 000 €
Conservatoire Botanique National Alpin			65 000 €
Syndicat Mixte du Parc Naturel Régional du Queyras			104 720 €
Agence Régionale de l'Environnement			28 426 €
Syndicat Mixte SETUMONT			7 000 €
Syndicat Mixte d'aménagement de la Vallée de la Durance			27 058 €
Syndicat Mixte pour la Régie Syndicale Champaur 3 Glacis			
Syndicat Mixte pour la Régie Syndicale des Stations de Montagne du Queyras			
Syndicat Mixte des Stations de la Haute-Romanche			
Syndicat Mixte Parc Régional des Baronnies			90 000 €
SDIS			6 275 833 €
Entente pour la Forêt Méditerranéenne			28 048 €
Syndicat Mixte Ouvert Provence Alpes Côte d'Azur THD			300 000 €
Agence de développement Economique et Touristique des Hautes-Alpes			2 109 000 €
IT 05			190 948,66 €

L'état des prêts réalisés par le département ne distingue pas les prêts assortis d'intérêts de ceux qui ne le sont pas. Il ne retrace pas l'ensemble des prêts comptabilisés dans la balance comptable (une absence de 188 520 € sur 626 160 € au 31 décembre 2016 du fait principalement d'une mauvaise prise en compte des comptes 274 « Prêts » dans les annexes).

L'état des provisions, mentionne une provision de 4,5 M€ en 2016, mais ne trace pas le « montant de la provision ainsi que son suivi et son emploi », comme l'impose l'article D. 3321-2 du CGCT.

L'état des travaux pour le compte de tiers du compte administratif ne mentionne pas une recette de 227 542 €, figurant dans la balance des comptes, concernant les inondations du Queyras en 2000. Les travaux de remembrement s'élèvent dans les comptes de la collectivité à 1 760 739 € mais seules des opérations d'un montant de 239 846 € ont été recensées dans l'état du compte administratif.

L'état des participations départementales dans des sociétés (« SEMILOM Orcières », « SAMENAR », « Société tunnel routier de Fréjus », « SOMUPACA ») ne précise ni le compte d'imputation, ni la date de délibération autorisant la prise de participation, ni la valeur d'acquisition de la participation, en contradiction avec les instructions budgétaires et comptables M52, applicable aux départements. Seule la prise de participation au capital de la société « SOMUPACA » en 2009 est justifiée.

S'agissant des participations que le Département détient dans plusieurs sociétés, la consolidation de l'imputation 261 mouvementée à chaque prise de participation, fait apparaître les mentions suivantes :

N° Consommation	Date TG	Montant TTC	Libellé	Raison Sociale 1
96-0-18425-1	05/11/1996	9 146,94	SOUSCRIPTION 600 ACTIONS	SAFER PROVENCE ALPES COTES D'AZUR
2009-0-5752-1	24/03/2009	49 851,15	SOUSCRIPTION 327 PARTS	SOMUPACA
2018-0-4609-1	17/04/2018	3 098,00	DPT05/SPL AREA PACA	AREA PACA

Les délibérations attendues sont annexées en pièces complémentaires au présent rapport :

SEMILOM datée du 29.08.1991 (pièce complémentaire n°16B)

SOMUPACA AP/16 datée du 13.02.2009 (pièce complémentaire n°17)

AREA CD/7089 datée du 19.12.2017 (pièce complémentaire n°18)

Ainsi que l'attestation d'inscription en compte titre de 7 actions auprès de la Société du Tunnel Routier du Fréjus (pièce complémentaire n°16A) d'une valeur nominale de 0.10 €.

Si ces éléments étaient à la disposition de la Chambre, lors du contrôle, ceux relatifs à la prise de participation au sein de la SAMENAR (société pour le Développement des Alpes de Haute Provence et des Alpes du Sud) font cependant défaut. Antérieur à 1987, ce dossier a manifestement souffert d'un archivage incomplet.

En l'état des diligences accomplies, la Collectivité estime satisfaite, la demande exprimée par Chambre en recommandation n°1.
--

2.2 La fiabilité des comptes

La comptabilité doit donner une image fidèle de la situation financière de la collectivité. La chambre a pu relever que la collectivité et le comptable ont mené, de manière accentuée depuis 2015, un suivi plus rigoureux de la comptabilité sans toutefois corriger toutes les anomalies.

2.2.1 Une application insuffisante et contestable des provisions

La constitution de provisions dès la connaissance d'un risque s'impose. Aux termes de l'article L. 3321-1 du CGCT, les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires pour les départements.

2.2.1.1 Une utilisation détournée des provisions

A la clôture de l'exercice 2016 figure une provision pour risques et charges d'un montant de 4,5 M€, constituée en 2015 à hauteur de 2 M€ portée à 4,5 M€ en 2016. Cette provision devait être reprise en 2017 mais le département a finalement décidé de la conserver pour anticiper la réparation des dégâts importants intervenus sur son réseau routier durant l'hiver 2017-2018.

La décision de provisionner appartient à l'assemblée délibérante, en application de l'article D. 3321-2 du CGCT. Le conseil départemental a adopté le budget primitif 2015 et 2016 par délibérations des 13 février 2015 et 2 février 2016, et chacun des budgets primitifs présente le montant de la provision constituée, mais il n'existe pas de délibération spécifique. Aucun détail de la nature de la provision n'a été porté sur l'état ad hoc annexé aux budgets, privant ainsi l'assemblée d'informations sur la nature de la provision et l'emploi qui devait en être fait.

La collectivité a justifié avoir constitué cette provision « pour faire face à la baisse annoncée des recettes départementales » car « en l'absence de visibilité sur les recettes mobilisables pour le département chaque année, en application des Lois de finances votées postérieurement à la préparation budgétaire, le département a fait le choix de provisionner les recettes dont il disposait ».

La constitution de cette provision qui s'apparente à une réserve, est irrégulière, dans la mesure où elle ne couvre ni un risque, ni une charge.

La chambre rappelle que la constitution d'une provision doit répondre, sur le plan des règles comptables à trois critères cumulatifs :

- *Le risque ou la charge doit être précise quant à son objet ;*
- *La réalisation du risque ou de la charge est encore incertaine, mais des événements survenus ou en cours la rendent probable ;*
- *L'échéance de la sortie de ressources ou le montant ne sont pas connus précisément, mais sont néanmoins évaluables avec une approximation suffisante.*

Aucun de ces critères n'étant rempli, la chambre demande au département de reprendre cette provision qui ne repose sur aucun fondement juridique.

La provision visée en objet a fait l'objet d'un éclairage spécifique lors de sa constitution, en 2014. Il s'agissait en effet pour le Département d'anticiper la baisse croissante de ses ressources et d'éloigner autant que possible le recours à l'augmentation de la pression fiscale.

Le dispositif de provision a été retenu partant du principe que les 3 critères cumulatifs rappelés ci-dessus étaient réunis :

- Un risque précis,
- dont la réalisation était plus que probable, au terme de la promulgation de la Loi de finances 2014 par un gouvernement soucieux de voir les APUL contribuer fortement à la résorption d'un déficit public engendré par l'État lui-même ;
- une échéance connue, la baisse de la DGF étant planifiée de façon précise.

Il s'agit donc d'une divergence d'interprétation des circonstances dans lesquelles les Collectivités pouvaient se saisir de ce dispositif.

Aussi, bien qu'arrêtée sans délibération *stricto sensu*, la provision de 4.5 M € a été retracée comptablement de façon conforme dans les annexes des BP et CA successifs.

annexe IV B3 du CA 2017 :

DEPARTEMENT DES HAUTES-ALPES - BUDGET PRINCIPAL - CA - 2017

IV – ANNEXES					IV
ELEMENTS DU BILAN – ETAT DES PROVISIONS CONSTITUEES					B3
PROVISIONS CONSTITUEES AU 31/12/N					
Nature de la provision	Date de constitution de la provision	Montant des provisions constituées au 01/01/N A	Montant des provisions de l'exercice B	Montant des reprises de l'exercice C	Montant des provisions constituées au 31/12/N D= A+B-C
Provisions pour risques et charges (2)		4 502 000,00	670 080,58	0,00	5 172 080,58
Provisions pour litiges		2 000,00	0,00	0,00	2 000,00
LITIGES	25/09/2012	2 000,00	0,00	0,00	2 000,00
Provisions pour pertes de change		0,00	0,00	0,00	0,00
Provisions pour garanties d'emprunts		0,00	0,00	0,00	0,00
Autres provisions pour risques		4 500 000,00	670 080,58	0,00	5 170 080,58
RISQUES	30/06/2015	2 000 000,00	0,00	0,00	2 000 000,00
RISQUES	28/06/2016	2 500 000,00	0,00	0,00	2 500 000,00
RISQUES	07/11/2017	0,00	670 080,58	0,00	670 080,58
Provisions pour dépréciation (2)		0,00	0,00	0,00	0,00
- des immobilisations		0,00	0,00	0,00	0,00
- des stocks		0,00	0,00	0,00	0,00
- des comptes de tiers		0,00	0,00	0,00	0,00
- des comptes financiers		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL PROVISIONS		4 502 000,00	670 080,58	0,00	5 172 080,58

(1) Provision nouvelle ou abondement d'une provision déjà constituée.

(2) Indiquer l'objet de la provision (exemples : provision pour litiges au titre du procès ... ; provisions pour dépréciation des immobilisations de l'équipement ...).

Compte tenu du manque de visibilité qui caractérise le contexte budgétaire dans lequel évoluent les départements, la Collectivité n'avait pas d'autre choix que de provisionner les sommes dont elle disposait.

Traditionnellement les collectivités sont reprises sur leur incapacité à anticiper la réalisation du risque. Il est étonnant que la Chambre fasse grief au Département de s'être engagé dans une démarche vertueuse car prudentielle.

2.2.1.2 Une absence de provision en dépit de risques significatifs

Le département n'a pas constitué de provisions pour des charges futures potentielles ou pour risque de non recouvrement des créances, en contradiction avec l'article D. 3321-2 du CGCT. Ainsi, ce n'est qu'au cours du contrôle de la chambre, que le département a constitué, en novembre 2017, une provision pour dépréciation d'une créance d'un montant d'un peu plus de 673 000 €, détenue à l'encontre d'une société déclarée, en 2013, en règlement judiciaire puis en liquidation judiciaire en 2015. Le risque étant avéré depuis 2013, le département aurait dû constituer une provision dès cette même année.

Le risque de non-recouvrement de créance relevé ci-avant concerne l'absence de règlement de la Taxe sur les remontées mécaniques (TRM) par la SERMONT, liquidée en 2014. (TRM à acquitter sur le chiffre d'affaire réalisé sur l'hiver 2012- 2013).

La déclaration de créances des collectivités locales appartenant exclusivement au comptable public, le Payeur départemental a procédé à la déclaration requise le 5 juin 2013, sur la base des 4 titres de recettes émis par l'ordonnateur. Les créances déclarées sont définitives le 6 août 2013. Or, le mandataire judiciaire en a contesté la validité le 17 décembre 2013, devant le Tribunal de commerce de Paris.

La Paierie a régulièrement produit les arguments permettant de fonder son intérêt à agir ainsi que l'exigibilité des créances, y compris auprès du juge-commissaire le 19 novembre 2015.

Par mail daté du 20 novembre 2015, le référent de la Direction Régionale des Finances publiques informe le Payeur départemental du fait que la société a reconnu une créance de 669 116.50 € lors de l'audience. Il annonce également la notification de l'Ordonnance sous peu.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°19 – échanges de mails DDFIP05 / DRFIP Ile de France ;

En l'absence de notification de ladite ordonnance encore à ce jour et en dépit des relances conduites par la Paierie auprès de la DRFIP Ile de France, le Département, créancier chirographaire ne peut admettre en non-valeur la somme précitée. Néanmoins, il décide par précaution de provisionner en 2017 la somme de 670 080.58 € sur la base du bordereau de situation du compte émis le 3 octobre 2017 par la Paierie.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°20 – situation du compte de produits locaux non soldés dus à la Trésorerie.

L'examen de gestion lancé le 2 octobre mettra rapidement en évidence cette situation, non résolue à ce jour, bien que le recouvrement soit devenu manifestement impossible.

En l'absence de notification à ce jour, le Département se trouve dans l'impossibilité de libérer la provision et d'admettre en non-valeur la somme de 670 080.58 €.

De même, il ne constitue aucune provision concernant les contentieux en cours bien que les enjeux financiers d'une dizaine d'entre eux (sur les 27 contentieux analysés par la chambre à partir d'une liste fournie par la collectivité) sont estimés à plus de 5,7 M€. Ainsi, par exemple, il n'a pas constitué de provision, comme il aurait dû le faire dès l'exercice 2012, pour un contentieux avec le centre mosellan de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (CMSEA), devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon. Condamné à payer la somme de 1,1 M€ par jugement du 4 avril 2016, le département a dû passer, en 2016 en charge exceptionnelle à due concurrence. Trois autres procédures du même type sont en cours pour des enjeux supérieurs à 4,9 M€, ce qui imposerait la constitution de provisions.

Le montant relevé ci-avant cumule les prétentions des requérants exprimés au gré des contentieux engagés. Outre le fait que 60% d'entre eux se voient opposée une fin de non-recevoir, il convient de garder à l'esprit le fait que l'assureur du Département relève la Collectivité de ses condamnations, de façon quasi systématique. Il paraît donc infondé de provisionner des sommes pour couvrir un risque dont l'assureur assumera la charge *in fine*.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°21 – état des contentieux pris en charge par l'assureur ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°22 – état des contentieux non pris en charge par l'assureur

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°23 – Contrat Responsabilité Civile souscrit pour la période 2006-2010 par le Département des Hautes-Alpes auprès de la société SMACL et descriptif de la franchise ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°24 – Contrat Responsabilité Civile souscrit pour la période 2011-2015 par le Département des Hautes-Alpes auprès de la société PNAS et descriptif de la franchise ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°25 – Acte d'engagement Responsabilité Civile souscrit pour la période 2016-2018 par le Département des Hautes-Alpes auprès de la société ALLIANZ GRAS-SAVOYE et descriptif de la franchise ;

S'agissant des contentieux introduits par le Centre Mosellan de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et de l'Adulte, ils interviennent dans le cadre de la fermeture du centre « Élan », centre de séjour et de rupture dont les conditions d'exploitation par le CMSEA ont, par leurs carences, conduit le Département et l'État à fermer ce lieu, en juillet 2010.

Le CMSEA a alors engagé successivement trois contentieux :

- Un recours en annulation de l'arrêté de fermeture, auprès du Tribunal Administratif ;
- Un recours auprès du Tribunal Interrégional de la Tarification Sanitaire et Sociale ;
- un recours indemnitaire présenté devant le Tribunal Administratif.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°26 – jugement avant dire droit rendu le 10.12.2012 par le TITSS de Lyon ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°27 – ordonnance rendue par le Juge des référés le 30.10.2013 par le TA de Marseille ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°28 – Décision de la Cour Nationale de la Tarification Sanitaire et Sociale datée du 27.03.2015;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°29 – ordonnance rendue le 20.10.2015 par le TA de Marseille ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°30 – jugement rendu le 13.06.2016 par le TITSS de Lyon ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°31 – ordonnance rendue par le TA de Marseille le 19.05.2018;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°32 – extraits SAGACE précisant les références du recours engagé par le CMSEA relevant appel de l'ordonnance précitée et les événements de la procédure ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°33 – courrier du 24.06.2016 portant prise en charge du contentieux par le PNAS ;

S'il appartenait au Département de provisionner la franchise du contrat RC en vigueur (10% de l'indemnité réclamée, soit 230 000 €) c'est à tort que la Chambre relève la nécessité de provisionner la condamnation prononcée par le Tribunal Interrégional de la Tarification Sanitaire et Sociale en juin 2016.

En effet, le TITSS fixe le produit de la tarification pour l'année 2010 à 1 222 227.40 €, somme versée par anticipation du simple fait pour le Département de laisser perdurer les bases de la tarification 2009, appliquée au 1er semestre 2010.

Il n'y avait donc pas lieu de provisionner cette somme, non assimilable à une condamnation.

En résumé, là où la chambre identifie une obligation de provision de 5.7 M€, il appartenait en fait au Département de provisionner *in fine* 230 000 € de franchise.

Les frais de gros entretien et de grandes révisions destinés à préserver le patrimoine, notamment pour les collèges (façades, couverture etc.), dans le cadre d'un plan pluriannuel d'entretien, devraient faire l'objet de provisions en application de l'arrêté du 9 décembre 2014 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M52 applicable au 1er janvier 2015.

La chambre demande au département de respecter les dispositions de l'article D. 3321-1 du CGCT en constituant, dès que le risque est avéré, des provisions ad hoc. « Ces provisions doivent être constituées dès la naissance du risque et maintenues tant qu'il subsiste ». Elles doivent être ajustées annuellement en fonction de l'évolution de ce risque.

En premier lieu, il semble utile de rappeler que le Plan pluriannuel d'investissement 2018-2020 adopté le 6 février 2018, intègre un certain nombre de dépenses récurrentes d'entretien des bâtiments départementaux, en complément de la dotation aux amortissements constituée chaque année aux fins d'anticiper les réparations à venir.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, en application de l'arrêté précité, il appartient au Département de mettre en place, le cas échéant, une « provision pour charges à répartir sur plusieurs exercices » correspondant à des charges prévisibles importantes, ne présentant pas un caractère annuel, telles que les frais de gros entretien et de grandes visites, qui ne sauraient être supportés par le seul exercice au cours duquel elles sont engagées. »

L'arrêté du 9.12.2014 dispose en outre que « pour être considérée comme provision pour gros entretien (PGE) ou grandes révisions, la provision correspondante doit être destinée à couvrir des charges d'exploitation très importantes ayant pour seul objet de vérifier le bon état de fonctionnement des installations et d'y apporter un entretien sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement. Les petites dépenses courantes d'entretien sont exclues de ce dispositif. »

À la lecture de ces dispositions, il apparaît clairement pour le Département qu'il n'y a pas lieu de provisionner sur cette base. En effet, en dehors de l'entretien courant du patrimoine départemental, qu'il soit routier ou bâtementaire, les dépenses afférentes sont inscrites chaque année au budget principal (programmes budgétaires dédiés à l'entretien)

Aucune circonstance ne répond donc aux conditions cumulatives posées précédemment.

Seule l'opération dite du « Pas de l'ours » aurait pu se prêter à l'application des dispositions de l'arrêté de 2014, si le Département n'avait pris la précaution d'inscrire au budget primitif 2018, les autorisations de programme nécessaires à l'engagement des travaux (24.891 M€), rendus indispensables au vu des campagnes de mesure diligentée en 2017.

Les mouvements significatifs de terrain ont effectivement débuté en avril 2017 et très rapidement est apparue l'évidence : la route départementale 947 était à terme condamnée, d'où la construction durant l'été 2017 d'une piste de secours.

À la réactivation du glissement en février 2018, la route a rapidement été déstabilisée et rendue impraticable en fin de période hivernale. Les travaux de reconstruction ont alors été engagés *in petto*.

En l'état des diligences accomplies, l'Institution départementale estime infondée la recommandation n°2.

2.2.2 Une réduction et une neutralisation irrégulières des dotations aux amortissements

Les dotations aux amortissements sont, en vertu de l'article L. 3321-1 du CGCT, des dépenses obligatoires, lesquelles n'entraînent pas de décaissements. Elles correspondent à l'usure ou à l'obsolescence des immobilisations de la collectivité. La dotation des amortissements s'est élevée à 21,8 M€ en 2016 et 22 M€ en 2017.

2.2.2.1 Une minoration de la dotation aux amortissements en 2016

Le conseil départemental a approuvé les comptes 2016, sans avoir tenu compte de l'observation du comptable public qui avait appelé son attention sur la nécessité de passer des amortissements sur de nombreux comptes d'immobilisations du budget principal (c/2041712, c/21311, c/21314, c/214, c/217311, c/217312, c/217314, c/217318, c/21831) représentant un actif de 58,2 M€ et du budget annexe du laboratoire (compte 2182, pour un actif de 11 350 €). La chambre a, pour sa part, également constaté que d'autres comptes n'ont pas fait l'objet d'amortissement. Ainsi, par exemple, le compte 204 « Subventions d'équipements » de 0,45 M€ et une partie du compte 21312 « Bâtiments scolaires » pour un montant de 15,53 M€ n'ont fait l'objet d'aucun amortissement depuis 2004. Bien que l'amortissement puisse être neutralisé, dans certains cas, la collectivité doit inscrire la totalité de son amortissement dans son budget, puisqu'il s'agit d'une dépense obligatoire.

2.2.2.2 Une neutralisation irrégulière de certains amortissements en 2016 et 2017

Comme l'y autorisent les dispositions de l'article D. 3321-3 du CGCT, le département a procédé à la neutralisation de la dotation aux amortissements des bâtiments administratifs et scolaires pour un montant de 986 969 € en 2016 et de 6,5 M€ en 2017. La hausse de la neutralisation, en 2017, s'explique par la possibilité offerte en 2016 de neutraliser budgétairement la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées.

La chambre a pu observer que le département a, à tort, intégré, des biens pour lesquels la neutralisation des amortissements, n'est pas autorisée aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M52. Il s'agit des amortissements relatifs aux installations générales, agencement et aménagement des constructions (c/281351), aux bâtiments sociaux (c/281313), aux autres bâtiments (c/281318) et aux immeubles de rapport (c/281321), ce qui représente un montant total « neutralisé » à tort de 165 761 € en 2016 et de 164 004 € en 2017. La neutralisation opérée en 2017 aurait donc dû s'élever à 6,3 M€ au lieu de 6,5 M€.

Par ailleurs, le département n'a pas respecté les dispositions de l'article D. 3321-3 précité dans la mesure où il n'a pas déduit du montant de l'amortissement neutralisé, la reprise des subventions d'investissement reçues pour financer les équipements concernés.

Même si les montants en jeu relevés par la chambre restent modestes, elle appelle cependant l'attention sur la nécessaire maîtrise de ce dispositif qui a pour objectif de laisser le choix à la collectivité de son niveau d'épargne ; le résultat de fonctionnement est, en effet, affecté par ces opérations alors que le résultat cumulé des sections de fonctionnement et d'investissement ne l'est pas.

Comme la Chambre le souligne au point 2.2.4., une connaissance imparfaite de l'actif départemental fragilisait la comptabilisation des amortissements.

Néanmoins, cela ne témoignait en rien de la volonté du Département à se soustraire aux obligations comptables en la matière.

Ainsi, et de façon récurrente la Collectivité veille à opérer la bascule progressive des biens, du chapitre 23 au chapitre 21, dans l'actif. À titre d'illustration, les montants « basculés » ces 3 derniers exercices ont été les suivants :

- 2016 = 5 822 410,38 €
- 2017 = 10 748 077,02 €
- 2018 = 15 898 712,94 € au 01.10, sachant qu'une bascule supplémentaire de plus de 10 M€ sera réalisée avant la fin de l'exercice, après validation par la Paierie.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°34 – fiches CORIOLIS de transfert des biens dans l'actif sur exercice 2016/2017/2018, aux fins d'amortissement ;

Au-delà de l'attention accordée aux transferts de chapitre à chapitre, le Département a engagé en août 2017 un travail de fond visant à clarifier la consistance de son patrimoine, et à qualifier les pratiques internes de gestion sur ce point.

Dans cette optique, la direction des finances a missionné un agent chargé d'accompagner l'amélioration de la qualité comptable et la formation des agents départementaux.

Un plan de formation a été initié à destination de deux types de public que sont les comptables et les prescripteurs. Conduites en interne, les formations ont porté sur l'actualisation des connaissances s'agissant des grands principes de la dépense publique, de la déclinaison des différents chapitres en investissement et de la valorisation comptable du patrimoine de la collectivité.

Pour leur part, les comptables ont vu leurs pratiques réactualisées autour de la dépense d'investissement : conformité de l'imputation comptable, usage approprié du chapitre 23 (immobilisation en cours), rappel des obligations légales et des impacts sur la gestion du patrimoine de la collectivité, notion d'immobilisation, types d'acquisition, amortissements, etc.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°35 – note de la directrice des Finances, datée du 11.08.2017 portant plan d'action au regard des carences constatées parmi les services opérationnels ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°36 – supports de formations ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°37 – fiches méthodologiques ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°38 – liste des participants aux séquences de formations ;

En outre, la Direction des finances a mis en place en 2018 un contrôle *a priori* de l'engagement comptable des dépenses, permettant de s'assurer de la bonne compréhension des formations internes. S'il y a conformité entre la nature de la dépense et l'imputation comptable, la proposition est validée. Dans le cas contraire la proposition est rejetée, le service avertit des motifs.

Au-delà des formations, au sein de la Direction des Finances, le plan d'actions initié en 2017 s'est matérialisé par :

- La mise à jour des paramétrages de l'applicatif financier, en dépenses comme en recettes, (amortissement, reprise des subventions transférables...),
- La suppression des fiches « BIENS » créées par erreur, sans mandat attaché ;

- La régularisation et l'actualisation progressives des fiches « IMMOBILISATIONS » : examen correctif systématique des fiches notamment s'agissant des erreurs de nommage, constat partagé ensuite par le Rapporteur. Le logiciel de suivi financier a ainsi été paramétré pour faire coïncider la catégorie de l'immobilisation et la nature comptable du mandat. Une requête lancée chaque semaine permet de confirmer le montant des mandats d'investissement après rattachement au(x) bien(s) concerné(s) et de contrôler la valeur brute de celui-ci.

Le contrôle des amortissements sur la période 2004-2018 a fait émerger 5 problématiques progressivement résolues :

- l'identification de biens non amortis : une série de fiches « BIENS » créés de façon défectueuse dans le logiciel CORIOLIS a empêché l'amortissement des biens auxquels elles étaient rattachées. Cette série concerne 96 biens d'une valeur totale de 7 991 414,43 €. L'amortissement à régulariser s'élève à 700 830,18 €, dont 564 941,18 € à amortir sur le budget principal et 135 889 € à amortir sur le budget annexe de l'Agence Routière départementale. Ces biens non amortis relèvent principalement de l'achat de licences informatiques (compte 2051), comptabilisés par erreur au compte 231 (frais d'études).

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°39 – état récapitulatif des biens non amortis ;

- le constat d'un déficit d'amortissement sur certains biens, après confrontation du montant des titres d'amortissement émis au montant réel à amortir. Ces déficits n'apparaissent pas dans le logiciel CORIOLIS, car l'ensemble des biens d'une catégorie est déclaré amorti à partir du moment où le titre et le mandat sont émis, sans rapprochement de montant. Lors du Budget supplémentaire de l'année 2018, des crédits d'ordre ont été inscrits, à hauteur de 10 544 684,02 € pour combler ces déficits.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°40 – tableau de reprise du deficit_amortissements_regularisation_BS2018_Paierie ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°41 – échange de mail entre le Département et la Paierie aux fins de figer la procédure de régularisation ;

- l'identification de biens sans titre ou mandat d'amortissement : une défaillance de l'appliquatif métier CORIOLIS a permis la caractérisation de biens en biens amortis alors qu'aucuns titres et mandats n'y sont rattachés. Lors du Budget supplémentaire de l'année 2018, des crédits d'ordre ont été inscrits, à hauteur de 5 328 021,20 € pour rétablir la situation comptable de ces biens.

Compte tenu de leur complexité d'un point de vue technique, les écritures correspondantes seront transposées par l'éditeur ATOS lors d'une intervention spécifique sur l'appliquatif CORIOLIS programmée les 4 et 5 décembre 2018, sur la base des états validés par la Paierie départementale, dans le cadre de la préparation budgétaire du budget supplémentaire.

- le constat de comptes n'ayant jamais été mouvementés : cette régularisation intéresse des comptes spécifiques sur lesquels des mouvements épisodiques ont été

constatés, au fil des acquisitions immobilières et transferts de biens. Un travail d'analyse conjointement mené par la Paierie Départementale et le Département permet en décision modificative n°3, l'opération d'ordre nécessaire.

A noter cependant que les biens acquis avant le 1er janvier 2004 sont non amortissables en vertu de l'instruction comptable M51. Dès lors, la liste des biens basculés dans l'actif et donc faisant l'objet d'un amortissement et les comptes purgés sont les suivants :

Compte	Bien (n°)
21311	Cadet de Charance (3170, 6670), Foyer St Louis (3172)
21314	Château de Montmaur
214, 217311	Maison de l'Air (614 -618), aérodrome du Chevalet (8877)
21831	Série de 30 biens divers amortis sauf 4 échéances dont le montant reste à régulariser
2182	Laboratoire départemental vétérinaire et d'hygiène alimentaire

⇒ Voir en ce sens, à titre d'exemple : pièces complémentaires n°42 – fiche de régularisation des biens du Chevalet ;

- l'amortissement carencé des frais d'études : sur l'exercice 2008 sont pointés plusieurs titres relatifs à des frais d'études, non rattachés aux travaux correspondants. Les titres et mandats de régularisation ont été émis sur l'exercice 2018.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°43 – échanges entre la Paierie Départementale et le Département visant à arrêter la liste des titres/mandats à émettre.

Enfin, le Département a opéré ces dernières années, une actualisation des règles internes de gestion des amortissements :

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°44 – délibérations mettant à jour les durées d'amortissement des biens inscrits à l'actif départemental, conformément instructions comptables M 52 et M4 : délibérations CD/6232 datée du 23.05.2017 (44A), CD/6672 datée du 6 février 2018 (44B).

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°45 – Règlement budgétaire, comptable et financier, complété d'un volet IV exclusivement dédié à la gestion du patrimoine départemental (délibération CD/6919 datée du 10 avril 2018).

Cette démarche d'ensemble confirme la volonté du Département d'inscrire sa gestion comptable dans un cadre conforme. Devant le constat de carence dressé en 2016, la Collectivité s'est donnée les moyens d'assainir la situation, permettant à l'actif départemental ainsi stabilisé, de produire tous ses effets.

2.2.2.3 Des rattachements insuffisamment fiables

En application du principe d'indépendance des exercices et afin de garantir la sincérité du résultat, les charges et les produits doivent être rattachés à l'exercice auquel ils se rapportent. L'article R. 3341-2-1 du CGCT dispose que « les crédits affectés aux dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice ». Pour les dépenses, la procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré.

Le département rattache, depuis 2014, moins de 1,5 % de ses charges et ne rattache aucun produit. Il n'a procédé à aucun rattachement durant l'exercice 2016 et 2017 au motif d'un changement de son système d'information financière (modification des codes des services gestionnaires ne permettant plus de retrouver l'imputation des mandats concernés et donc d'assurer la contrepassation sur l'exercice 2017).

La chambre a relevé que certaines dépenses qui concernaient l'exercice 2016 ont été, à tort, comptabilisées en 2017. Ainsi, a-t-elle pu calculer que pas moins de 0,9 M€² pour le budget principal et 1,3 M€ pour le budget transport auraient pu être rattachées à l'exercice 2016. Cette situation résulterait de l'insuffisance des crédits pour certaines dépenses³ consécutives à une mauvaise estimation de marchés publics. La chambre souligne que cette pratique est contraire aux dispositions de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dont il ressort qu'une collectivité ne peut juridiquement s'engager qu'à hauteur des autorisations budgétaires.

Par ailleurs, la chambre a constaté que l'exercice 2017 a enregistré au titre de la dotation dépendance un montant de 15,8 M€ dont 2,3 M€ concernaient l'année 2016 et au titre du versement de l'aide sociale à l'enfance 12 M€ dont 0,7 M€ se rapportaient à 2016.

Cette situation revient à faire porter sur l'exercice 2017 environ treize mois de charges et non douze, ce qui remet en cause le principe de permanence de méthodes et nuit à la lisibilité des comptes.

Dans un contexte de contractualisation avec l'État, en application de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, il conviendrait de neutraliser ces rattachements pour une juste évaluation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à partir de 2018. En dépit de l'absence de mention dans l'instruction interministérielle du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi précitée, il serait nécessaire de corriger les comptes du département pour évaluer correctement le respect de ses objectifs de dépenses.

Le Département veille scrupuleusement au rattachement de ses dépenses, les exercices 2016 et 2017 n'étant pas représentatifs de la pratique interne, en ce sens qu'ils correspondaient à une refonte complète de la segmentation budgétaire (voir ci-avant : gestion en AP/CP).

S'agissant des décalages d'inscriptions, d'un exercice sur l'autre, ils ne procèdent pas de la seule volonté du Département à des fins dilatoires, mais de circonstances extérieures dont

² Pour le seul budget principal, dont 0,26 M€ pour le chapitre 011, et 0,6 M€ pour le chapitre 65 charges sociales.

³ 6244 & 6245 « Transports collectifs de personnes extérieures à la collectivité ».

la Collectivité a tenté de limiter les effets de bord. (Ex : mise en place des Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) s'agissant de l'APA en établissement)

Pour ce qui concerne le budget des transports, le glissement est dû à la mise en place des nouveaux marchés de transports durant l'exercice 2015 induisant une augmentation substantielle des dépenses en la matière, non anticipée par les services en fin d'exercice.

	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017
Transports	10 057 857	11 019 646	10 632 456	10 965 440	13 149 985	15 330 744	10 027 710

En matière d'aide sociale à l'enfance les paiements réalisés sur l'exercice 2017 se répartissent entre 2016 et 2017 comme suit :

Année d'exécution	Total
2016	745 468,17
2017	11 291 310,00
Total général	12 036 778,17

Ces deux exercices ont été impactés par l'inversion du dispositif antérieur, afin d'optimiser les pratiques internes, et la mise en place des dotations versées en début de mois qui s'est déployée progressivement à compter de S2-2016 pour couvrir tous les établissements en 2017.

Les dépenses 2017 qui peuvent laisser penser à un décalage de l'inscription des charges dues en 2016, correspondent en fait aux dépenses attachées à la prise en charge des Mineurs non Accompagnés sur le territoire départemental, phénomène migratoire dont le volume est par nature, difficilement prévisible lors de l'élaboration du BP.

Concernant la dépendance, la mise en place progressive des CPOM débute en 2017, induisant une augmentation conséquente des dépenses sur cet exercice qui supporte à la fois le versement du dernier mois de 2016 et la totalité des dotations pour 2017.

L'évaluation des dépenses prises en charge au titre de l'exercice précédent se présentent ainsi comme suit :

Année d'exécution	Total
2016	2 354 186,34
2017	13 498 807,33
Total général	15 852 993,67

Cette situation se résorbe sur l'exercice 2018, ce qui démontre bien le caractère ponctuel et incident des décalages.

S'agissant spécifiquement du rattachement des produits, il n'est pas pratiqué usuellement par la Collectivité dans la mesure où les produits rattachables sont quasiment inexistants.

En application du principe d'annualité budgétaire, les services veillent à permettre la perception des sommes dues dans l'année, car placés en situation de clôture budgétaire dès la première semaine de décembre de chaque année.

La journée complémentaire permet ainsi de réaliser un volume conséquent d'encaissements, confirmant la marginalité des produits de fonctionnement à rattacher.

Somme de Montant TTC		
Année	Fonctionnement / Investissement	Total
2013	Fonctionnement	1 432 649,51
	Investissement	395 617,42
Total 2013		1 828 266,93
2014	Fonctionnement	3 428 577,54
	Investissement	67 730,21
Total 2014		3 496 307,75
2015	Fonctionnement	3 283 943,22
	Investissement	13 030,72
Total 2015		3 296 973,94
2016	Fonctionnement	3 848 439,31
	Investissement	464 515,82
Total 2016		4 312 955,13
2017	Fonctionnement	2 342 456,79
	Investissement	108 355,23
Total 2017		2 450 812,02

2.2.3 Un suivi défaillant des opérations pour compte de tiers, des prêts, avances et participations

La connaissance des travaux réalisés et des prêts versés à des tiers est insuffisante et ne permet pas de garantir les intérêts financiers de la collectivité.

2.2.3.1 Le suivi défaillant des travaux pour compte de tiers

L'état portant sur les opérations pour le compte de tiers révèle des opérations anciennes, non closes et non concordantes avec la balance comptable qui n'ont pu être expliquées par le département.

Le département est amené à exécuter d'office des travaux, notamment dans le cadre d'opérations de remembrement, pour le compte de tiers.

Par principe, ce type d'opérations doit être neutre sur le plan financier pour la collectivité exécutante, les dépenses étant refacturées aux tiers concernés ou faisant l'objet d'une participation financière d'autres collectivités. Or, la chambre a constaté que le département ne suivait pas correctement le déroulement de ces opérations. A titre d'exemple,

elle a relevé que l'opération concernant les inondations du Queyras en 2000 n'était toujours pas soldée seize ans plus tard et seuls 10 974 € ont été comptabilisés en dépenses pour des recettes encaissées de 227 542 €, soit un écart positif au profit du département de 216 568 €.

[...] Le département aurait réalisé des travaux de remembrement pour un montant de 1 760 739 € mais n'aurait encaissé que 107 221 €. Sauf à ce que les opérations ne soient pas encore achevées, la collectivité supporte un coût, a priori injustifié de 1 653 518 €. La chambre invite donc le département à facturer aux tiers concernés le coût des travaux. A défaut, elle en déduira qu'il a consenti une subvention en nature, ce qui nécessiterait alors une délibération du conseil départemental en approuvant le principe.

En tout état de cause, la chambre note que le département n'a pas été en mesure de préciser si ces travaux ont été réalisés, de produire le détail pour chacun d'eux, d'expliquer les différences d'enregistrement au compte administratif et au compte de gestion et s'il est intervenu au titre d'un financement complémentaire sur ces opérations et les raisons qui s'opposent à la clôture de celles-ci. L'absence de suivi des travaux pour le compte de tiers a entraîné une perte de recettes de 1 436 950 € (1 653 518 € - 216 568 €).

La Chambre relève des anomalies comptables dans le traitement de dossiers ouverts en 2000. Au-delà de la dilution des mémoires dans le temps, le suivi de la gestion comptable du Département a été largement impacté par la mise en place de la plateforme HELIOS en 2005 au sein de la Paierie Départementale.

Il est patent de constater que la migration des flux s'est opérée de façon imparfaite, les services de la Paierie et du DPT s'accordant sur ce point.

En outre, le re paramétrage de de l'application financière en vue de passer de la nomenclature comptable M51 vers la M52, en novembre 2005, a lui aussi généré des pertes de données : Ainsi, une fiche libellée « encours » d'un montant de 11 579.18 € demeure inscrite dans la balance du compte de gestion sans autre indication de nature ou d'objet.

Dès 2013, le Département et la Paierie Départementale ont partagé ce constat, acté les dissonances et travaillé à la clôture de ces opérations, dans un cadre comptable aussi conforme que possible.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°46 – courrier du Comptable à l'Ordonnateur, daté du 4 mars 2013 ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°47 – courrier de l'Ordonnateur proposant les conditions de clôture des opérations « inondations dans le Queyras » et « remembrement SAFER », daté du 24 avril 2013.

S'agissant de l'opération « inondations Queyras », les recherches communes, éclairées par le constat de la Chambre, ont permis de retrouver les mandats acquittés au titre des travaux engagés d'office compte tenu du caractère d'urgence de la situation, dont la comptabilisation s'est opérée en 2003 et 2007 sur un compte erroné.

La reconstruction du Pont d'Abriès s'est engagée sur la base de deux marchés d'un montant global de 444 497.54 €, ventilé comme suit :

2003-0-10881-1	8 955,39	MARCHE 03017 AVANCE	ALLAMANNO	912	70	2371	199- MOROUTES-28
2003-0-13888-1	36 575,07	MARCHE 03017/ACPTÉ 1	ALLAMANNO	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-15924-1	76 070,17	MARCHE 03017 AC 2	ALLAMANNO	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-20495-1	55 612,87	MARCHE 03017 AC 3	ALLAMANNO	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2005-0-6423-1	1 405,97	SOLDE MARCHE 03017-ABRIES	ALLAMANNO	45404	628	4541104	1999- MOROUTES-34
2003-0-9970-1	13 219,50	VERSEMENT AVANCE MARCH03018	CHARLES QUEYRAS T.P./ SA	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-11868-1	7 161,86	MARCHE 03018 AC 1	CHARLES QUEYRAS T.P./ SA	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-11869-1	5 023,20	MAECHE 03018 AC 1 S TRAIT	B. ET M. ENGINEERING	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-13766-1	45 756,03	MARCHE 03018 AC 2	CHARLES QUEYRAS T.P./ SA	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-13767-1	2 631,20	MARCHE 03018 AC 2 ST	B. ET M. ENGINEERING	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-15456-1	441,26	MARCHE 03018 AC 3	CHARLES QUEYRAS T.P./ SA	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-18566-1	1 196,00	MARCHE 03018 AC 4 S/TRAIT	B. ET M. ENGINEERING	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-18567-1	105 663,01	MARCHE 03018 AC 4 TITULAI	CHARLES QUEYRAS T.P./ SA	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-21461-1	66 466,84	MARCHE 03018 AC 5	CHARLES QUEYRAS T.P./ SA	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2003-0-21462-1	9 116,45	MARCHE 03018 AC 5	MARTINET CHARLES QUEYRAS T.P./ SA	912	70	2371	1999- MOROUTES-28
2007-0-12813-1	9 202,72	SOLDE MARCHE 03018	SA	45401	928	4542101	1999-MOAGRI- 22

Le Département s'est donc acquitté de la somme totale de 444 497.54 €, puis a bénéficié d'une aide de 227 542 €, soit un coût net à la charge du Département de 216 955.54 €. Ce constat s'éloigne singulièrement de l'enrichissement sans cause auquel la Chambre tentait de conclure ci-avant.

S'agissant des opérations de remembrement, les recherches sont restées infructueuses, se heurtant aux difficultés techniques ayant accompagné la mise en place de la plateforme HELIOS au sein des directions départementales des finances publiques, et la migration des données depuis l'application comptable tombée en désuétude.

Si la balance du compte de gestion permet d'isoler deux flux (en entrée : 107 221.30 €/ en sortie : 1 760 738.80 €), aucune mention complémentaire n'autorise le Département à procéder à la refacturation des dépenses engagées avant 2005.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°48 – mail du Comptable à l'Ordonnateur, daté du 3.10.2018, reconnaissant l'impossibilité de retracer les flux dans l'applicatif métier de la DDFIP ;

Si la chambre devait persister dans son analyse, le Département se verrait contraint de corriger au budget primitif 2019, une opération comptable dont l'origine même est inconnue du Département comme de la Paierie. Pour autant, l'impact ne serait pas sans conséquence sur la section de fonctionnement (dotation annuelle de 110 K€ pendant 15 ans !), bien évidemment imprévu dans la trajectoire contractualisée avec l'État.

À l'exception d'une opération se singularisant par l'absence totale de données d'identification, la gestion des opérations des opérations conduites pour compte de tiers n'a posé aucune difficulté au Payeur, comme à la Collectivité.

Il est donc étonnant de voir ainsi la Chambre, sur la base d'un unique dossier atypique, disqualifier une pratique jusqu'ici conforme en tous points au cadre comptable.

2.2.3.2 Un manque d'identification des prêts et des avances consentis par le département et de ses participations dans des sociétés.

Le département a consenti des prêts soit à des collectivités locales, soit à des entreprises, pour un montant de 873 047 € pour lesquels il n'a pas été en mesure de justifier la somme de 11 579 € pour les collectivités locales et de 176 931 € aux entreprises⁴.

De même, il aurait accordé des avances aux établissements publics locaux pour un montant de 1 183 141 € au 31 décembre 2016⁵, montant inchangé depuis 2007, dont il n'a pu justifier que 719 778 €.

Pour les prêts aux collectivités et aux entreprises, il s'agirait, selon le département, d'erreurs de comptabilisation. Si tel était le cas, la chambre l'invite à appliquer le dispositif de correction des erreurs prévu par l'instruction M52.

A défaut, le département maintiendrait à l'actif de son bilan des créances qui n'ont plus de valeur et qui, pour être soldées, doivent donner lieu à une comptabilisation en pertes.

Il devra procéder de la même manière pour les avances consenties pour lesquelles le remboursement semble très improbable compte tenu de l'ancienneté des versements. [...]

Au total, le toilettage d'une partie de son actif devrait conduire le département à comptabiliser une charge exceptionnelle de près de 652 000 €⁶.

Le dispositif de prêts consentis aux entreprises en difficultés a connu deux temps bien distincts :

De 1982 à 1995, la procédure de recouvrement s'est régulièrement heurtée aux défaillances des entreprises concernées, dans un secteur où les banques elles-mêmes se

⁴ Compte 2741 « Prêts aux collectivités et aux groupements » dont le solde au 31 décembre 2016 s'élève à 620 478,38 € retrace les avances remboursables à la commune de Risoul (537 876 €) et à la communauté de communes du briançonnais (71 023 €) ; Le compte 2748 « Autres prêts » dont le solde au 31 décembre 2016 a représenté un montant de 252 569,76 € qui correspond pour partie aux prêts consentis à des entreprises (75 638,75 €).

⁵ Compte 236 « Avances versées aux EPLE sur immobilisations départementales ».

⁶ 11 579 + 176 931 + 463 362.

plaçaient en retrait. L'instruction était laissée aux mains des organismes consulaires dont l'objectivité était parfois contestable.

De 1996 à 2010, une instruction interne plus rigoureuse des demandes et la mise en place de sûretés (cautions personnelles et solidaires systématiques du ou des dirigeants + inscriptions en nantissements ou hypothèques) ont permis de garantir davantage le recouvrement. Face aux pressions des chefs d'entreprises qui sollicitaient des aménagements ou des réductions de prêts, le département a fait jouer la séparation ordonnateur-comptable et a renvoyé les demandes vers le payeur, seul chargé de la prise en charge des titres de recette.

Pour autant, la distinction entre l'instruction opérationnelle de la demande (service « économie » / applicatif LOAN) et l'émission des titres de recettes (service « budget et comptabilité / applicatif CORIOLIS), dans un délai d'amortissement de 2 ans à compter de la date de versement du prêt, a engendré la confusion dans la gestion de certains dossiers. La confrontation des bases de données des deux outils de gestion a permis, en lien avec la Paierie départementale, de clarifier la plupart des dossiers de prêts, mais pas l'intégralité.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°49 – note émanant de la chef du service « budget & comptabilité », datée du 30.03.2010, portant recensement des dossiers à reprendre ;

⇒ Voir en ce sens : infra / paragraphe 2.2.3.1. « Fiche libellée « encours » d'un montant de 11 579.18 € demeurant inscrite dans la balance du compte de gestion sans autre indication de nature ou d'objet pièces »

En 2015, lors de la dissolution du service « économie » par application de la Loi NOTRe, les dossiers de prêts actifs ont été transférés au service « finances » qui en gère depuis les remboursements pour sept d'entre eux, les dossiers ayant fait l'objet d'aménagement par la Paierie étant directement réglés par le Payeur.

Le Département veille cependant à obtenir le remboursement des sommes dues. Le cas échéant, systématiquement, les créances sont produites par le Payeur au passif des entreprises en clôtures de liquidations judiciaires pour insuffisance d'actif sur indication des services. Les cautions personnelles sont également mises en jeu, conduisant parfois le Département à défendre leur validité au contentieux, jusqu'au conseil d'État.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°50 – Décision du Tribunal de Grande Instance de Gap datée du 03.01.2014 – dossier [G. N.] / montant de la caution contestée : 20 000 €

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°51 – ordonnance du Tribunal administratif datée du 03.11.2015 – dossier [G. N.] / montant de la caution contestée : 20 000 €

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°52 – ordonnance du Tribunal administratif datée du 03.05.2016 – dossier [F. N.] / montant de la caution contestée : 20 000 €

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°53 – Décision de la Cour Administrative d'Appel datée du 24.10.2016 – dossier [G. N.]

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°54 – ordonnance du Tribunal administratif datée du 23.03.2017 – dossier [G. G.] (54A) et [ép.] (54B) / montant de la caution contestée : 36 403 €

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°55 – ordonnance du Tribunal administratif datée du 23.07.2017 – dossier [J. P.]

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°56 – ordonnance du Tribunal administratif datée du 17.10.2017 – dossier [G. B.] / montant de la caution contestée : 52 493 €

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°57 – Arrêt du Conseil d'État daté du 25.05.2018 – [G. N.] vs DEPARTEMENT DES HAUTES-ALPES

À trois reprises, en raison de circonstances exceptionnelles relevées par les cautions, l'Assemblée Départementale a néanmoins décidé de la remise partielle de la dette, sur les intérêts restant à courir.

Dossier	Capital restant dû	Remise
PC	24 410.89 €	480 €
MO	11 637.21 €	832.23 €
DH	18 943.72 €	588.41 €

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°58–délibération CP/5521 -10.05.2016

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°59–délibération CP/5581 -28.06.2016

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°60–délibération CP/7209 -06.11.2018

La Chambre relève cependant à juste titre une erreur de comptabilisation des avances consenties par le Département aux collectivités, au compte administratif 2016 : le montant reporté dans l'encours du prêt intitulé « Avance Remboursable Risoul » est effectivement erroné et a fait l'objet d'une correction au compte administratif 2017, en lien avec la Paierie départementale lors de l'établissement du compte de gestion.

IV – ANNEXES					IV
ELEMENTS DU BILAN – ETAT DES PRETS					B6
Prêts (compte 274)					
Bénéficiaires	Date de la délibération	Encours restant dû au 31/12/N	Montant de l'annuité recouvrée		ICNE de l'exercice
			Capital	Intérêts	
assortis d'intérêts (total)		19 073,18	10 810,85	805,19	0,00
0527 - RIBES Corinne		648,62	648,62	18,38	0,00
5441 - SARL LE SOLEIL DES ECRINS		3 302,21	1 862,32	110,96	0,00
0689 - SCEA VOJS		3 853,94	2 543,59	116,35	0,00
0374 - SARL BLANCHISSERIE DU MOULIN		9 540,52	4 875,28	312,08	0,00
0282 - BOUCHER ALAIN		1 637,87	1 081,04	49,44	0,00
ion assortis d'intérêts (total)		493 553,97	227 666,25		
60 - SIVM SERRE CHEVALIER		120 000,00	40 000,00		
00187 - COMMUNE DE RISOU		358 583,94	179 291,97		
IRASSERIE D'ANCELE		4 970,00	2 660,00		
0007 - SARL ALPES MATERIEL HOTELIER		10 000,03	5 714,28		

Le Département relève en outre l'absence de mention relative à l'avance sans intérêt de 686 020 € versée au SIVOM du Briançonnais en 1987, dont la dernière échéance de remboursement intervenait en 2017, après plusieurs reports et rééchelonnement du plan d'apurement dont le terme était initialement prévu en 2002.

En 1991, 1996, 1999, 2000 et 2009, l'Assemblée Départementale a fait évoluer, à la demande du bénéficiaire, le calendrier de remboursement de l'avance, totalement neutralisé entre 2000 et 2013, alors que le remboursement attendu sur la période s'élevait à 355 116.45 €.

[...]

2.2.4 Une connaissance imprécise du patrimoine départemental

Le suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé du recensement des biens et de leur identification au sein d'un inventaire. Le second assure l'enregistrement et le suivi des biens à l'actif du bilan. Plusieurs défaillances apparaissent dans le suivi comptable du patrimoine du département :

L'actif 2016⁷ transmis par le comptable n'est pas concordant avec le document transmis par le département au titre de l'inventaire des immobilisations⁸ à la même date.

L'identification de chaque bien s'effectue par un numéro d'inventaire et un libellé. Le caractère elliptique de certains libellés entraîne des difficultés de suivi du patrimoine (libellés « NC » pour 387 529 € au compte 2151 ; un libellé « » pour une valeur de 161 691 €, au compte 2031 ; « Frais d'étude antérieurs » pour une valeur de 110 153 € ; « Montage de dossiers » avec une valeur de 115 078 € ou « Virtualisation » avec une valeur de 67 200 €, compte 21318 « Poteaux » avec une valeur de 241 247 €).

⁷ Document produit par le département « état détaillé de l'actif ».

⁸ Document « liste des immobilisations » ces deux documents étaient inexploitable, car ne retraçant pas les totaux par comptes d'imputation.

Alors que l’instruction budgétaire et comptable de la nomenclature M52 souligne qu’il « apparaît opportun de traiter la voirie différemment des autres immobilisations en matière d’inventaire, en retenant un numéro unique pour l’ensemble du réseau départemental de voirie », le département attribue plus d’une cinquantaine de numéros à la voirie avec des libellés ne comprenant que la mention « travaux de voirie » pour un total de 166 M€.

On constate également un montant de plus de 1,3 M€ de valeurs négatives. D’autres libellés d’inventaire sont imprécis. Ainsi, au compte 2182 « Matériel de transport », il est recensé des véhicules datant de plus de vingt-cinq ans, sans références d’immatriculation, pour un total de 6,7 M€.

Certaines dépenses d’investissement sont imputées en fonctionnement et ne font en conséquence pas l’objet d’un enregistrement au patrimoine de la collectivité, à l’instar du mobilier de l’appartement de fonction de l’hôtel du département.

Les valeurs négatives identifiées dans les opérations de gestion patrimoniale, correspondent à la comptabilisation de subventions reçues non rattachées à leurs immobilisations en dépenses, ce qui crée un bien de valeur négative.

En effet, les fiches « bien/recettes » doivent être créées dans l’outil de gestion CORIOLIS, indépendamment de la fiche « bien/dépenses » car les imputations mouvementées diffèrent. Une fois créée, la fiche « bien/recette » est rattachée à l’immobilisation principale (fiche « bien/dépense ») et le montant négatif vient se déduire du montant des dépenses en cumul d’amortissement. Conduit en lien avec la Pairie départementale, le travail de rapprochement des données est en cours : Ainsi, sur 120 fiches « biens/recettes » faisant apparaître un montant négatif, 72 ont été rattachées à la fiche « bien/dépense ». La régularisation se poursuit, ciblant avant tout les 5 derniers exercices, les fiches les plus anciennes datant de 2005.

Le tableur de reprise de ces opérations, produit en annexe n°59, illustre l’antériorité d’une pratique en cours de requalification.

S’agissant du matériel roulant, il n’y a rien d’étonnant à trouver encore dans l’actif départemental, des engins dont l’immatriculation date de plus de vingt-cinq ans.

Il s’agit principalement de matériels dédiés à la viabilité hivernale dont la durée d’amortissement oscille entre 15 et 20 ans.

A titre d'exemples, circulent à nouveau cet hiver :

Code engin	Libellé	Année d'acquisition	Service d'affectation
571	CHASSE-NEIGE THOMAS	1998	Antenne Technique d'Eygliers
573	CHASSE-NEIGE THOMAS	1995	Antenne Technique d'Eygliers
575	CHASSE-NEIGE THOMAS	1994	Antenne Technique de Veynes
577	CHASSE-NEIGE THOMAS	1993	Antenne Technique de St Bonnet
857	TRACTEUR RENAULT ERGOS	1997	Antenne Technique de Laragne
927	SALEUSE SCHMIDT	2001	Antenne Technique de Briançon

En outre, les véhicules les plus anciens, insusceptibles de circuler, sont conservés afin de se voir prélever des pièces détachées utiles à l'atelier mécanique de l'Agence Routière Départementale.

Parallèlement la démarche continue de qualification des pratiques comptables internes se poursuit en ce sens (*confer infra*).

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°35 (*infra*) – note de la directrice des Finances, datée du 11.08.2017 portant plan d'action au regard des carences constatées parmi les services comptables fonctionnels dans la gestion des immobilisations ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°36 (*infra*) – supports de formations ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°37 (*infra*) – fiches méthodologiques ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°38 (*infra*) – liste des participants aux séquences de formations ;

Les démarches entreprises par le Département antérieurement puis concomitamment au contrôle des comptes, aboutissent à ce que la recommandation n°3 soit aujourd'hui entièrement satisfaite.

3 LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière de la chambre porte sur la période 2014 à 2017, et sur le budget principal, soit 88 % des recettes de fonctionnement. Les budgets annexes concernent, en 2017, le laboratoire vétérinaire (1,4 M€), les transports (17 M€), les aérodromes (1 M€) et l'agence routière départementale (5,9 M€).

3.1 Des produits de gestion qui se réduisent à compter de l'exercice 2016

Les produits de gestion se sont élevés à 171 M€, en 2017, et se composent à 67 % de ressources fiscales et à 25 % de dotations de l'État et de participations. Ils ont progressé en moyenne de 0,2 %, par an, soit 1 M€ depuis 2014 et ce, en dépit de la forte réduction des ressources institutionnelles (- 4,7 %) du fait de la participation du département au redressement des comptes publics.

Tableau n° 1 : Les produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	109 359 739	116 452 683	115 320 911	114 291 264	1,5%
+ Fiscalité reversée	7 152 604	7 249 594	6 840 926	10 050 426	12,0%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	49 930 876	47 247 645	46 226 351	43 194 238	-4,7%
+ Ressources d'exploitation	3 660 750	3 727 238	3 740 582	3 620 516	-0,4%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	N.C.
=Produits de gestion	170 103 969	174 677 161	172 128 770	171 156 444	0,2%

Source : comptes de gestion

3.1.1 Des ressources fiscales qui demeurent dynamiques

Les ressources fiscales ont augmenté en moyenne de 1,5 % chaque année, soit de 4,9 M€, entre 2014 et 2017. La taxe foncière sur les propriétés bâties (46,5 M€) est la principale recette fiscale. Son dynamisme (1,9 % annuel soit 2,5 M€ entre 2014 et 2017) s'explique par la hausse des bases fiscales et par l'évolution du coefficient forfaitaire prévue chaque année en loi de finances. Le levier fiscal n'a pas été mobilisé jusqu'en 2018. Le département a augmenté le taux de la taxe foncière, par délibération du 6 février 2018, de 20,90 % à 26,10 % afin de générer une recette supplémentaire estimée à 11,6 M€, pour répondre, selon lui, à la hausse des dépenses sociales et du programme d'investissement.

Les droits d'enregistrement et les taxes d'urbanisme (27,6 M€) ont été dynamiques (+ 9,5 % par an) avec 6,6 M€ supplémentaires perçus entre 2014 et 2017, du fait de la progression des prix de l'immobilier.

Les recettes issues de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 ont été stables jusqu'en 2016.

Le département a ainsi perçu annuellement 10,6 M€ de cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de 2014 à 2016, ramenés à 5,3 M€ en 2017 du fait du transfert d'une part de la CVAE à la région, en contrepartie des transferts à cette dernière des transports départementaux. La région reverse au département une attribution de compensation de 1,5 M€.

À ce stade de l'analyse, le Département croit utile de rectifier cette donnée et de préciser à la Chambre que l'attribution de compensation versée par la Région en 2017 s'élevait en fait à 4.5 M€ versés dans le cadre de la convention de gestion transitoire mise en place jusqu'au 31.08.2017 (pièce complémentaire n°62).

De fait, le département a perdu une part de son assiette fiscale et du dynamisme induit par l'évolution de l'activité économique.

Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), qui compense le manque à gagner résultant de la réforme de 2010, s'élève à 2,6 M€. Cette situation signifie que l'assiette de la taxe professionnelle était supérieure, à due concurrence, à celle de la contribution économique territoriale.

La taxe sur les conventions d'assurance (21,6 M€) a connu une progression annuelle de 2,1 % soit 1,3 M€ de 2014 à 2017. En revanche, la taxe sur la consommation finale d'électricité (2,6 M€) et celle concernant la consommation sur les produits énergétiques (7,3 M€) se sont contractées annuellement de 2,3 %, soit de - 0,7 M€ sur la même période.

En raison de la présence sur son territoire de nombreuses stations de ski, le département des Hautes-Alpes a bénéficié d'une taxe sur les remontées mécaniques (2 M€) relativement dynamique (+ 0,4 M€ entre 2014 et 2017).

3.1.2 Des ressources institutionnelles réduites

Les ressources institutionnelles ont atteint, en 2017, 43,1 M€ après une diminution annuelle de 4,7 %, entre 2014 et 2017, résultat de la contraction sensible de la dotation globale de fonctionnement (DGF) (26,4 M€ en 2017). Du fait de la contribution des collectivités au redressement des comptes publics, la DGF a diminué de 8 M€ en quatre exercices, soit 8,5 % par an. La dotation globale de décentralisation est restée stable (1 M€).

Les participations de l'État (11,9 M€) ont augmenté de 8,5 % par an, soit 2,5 M€ entre 2014 et 2017, du fait des compensations des allocations individuelles de solidarité (1,2 M€ en 2017 pour la prestation de compensation du handicap, 6 M€ pour l'allocation personnalisée d'autonomie et 0,9 M€ du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion). Ces compensations ont progressé en moyenne de 6 % par an entre 2014 et 2017. Le département des Hautes-Alpes a également perçu 2,6 M€ de l'agence de l'eau au titre de sa mission de protection des ressources en eau en 2017.

3.1.3 Des autres ressources stabilisées

Les ressources d'exploitation, comprenant principalement les redevances d'occupation du domaine public et les recouvrements sur bénéficiaires d'aides sociales ou les tiers payants ainsi que le recouvrement des indus, se sont stabilisées à hauteur 2,9 M€.

3.2 Des charges de gestion en progression contenue

Les charges de gestion se sont élevées à 149 M€ et ont progressé de 1,5 % par an, entre 2014 et 2017, soit de 6,5 M€ au total, du fait des dépenses sociales.

Tableau n° 2 : Les charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	12 609 282	11 197 315	11 870 755	12 396 931	-0,6%
+ Charges de personnel	34 765 439	35 192 409	36 927 363	37 302 463	2,4%
+ Aides directes à la personne	32 890 736	34 385 581	35 774 444	37 258 061	4,2%
+ Aides indirectes à la personne	22 203 010	23 565 314	24 095 165	27 514 772	7,4%
+ Subventions de fonctionnement	8 344 207	6 755 377	5 801 570	7 155 332	-5,0%
+ Autres charges de gestion	32 221 025	35 732 796	33 334 859	27 969 030	-4,6%
=Charges de gestion	143 033 700	146 828 792	147 804 156	149 596 588	1,5%

Source : comptes de gestion

3.2.1 Des dépenses sociales en progression

Les interventions sociales (64,7 M€) ont représenté 43 % des charges de gestion en 2017. Elles ont progressé chaque année de 5,5 % du fait d'une croissance économique atone et du vieillissement de la population. Elles comprennent :

- *L'aide sociale à l'enfance (27,3 M€ en 2017 avec une variation annuelle de 7,5 % et une forte augmentation de 3,2 M€, du fait de l'accueil des mineurs non accompagnés (plus de 500 cas en 2017 contre une dizaine en 2015) ;*

À ce stade de l'analyse, le Département croit utile de rectifier cette donnée et de préciser que 1 253 personnes ont effectivement accueillies en 2017 contre 65 en 2015.

- *Le revenu de solidarité active (15,5 M€ en 2017 avec une hausse annuelle de 5,9 %) ;*
- *Les aides personnalisées d'autonomie (15,8 M€ en 2017 avec une progression annuelle de 3,2 %) ;*
- *L'allocation des personnes handicapées (5 M€ en 2017 avec une augmentation annuelle de 3,1 %).*

Tableau n° 3 : Les dépenses sociales du département

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Aides directes à la personne (a)	32 890 736	34 385 581	35 774 444	37 258 061	4,2%
<i>Dont revenu minimum d'insertion (RMI)</i>	5 208	268	0	0	-100,0%
<i>Dont revenu de solidarité active (RSA)</i>	13 005 299	14 467 079	15 216 550	15 460 024	5,9%
<i>Dont aide personnalisée d'autonomie (APA)</i>	14 376 666	14 265 114	14 769 726	15 822 353	3,2%
<i>Dont allocations personnes handicapées</i>	4 633 378	4 793 124	4 961 942	5 074 248	3,1%
<i>Dont famille et enfance</i>	61 538	70 187	52 622	52 068	-5,4%
Aides indirectes à la personne (b)	22 203 010	23 565 314	24 095 165	27 514 772	7,4%
<i>Dont frais de scolarité</i>	73 908	55 494	53 602	49 769	-12,3%
<i>Dont accueil familial et frais de séjours</i>	21 990 765	23 386 294	24 041 563	27 314 205	7,5%
<i>Dont autres frais (hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)</i>	138 337	123 526	0	150 797	2,9%
= Dépenses d'intervention (a+b)	55 093 746	57 950 895	59 869 609	64 772 832	5,5%

Source : comptes de gestion

Il semble utile de préciser également à ce stade que la dépense identifiée dans le présent tableau, au titre de l'aide sociale à l'enfance, intègre en fait l'ensemble des comptes reliés au compte 6524 « frais de séjour en établissement ». De ce fait, les frais d'hébergement en structures des personnes âgées (compte 65243) et personnes handicapées (compte 65242) sont consolidées, de manière erronée.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°63 – extrait des comptes administratifs 2014-2015-2016-2017 / chapitre 65 – ventilation des dépenses d'aides sociales par fonction et code service

Ces charges sont financées à hauteur d'environ 70 %, en 2017, par des ressources dédiées, transférées par l'État. Le reste du financement de ces compétences obligatoires a été assuré par la collectivité, notamment par les recettes fiscales propres (114 M€). Le pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales, le 16 juillet 2013, a prévu la mise en place en 2014 de plusieurs mesures afin d'assurer un meilleur financement des allocations individuelles de solidarité. De ce fait, dès 2014, le département des

Hautes-Alpes a bénéficié du transfert des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (3,8 M€) et a relevé le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à hauteur de 4,5 %, taux plafond autorisé par la loi, au lieu de 3,8 % soit un gain de 4 M€.

3.2.2 L'évolution des charges à caractère général

Pour faire face au dynamisme des dépenses sociales, les charges à caractère général ont été réduites de 13 % (soit de 1,4 M€) entre 2014 et 2015 mais ont ensuite augmenté jusqu'en 2017 pour retrouver leur niveau de 2014. Les principaux postes concernés par des variations à la hausse ou à la baisse ont été :

- *Diminution du compte portant sur les contrats de prestations de services (- 0,8 M€ de 2014 à 2016) mais une hausse de 0,6 M€ en 2017 pour atteindre 1,2 M€, du fait de l'imputation sur le budget principal de charges relevant du budget annexe culture qui a été clos) ;*
- *Diminution des honoraires, études et recherches (- 0,3 M€) du fait d'un moindre recours à des assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) ; Augmentation des dépenses de transports collectifs et de biens, passant de 0,1 M€ à 0,6 M€, entre 2014 et 2017, le transport des élèves handicapés étant imputé sur le budget principal à la suite de la suppression du budget annexe transport.*

Il semble utile de préciser à ce stade que la dépense de transport associée aux déplacements des élèves handicapés intègre également les frais de trajet des Mineurs Non Accompagnés, à hauteur de 53.7 K€ en 2017 et 115 K€ attendus en 2018.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°64 – extrait des comptes administratifs 2014-2015-2016-2017 / chapitre 65 – ventilation des dépenses de transport par fonction

3.2.3 Une contraction des autres charges jusqu'en 2016

Outre les charges à caractère général, le département s'est efforcé de maîtriser la progression des dépenses de personnel (37,3 M€), des subventions de fonctionnement (7,2 M€) et des autres charges de gestion (1,2 M€).

3.2.3.1 Une progression des dépenses de personnel (37 M€) marquée entre 2015 et 2016

Les dépenses de personnel qui s'élèvent à 37 M€ en 2017 ont augmenté de 1 % entre 2014 et 2015 puis de 5 % entre 2015 et 2016 et de 1 % en 2017.

Là encore, il paraît nécessaire de préciser que l'augmentation relevée de 2015 à 2017 résulte mécaniquement de l'intégration du budget annexe de la culture au budget principal, par souci de conformité réglementaire.

	CA 2015	CA 2016	CA 2017
dépenses totales de personnel - K€ -	37 749	39 686	39 794
dépenses "personnel culture" - K€ -	0	2 319	2 356
part du personnel culture dans dépenses RH - % -		5,84	5,92
dépenses de personnel hors culture - K€	37 749	37 367	37 438
VARIATION à périmètre constant		-1,01%	0,19%

À périmètre fonctionnel constant, les dépenses de personnel évoluent de façon peu significative, et en tout état de cause, à un rythme bien inférieur à celui constaté à l'échelle de l'ensemble des départements.

3.2.3.2 Une contraction des subventions (7 M€) jusqu'en 2016

Les subventions de fonctionnement ont été réduites de 2,5 M€ entre 2014 et 2016 (-17%) mais repartent à la hausse en 2017, + 1,3 M€ dont plus d'un million correspond à des subventions versées aux personnes de droit privé (associations, sociétés sportives etc.).

Tableau n° 4 : Les subventions de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	8 344 207	6 755 377	5 801 570	7 155 332	-5,0%
<i>Dont subv. aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	0	31 352	0	0	N.C.
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	2 712 911	3 593 334	2 984 004	3 273 960	6,5%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	5 631 296	3 130 692	2 817 566	3 881 372	-11,7%
<i>Dont remises gracieuses</i>	0	0	0	0	N.C.

Source : comptes de gestion

La variation constatée entre 2016 et 2017 (+ 1.3 M€) nécessite d'être éclairée sur les points suivants :

- **En premier lieu, comme indiqué plus haut, la participation du Département au fonctionnement de l'ADDET05 est comptabilisée au compte 656 (adhésion et participation) et non plus 657 (subventions aux organismes de droit privé) depuis 2014, dans la mesure où la Collectivité est membre à part entière du GIP ;**
- **En outre, la chapitre 65 (voir ci-après) comptabilise les subventions versées aux Communes et EPCI par le Département en application des conventions signées avec l'Agence de l'Eau. En 2017, leur montant s'élève à 584 006.34€ ;**
- **Sont également comptabilisés 488 519.88 € correspondant à la mise en place de la Conférence des Financeurs des actions de prévention de la perte d'autonomie, en application de la loi d'adaptation de la société au vieillissement ;**
- **le secteur de l'agriculture a bénéficié d'une aide supplémentaire de 146 000 € par rapport à 2016 (grande de défense sanitaire, association des jeunes agriculteurs notamment.) et celui des sports, de 80 000 €.**

3.2.3.3 Une contraction des autres charges de gestion (28 M€) du fait du transfert de la compétences transport

Les autres charges de gestion se sont contractées à hauteur de 16 % entre 2016 et 2017 du fait du transfert de la compétence transport à la région.

Les contributions ont progressé de 2,9 % par an pour atteindre 9,9 M€ en 2017. La hausse des dotations de fonctionnement des collèges (2,2 M€ en 2017) et de la contribution au service d'incendie (6,5 M€ en 2017) a été mesurée. Les participations aux syndicats et organismes ont triplé, du fait d'un versement d'une somme de 2 M€ à l'agence départementale de développement économique et touristique (ADDET) ainsi que de 0,3 M€ au syndicat mixte PACA très haut débit. [...]

3.2.3.4 Les frais de mission et de déplacements des élus

Les frais de mission et déplacement des élus (75 796 € en 2017) ont connu une diminution de 2,3 % en moyenne depuis 2014.

En application des dispositions de l'article L. 3123-19 du CGCT, « les membres du conseil départemental peuvent recevoir une indemnité de déplacement et le remboursement des frais de séjour qu'ils ont engagés pour prendre part aux réunions du conseil départemental, des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités. (...) Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires de transport et de séjour pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil départemental ».

Les frais occasionnés sont alors remboursés dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État, selon le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

Le comptable a suspendu de nombreux paiements en l'absence de justification d'un mandat spécial ou d'ordre de mission autorisant le déplacement, des pièces justificatives afférentes ou de demandes de remboursement pour des déplacements relevant en fait de l'indemnité de conseiller départemental. Ces irrégularités récurrentes ont entraîné la réalisation d'un audit, en 2016, diligenté conjointement par le département et le comptable public. Cet audit a mis en évidence « un dispositif non centralisé, manquant de traçabilité, d'harmonisation dans les contrôles et de fiabilité générale en ce qui concerne le contrôle des frais de déplacement des élus ». Il a conclu que « La mise en place d'un contrôle allégé sur les dépenses relatives aux frais de déplacement des personnels et des élus n'est pour l'heure pas envisageable en raison de l'insuffisante sécurisation des chaînes de travail et de contrôle. (...) Les dysfonctionnements majeurs relevés concernent :

- L'éclatement et l'absence d'harmonisation dans les contrôles menés ;*
- Le défaut de traçabilité et d'historisation des frais de déplacement pour une partie des personnels ;*
- Le défaut d'application de la réglementation en matière de frais de déplacement des élus du fait de l'organisation observée ».*

Pour autant, malgré la nouvelle procédure mise en place, par délibération du 14 mars 2017, le comptable a à nouveau suspendu les paiements en l'absence de pièces justificatives.

La délibération de 2017 maintient un dispositif irrégulier. En effet, l'article R. 3123-20 du CGCT dispose que la prise en charge des frais de déplacements, y compris pour les mandats spéciaux, est « assurée dans les conditions définies par le décret fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État », à savoir le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006. Or, la délibération prévoit toujours des modalités de remboursement différentes et plus avantageuses (200 € la nuit et 250 € à Paris jusqu'en 2017 puis depuis la délibération du 14 mars 2017 110 € la nuit à Paris au lieu de 70 € ; 25 € pour un repas au lieu de 15,25 €).

La même délibération accorde aux agents, notamment au directeur de cabinet et au chauffeur du président du conseil départemental, qui accompagnent les élus dans leurs déplacements les mêmes frais de remboursement.

La chambre invite le conseil départemental à revoir l'ensemble du dispositif pour se conformer aux dispositions du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

Le remboursement des frais de missions a toujours fait l'objet d'une vigilance particulière de la part du Département. C'est à ce titre que la Collectivité a sollicité de la DDFIP l'engagement d'un audit partenarial étendu à la demande du Cabinet, au frais de déplacement des Élus.

Exercice	2014	2015	2016	2017	Au 30/10/2018
Montant (€)	75 184,13	114 695,90	64 725,35	62 989,72	39 686,31
Variation (%)	-	52.55	-56.43	-2,68	-58,72

Le triple objectif, aujourd'hui atteint, produit tous ses effets :

- définition d'une nouvelle chaine de travail,
- centralisation et homogénéisation des procédures de contrôles,
- rectification du dispositif adopté en 2015, en liant avec la Paierie.

Les taux de rejets affichent une constante baisse, démontrant ainsi la fiabilité de la procédure de contrôle mise en place en interne.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°66 – les dix derniers rejets de mandats intéressant les frais de déplacements à rembourser aux agents

Ces 10 derniers rejets de mandats par la Paierie concernent la période d'août 2017 à juin 2018, soit 10 mois au cours desquels la direction des finances a traité 1 469 mandats portant remboursement des frais engagés par les agents dans le cadre de leurs missions.

Le montant total des sommes dont le remboursement est ainsi rejeté par la Paierie s'élève à 1 941.61 € sur un total remboursé à dates de 184 163.02 €, soit un taux de rejet de 1.05%.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°67 – les dix derniers rejets de mandats intéressant les frais de déplacement à rembourser aux Élus.

Ces 10 derniers rejets de mandats par la Paierie concernent la période de décembre 2016 à mai 2018, soit 18 mois au cours desquels la direction des finances a traité 481 mandats portant remboursement de frais engagés par les Conseillers départementaux dans le cadre de leurs mandats.

Le montant total des sommes dont le remboursement est rejeté par la Paierie s'élève à 2 548.48 € sur un total remboursé à date de 106 833.09 €, soit un taux de rejet de 2.38%.

Le faible taux de rejets ainsi constaté, confirme la rigueur du contrôle a posteriori et l'efficacité des mesures prises en interne, au terme de l'audit partenarial.

En lien avec la Paierie Départementale, le Département a posé un cadre renouvelé, respectueux des dispositions du décret 2006-781 du 3 juillet, pris en son article 7 qui dispose que « lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières, une délibération du conseil d'administration de l'établissement peut fixer, pour une durée limitée, des règles dérogatoires aux arrêtés interministériels prévus aux alinéas précédents, qui ne pourront en aucun cas conduire à rembourser une somme supérieure à celle engagée. »

Distinguant sans conclure, les remboursements opérés dans le cadre de missions courantes et de mandats spéciaux, la Chambre semble faire grief au Département d'avoir arrêté un niveau trop élevé de remboursement des frais engagés par les agents dans les agglomérations de Paris Lyon Marseille. Cette transgression délibérée vise avant tout à ne pas pénaliser davantage les agents qui portent l'action départementale au-delà de nos frontières territoriales : trouver une chambre d'hôtel à moins de 70€ sur Paris est une gageure. Plafonner le remboursement à 110 €, c'est faire en sorte que l'agent ne porte pas le poids financier d'un déplacement professionnel souvent imposé par l'Administration.

3.3 Des dépenses discutables

En dépit d'un effort indéniable de maîtrise de la dépense, le contrôle de la chambre a permis de mettre en évidence des dépenses de publicités, de relations publiques et de transport, discutables.

3.3.1 Des dépenses de publicité et de relations publiques mal comptabilisées

Les dépenses de publicité et de relations publiques ont diminué de 7,8 %, soit 0,1 M€, pour atteindre un peu plus de 0,4 M€ en 2017. Cette réduction est cependant à nuancer du fait de pratiques comptables discutables.

Une intervention irrégulière du directeur de cabinet pour engager des dépenses

Le directeur de cabinet signe des bons de commande et engage des dépenses, en application d'un arrêté du président du conseil départemental daté du 28 mai 2015. La chambre a constaté qu'il avait ainsi engagé des dépenses pour un montant de 105 181 € en 2016 et 98 778 € en 2017 comptabilisées selon la comptabilité fonctionnelle à la rubrique 023 « Information, communication, publicité », soit respectivement 24 % et 23 % de celle-ci.

La chambre rappelle les termes de l'article L. 3221-3 du CGCT selon lesquels le président du conseil départemental, seul chargé de l'administration et chef des services du département, peut déléguer sa signature aux responsables des services. Or, le directeur de cabinet ne peut donc être considéré comme l'un de ceux-ci au regard des missions qui lui sont dévolues. La jurisprudence n'a reconnu cette faculté qu'aux seuls directeurs de cabinet des villes de Paris,

Lyon et Marseille. Il en résulte que toutes les dépenses engagées par le directeur de cabinet sont illégales.

D'emblée la chambre se méprend sur la portée des dispositions qu'elle se propose d'interpréter.

Le rapport disqualifie l'ensemble des dépenses jugées irrégulières mais dont la légalité ne fait aucun doute, au motif d'une incapacité juridique alléguée du directeur de cabinet à se voir attribuer une délégation de signature du Président du conseil départemental.

Ce faisant, la chambre commet une erreur de droit.

En premier lieu, dans la mesure où l'appréciation portée par la chambre méconnaît la dualité des services du cabinet.

En effet, il convient de distinguer les fonctions administratives de celles à caractère politique dévolues aux services du cabinet.

Pour ce qui est des fonctions administratives, ce service est assimilable à tout autre en ce sens qu'il se compose de personnels affectés à durée indéterminée, dont il convient de gérer les aspects statutaires et de pourvoir au fonctionnement en réglant les opérations comptables ad hoc.

Les fonctions administratives ainsi assurées consistent en la gestion de l'agenda des élus (réunions, manifestations, rendez-vous et permanences...), la gestion des correspondances des élus, la liaison administrative entre les élus et les organismes tiers en raison des désignations opérées par l'assemblée départementale au sein d'organismes extérieurs, la préparation et la gestion des dossiers de session des Élus, le traitement de l'information des décisions prises lors des assemblées départementales, la veille documentaire sur demande, en fonctions des délégations exercées.

Ces fonctions administratives constituent un service à part entière et sont assurées par des personnels départementaux affectés aux services du cabinet : [...]

Conformément aux dispositions de l'ordonnance comptable de 2005, la rémunération et l'ensemble des frais attachés aux agents précités sont comptabilisés dans le volume des agents départementaux, sans distinction.

Par ailleurs, les services du Cabinet assument des fonctions politiques parfaitement dissociées des fonctions administratives qui précèdent pour l'exécution desquelles ont été recrutés des collaborateurs dont le nombre se situe en dessous du plafond autorisé par la Loi [...].

Dominées par l'aspect politique des fonctions exercées au sein des services du Cabinet, leurs fonctions sortent du champ administratif. C'est à ce titre que frais et rémunérations s'y rapportant sont comptabilisées sur une imputation spécifique, de même que les Collaborateurs de groupe.

Le management de cette équipe impose au directeur de cabinet un management bien distinct du premier. Et si l'ensemble des agents affectés aux services du Cabinet a pu être reçu en entretien chaque année par le directeur de cabinet, c'est bien pour répondre aux obligations administratives pesant sur lui à l'égard des assistantes placées sous son autorité, mais également pour fixer les objectifs spécifiques de chacun, selon les fonctions exercées.

Évidemment les fonctions ainsi décrites emportent l'engagement de dépenses départementales rattachées fonctionnellement aux missions dévolues aux services du cabinet.

Dans ce contexte, à supposer même que le directeur de cabinet n'ait pas eu la capacité juridique d'engager la dépense en l'absence de délégation de signature en ce sens, il aurait été tout de même associé à processus de dépense par l'expression d'un visa à tout le moins.

[...] Pour déduire que les dépenses engagées par le directeur de cabinet seraient illégales, la Chambre se fonde sur les termes de l'article L. 3221-3 du CGCT selon lesquels le Président du Conseil Départemental, seul chargé de l'administration et chef des services du département, peut déléguer sa signature aux responsables des services.

La Chambre précise, en outre, que selon son interprétation de l'article L.3221-3 précité, le directeur de cabinet ne peut donc être considéré comme l'un de ceux-ci au regard des missions qui lui sont dévolues.

Enfin, la Chambre évoque la jurisprudence du Conseil d'État (voir en ce sens : Conseil d'État, 6 septembre 2005, n° 280202, *Ville Paris c/ Min. Int*) en indiquant que la Haute Juridiction n'a reconnu la faculté de disposer d'une délégation de signature qu'aux seuls directeurs de cabinet des villes de Paris, Lyon et Marseille.

Ces affirmations péremptoires caractérisent une erreur de droit.

En effet, la chambre se méprend sur la portée et les conséquences à tirer de l'arrêt topique du Conseil d'État sur cette question.

Les conclusions du Commissaire de gouvernement François SENERS, dans cette instance, sont particulièrement éclairantes à cet égard :

*«
Pouvait-on sérieusement douter de l'existence d'un texte autorisant le maire de Paris à déléguer sa signature à son directeur de cabinet ? Vous savez, pour avoir été confronté à la question dans une affaire récente (voir : 29 juin 2005, numéro 266 686 département des Hauts-de-Seine,) que les dispositions applicables au maire de Paris Lyon et Marseille sont substantiellement différentes de celles qui régissent les autres communes. Dans le régime de droit commun, les règles relatives aux délégations de signature susceptible d'être donné aux fonctionnaires municipaux sont précises et restrictives : l'article L. 2122-19 n'autorise en effet le maire à déléguer sa signature qu'à quatre collaborateurs, le directeur général des services, son adjoint, le directeur général et le directeur des services techniques. Les règles spéciales applicables à Paris, Lyon et Marseille, fixées à l'article L. 25-27 du C j'ai accepté ici de la loi du 31 décembre 1982, sont très proches de celles qui concernent les présidents de conseils généraux et régionaux : délégation peut être donnée au secrétaire général et aux « responsables de services communaux » des trois métropoles. Vous jugez de faire, de façon générale, qu'un texte qui énumère les personnes pouvant recevoir délégation de signature fixe une liste limitative (11 février 1953, la belle et 22 mai 1953, Mlle Comiti, 20 février 1985,*

Sebe) mais l'imprécision de la notion de responsables de services communaux » vous a conduit, dans un précédent, à faire une lecture libérale du texte applicable de la capitale en jugeant qu'il ne faisait pas obstacle à ce qu'une délégation fut donnée un chef de bureau de la ville et même un adjoint un chef de bureau, alors même que ce dernier n'aurait que le grade d'attaché d'administration (21 décembre 2000, société par Tina Elvira, numéro 21 29 87). La décision n'est pas fichée sur ce point mais ces motifs sont aussi clairs que détaillés.

Dans votre récente décision département des Hauts-de-Seine, vous avez confirmé cette interprétation en jugeant que les présidents de conseils généraux, soumis à des règles tout à fait similaires, sont habilités à déléguer leurs signatures à des fonctionnaires placés à la tête de subdivision territoriale ainsi qu'aux adjoints des chefs de service. Nous avons exposé à cette occasion les motifs qui justifient un régime de délégation de signature plus extensif dans les collectivités de grande taille. »

Au demeurant, le Conseil d'État a au détour de la décision *Département des Hauts de Seine* reprise par le Rapporteur public explicitement posé le principe suivant lequel :

« Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales, le président du conseil général est "le chef des services du département. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services" ;

Considérant que ni ces dispositions de portée générale du code général des collectivités territoriales, ni (...) ne font obstacle à ce que le président du conseil général délègue sa signature à des agents du département qui, sans avoir la qualité de directeur ou de chef de service dans l'administration départementale, exercent des fonctions de responsabilité au niveau territorial ou fonctionnel... ».

Il résulte donc de la combinaison des décisions du Conseil d'État, Ville de Paris et Département des Hauts-de-Seine, non remises en cause depuis par la Haute juridiction, que les collectivités de grande taille au rang desquels figurent les Conseils Départementaux, Conseils Régionaux et les Villes de Paris, Lyon et Marseille disposent d'un régime de délégation de signature similaire et volontairement plus extensif justifié par la structuration même des services desdites collectivités.

Enfin, le Conseil d'État déduit la faculté aux exécutifs de ces grandes collectivités de confier une délégation de signature à leur directeur de cabinet, de la similarité des dispositions des articles L.3221-3 et L.2511-27 du Code général des collectivités territoriales, que le Commissaire du gouvernement qualifie de « *très proches* » et qui permettent, en raison de la généralité des termes utilisés, par opposition aux dispositions limitatives applicables aux Communes (article L. 2122-19 du CGCT) d'autoriser le Président du Conseil Départemental à déléguer sa signature à son directeur de cabinet.

En conséquence, l'arrêté du Président du Conseil Départemental du 28 mai 2015 en tant qu'il confie une délégation de signature à son directeur de cabinet est régulier et par suite les dépenses engagées par le Directeur de cabinet sur le fondement de cette habilitation parfaitement licites.

⇒ Voir en ce sens : pièce complémentaire n°68A – Conclusions du commissaire du gouvernement François SENERS, Conseil d'État, 6 septembre 2005, n° 280202, Ville Paris c/ Min. Int.

Enfin pour conclure sur ce point, au regard des bons de commande ainsi engagés, l'intérêt départemental des dépenses engagées par le directeur de cabinet apparaît sans équivoque.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°68B – pour illustration de l'intérêt départemental attaché aux dépenses engagées : liste des bons de commande engagés par le directeur de cabinet dans les deux mois précédant son départ.

Une sous-comptabilisation des dépenses de « Publicité, publications, relations publiques ».

En plus de cette irrégularité, de nombreuses dépenses engagées par le directeur de cabinet, pourtant classées fonctionnellement en « communication, publicité » ont été « banalisées » dans les comptes qui ont été approuvés par l'assemblée départementale. Ainsi, des achats de fleurs et de plantes d'un montant de 4 156 € et, des achats de vins, d'alcool, de boissons non alcoolisées, et divers achats alimentaires pour un montant de 9 603 €, destinés à des réceptions ou à l'accueil d'invités ont été comptabilisés, en 2016, respectivement en « Achat de fournitures non stockables - divers » (compte 60618) et en « Fournitures non stockées-Alimentation » (compte 60623) alors que ces achats relevaient, par nature de dépenses de relations publiques, à enregistrer au compte dédié (compte 623).

De même, en 2016, des factures concernant l'impression sur divers supports, de logo du département (balles de golf, sacs, tee-shirt, porte cartes, opinels etc.) pour un montant de 48 785 € ont été enregistrées en « autres fournitures non stockées » (compte 60628) alors qu'elles relevaient manifestement de dépenses de relations publiques (compte 623).

Les dépenses de publicité et de relations publiques (compte 623) d'un montant total de 511 251 € ont ainsi été minorées, en 2016, de 63 000 €, par le seul cabinet du président, soit 12 %.

En 2017, la chambre a pu constater les mêmes pratiques à hauteur d'environ 40 000 €.

D'autres dépenses engagées par le cabinet du président ont aussi été imputés sur des comptes erronés ; ainsi, en 2016, le mobilier de l'appartement de fonction d'un montant de 5 550 € a été enregistré en « Fournitures de petit équipement » (compte 60632) alors qu'il aurait dû être comptabilisé en investissement. Cette erreur aboutit à ce que ce mobilier ne figure pas à l'inventaire du département.

Des dépenses qui ont concerné indifféremment la livraison et le montage de meubles de l'appartement de fonction, le paiement d'agents de sécurité pour l'inauguration de Polyaéro, la gravure de médailles, la location d'une salle de séminaire, etc. ont été enregistrées au compte 6188 « Autres frais divers ».

La pratique perdue en 2017. Figure ainsi au compte 6251 « Voyages, déplacements et missions du personnel » un survol de 50 minutes en hélicoptère du Tour de France pour un montant de 1 944 €. Cette prestation n'étant pas destinée au personnel, elle relève du compte 6532 « Frais de mission et de déplacements » des élus.

La récurrence de ces anomalies ne contribue pas à la bonne transparence de l'information comptable.

Ce que la Chambre qualifie d'anomalie correspond en fait à une lecture des besoins du Cabinet réfléchie et posée par nature et non par finalité, en fonction des objectifs poursuivis.

Sous cet angle, l'exécution des dépenses du Cabinet pour l'exercice en cours, comme pour les précédents, ne démontre en rien la volonté de minorer les dépenses liées aux relations publiques :

	plan comptable	€	%	nature de la dépense	
60618	autres fournitures non stockables	1 945,90	1,93	fleurs, couronnes et plaques	
60623	alimentation	2 567,89	2,55	denrées alimentaires	
60628	autres fournitures non stockées	19 249,76	19,11	objets promotionnels	
60632	fournitures de petit équipement	1 222,87	1,21	équipement de sonorisation	*
611	contrats de prestation de services	24 503,00	24,32	sécurité, AOT	*
613	locations	12 652,32	12,56	sanitaires	*
615	entretien et réparations	564,50	0,56	petit matériel	
6188	autres frais divers	698,29	0,69	petit matériel	
623	publicité, relations publiques	36 261,89	36,00	frais de représentations	
6251	déplacements et missions	1 070,00	1,06	autocariste	
	* meeting aérien du 12 mai 2018	100 736,42			

La Chambre relève une erreur d'imputation s'agissant de l'article 6251, utilisé en lieu et place de l'article 6532. Cette seule erreur ne suffit cependant pas à disqualifier l'ensemble d'une stratégie d'achat maîtrisée, les dépenses du Cabinet ayant régulièrement baissé depuis 2015.

S'agissant de la légitimité du déplacement par hélicoptère à l'occasion du Tour de France 2017, la nature de ce déplacement ne correspond en rien à un vol d'agrément mais visait au contraire à connaître de l'état de la circulation sur le réseau routier des Hautes Alpes ce 17 juillet, au moment où le Département accueillait une manifestation d'ampleur internationale, particulièrement suivie par les sportifs amateurs.

Pour mémoire, le tracé du Tour de France 2017 intéressait les Hautes-Alpes sur 4 jours :

16 juillet	Étape du Tour/178 Km	cyclo sportive – Briançon/Col d'Izoard
19 juillet	Étape 18/ 183 km	La Mure – Serre Chevalier
20 juillet	Étape 19/ 178 km	Briançon- Col d'Izoard
21 juillet	Étape 20/ 220 km	Embrun- Salon de Provence

Estimées à 18 M€, les retombées économiques du Tour de France en cette année 2017 sont naturellement imputables à la forte fréquentation touristique du nord du département : selon les forces de sécurité, 450 000 spectateurs ont assisté aux épreuves alpines dont 34 % de séjournants, 45 % d'excursionnistes et 21 % de résidents. La fréquentation touristique additionnelle pour les territoires concernés du Grand Briançonnais et de l'Embrunais s'est élevée à + 35 %.

Derrière ces chiffres se cache une réalité moins attractive : en dépit des consignes de circulation très tôt diffusée auprès de la population locale comme aux touristes, et malgré les efforts des organisateurs, l'attrait de ces étapes de montagne était tel que le réseau routier national s'est rapidement trouvé bloqué, délestant son trop plein de véhicules sur le réseau départemental pour sa part largement impacté par les restrictions de circulation, du fait même de la course.

Le survol du tracé (1 104.75 €HT, hors mise en place de la Drop Zone s'élevant à 662.85 €HT) visait avant tout à permettre au Président du Département, accompagné du Vice-président chargé des Routes par ailleurs Président du Service Départemental d'Incendie et de Secours, de mesurer la capacité d'absorption du réseau routier départemental après course, et le volume réel de spectateurs et véhicules appelés à se mettre en mouvement en fin d'après-midi.

3.3.2 Des dépenses à l'intérêt général incertain

La destination publique de certaines dépenses est incertaine. Ainsi, des « cadeaux protocolaires » ou des « objets de communication cabinet » ont été commandés auprès d'un fournisseur de matériel de golf « SRIXON ». La faible quantité, d'un à quatre exemplaires, la nature des achats (sacs de golf, sacs de voyages, pack balles de golf-casquettes de golf etc.), l'absence de traçabilité de leur utilisation interrogent sur la bonne utilisation des deniers publics. De même, la collectivité n'a pas été en mesure de démontrer le caractère communicationnel des balles de golf en l'absence de précisions sur les manifestations publiques concernées.

La chambre relève que l'achat, entre 2015 et 2017, du matériel de golf par le directeur de cabinet du président et, son enregistrement à un compte autre que celui de relations publiques laissent présumer qu'il était destiné à un usage personnel. Si tel était le cas, cette pratique pourrait être pénalement répréhensible. La chambre rappelle, à cet égard, les termes de la charte de l'élu local, codifiée à l'article L. 1111-1-1 du CGCT selon lesquels l'élu « poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier ».

La chambre demande qu'il soit mis fin à ces pratiques.

Les dépenses présentées ici de manière tendancieuse et propre à nourrir volontairement la suspicion, sont explicitement associées dans leur règlement par mandat, à la dotation d'un trophée organisé conjointement chaque année dans les hautes alpes à l'initiative du Département associé à l'ADDET, afin de rassembler les acteurs économiques et touristique du territoire et de contribuer à son rayonnement.

L'absence de précision sur cette manifestation procède du silence gardé par le Rapporteur sur ce sujet lors du contrôle, alors même qu'il eut été aisé de s'enquérir auprès de l'institution des motivations réelles de l'achat.

Interrogés, les services du Département n'auraient eu aucune peine à éclairer la chambre sur la manifestation précitée et la dotation de soutien apportée chaque année par la Collectivité.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°69 – invitations aux Challenge des entrepreneurs 2018-2017-2016 ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°70 – liste des participants aux Challenge des entrepreneurs 2018-2017-2016 ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°71 – mandats SRIXON 2018-2017-2016 ;

En ce sens, l'énoncé de la recommandation n°4 en tant qu'il comprend les termes « mettre un terme aux dépenses qui ne relèvent manifestement pas de l'intérêt général » apparaît particulièrement mal fondé et tout autant mal venu.

3.3.3 Des remboursements irréguliers au profit du président

Le contrôle a montré la persistance de certaines anomalies significatives. Ainsi, à défaut de disposer des pièces ad hoc, le directeur de cabinet a produit, au cours du contrôle, le 8 janvier 2018, un certificat administratif relatif à trois déplacements effectués en 2016 par le président du conseil départemental :

- *Nuit au Golf Hôtel Resort, Domaine du Val de Sorne, le 9 juin 2016 (134 €). Selon le certificat administratif précité, ce séjour correspond à une visite des usines « signaux Giraud », co-contractant du département, et à l'évènement « Made in Jura » le 9 juin 2016 ;*
- *Nuit à l'hôtel Josse d'Antibes, le 25 août 2016 (202 €), dans le cadre de la rencontre avec le président du département des Alpes-Maritimes ;*
- *Nuit à l'hôtel Roi René, à Aix-en-Provence, le 17 septembre 2016 (183 €), consécutivement à une invitation du magazine « Montagne Leaders », pour participer à une compétition de golf et à un concours de pétanque du 15 au 17 septembre 2016. Selon le certificat administratif précité, le lendemain aurait eu lieu une rencontre avec le président du département du Jura ;*

L'intérêt public de ces déplacements ne paraît pas avéré dans la mesure où le président n'a pas reçu de mandat spécial pour une mission autorisée par l'assemblée délibérante dans l'intérêt des affaires du département (art. L. 3123-19 du CGCT précité). [...]

Les frais de nuitées relevés avec force de détail ci-dessus, peuvent être aisément reliés à l'action départementale :

Invité à visiter l'usine de Bellefontaine, sur son trajet en direction du congrès de l'ANEM, le Président du Département pouvait également valider la dernière phase de l'opération de requalification de la signalétique bâtiminaire engagée par le Département sur les 41 unités de travail disséminées sur le territoire des Hautes-Alpes.

Répondant à l'invitation de son homologue jurassien, M. Clément PERNOT, il profitait de son déplacement pour assister au salon des entrepreneurs « MADE IN JURA » à Dole, consacré à la promotion des circuits courts et visiter l'Aérodrome régional DOLE TAVAUX

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°72A – échanges électroniques entre le directeur commercial des signaux GIROD, Y. A. et le directeur de cabinet du Président BERNARD ;

Par ailleurs, en répondant à l'invitation des organisateurs de la manifestation INTERSTATIONS (voir en ce sens : pièces complémentaires n°72B – échanges électroniques entre l'assistante commerciale de la société POMA, E. G. et le directeur de cabinet du Président BERNARD), elle permettait au président de retrouver nombre d'acteurs de l'aménagement de la montagne avant de rencontrer le lendemain, son homologue des Bouches du Rhône, Mme Martine VASSAL (et non M. Clément PERNOT, cité plus haut et source probable de la confusion de la Chambre).

Certes, le Président ne disposait pas d'un mandat spécial pour ces déplacements ; parce qu'il les effectuait dans l'exercice courant de ses fonctions de président.

Appelée à interpréter des dispositions en tous points similaires à celles développées ci-avant, la Cour Administrative d'Appel de Paris retient le bienfondé de la prise en charge des frais de déplacement du Président du Département, au regard du lien de rattachement avec l'exercice des fonctions, indépendamment de l'existence ou non d'un mandat spécial spécifique au déplacement.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°72C – CAA Paris 26.01.1995 93PA01101 publié au recueil LEBON

3.3.4 Les trajets entre le logement du président et le siège l'attention de la chambre est attiré départemental (*sic.*)

De nombreux remboursements d'indemnités kilométriques ont pu être relevés. Depuis 2017, les justificatifs et les motifs des déplacements sont complets et mieux explicités mais des anomalies persistent.

Les déplacements du président ont représenté 4 972 € en 2016 et 5 398 € en 2017. Ils concernent, à 98 %, les trajets quotidiens entre Gap et sa résidence familiale ainsi justifiés :

« GAP-Département-Divers rendez-vous/Le Devoluy (le Courtil)⁹-Gap (aller-retour) ». En 2017, les 14 872 km représentent l'équivalent de 165 aller-retours.

Les indemnités kilométriques ont été autorisées par délibération du 14 mars 2017 uniquement dans le cadre de mandats spéciaux ou pour les « frais de séjour » selon les conditions fixées par l'article L. 3123-19 du CGCT. Les déplacements quotidiens du président dont la motivation paraît vague et imprécise ne correspondent manifestement pas à des déplacements pour se rendre à l'une ou l'autre des six réunions annuelles de l'assemblée départementale ou des sept réunions de commission (commission permanente et commissions thématiques) ou d'autres instances départementales.

Les invitations à des inaugurations ne peuvent donner lieu à remboursement dans les conditions prévues par l'article L. 3123-19 du CGCT. L'existence d'un logement de fonction au sein du siège du département (cf. infra) rend d'autant moins pertinent ces remboursements journaliers, qui sont par conséquent irréguliers.

La chambre demande qu'il soit mis fin à cette pratique.

3.3.5 Le cumul du paiement des frais de carburant et du remboursement des indemnités kilométriques

Le président dispose d'une carte essence¹⁰ pour son véhicule personnel avec laquelle il a acheté pour 2 070 € de carburant en 2016 et pour 2 962 € en 2017.

Pourtant l'indemnité kilométrique perçue dans les conditions décrites ci-dessus, ne peut être complétée par un remboursement des frais de carburant, en application de l'article 10 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, qui s'applique au cas d'espèce.

De surcroît, la consommation semble disproportionnée. En 2016, la consommation en carburant du président a été de 1 730 litres soit l'équivalent de 25 000 km à 34 000 km¹¹, ce qui représenterait entre 377 et 277 aller-retours entre Gap et sa résidence familiale soit environ

100 et 200 allers-retours supplémentaires à ceux déclarés au titre des indemnités kilométriques.

L'octroi de cartes de carburant à des élus, qui peuvent utiliser les véhicules du parc automobile départemental pour leurs déplacements, sans lien établi avec un intérêt départemental, ne paraît donc pas indispensable.

La chambre relève qu'en l'absence de traçabilité des déplacements effectués, ces dépenses contreviennent à la bonne gestion publique. En tout état de cause, cette situation ne permet pas de s'assurer que l' élu « poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt

⁹ Adresse du domicile du président.

¹⁰ Factures Total - cartes du parc automobile payées sur le budget annexe de l'agence routière départementale (ARD).

¹¹ Avec une consommation de 5 L à 7 L pour 100 km.

qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier », selon les termes de la charte de l'élu local, codifiée à l'article L. 1111-1-1 du CGCT.

C'est à dessein que le Département entend joindre ces deux paragraphes dans sa réponse.

La Chambre allègue de remboursements injustifiés entre le domicile du Président et le siège du Département ainsi que d'un cumul irrégulier de remboursements de frais kilométriques cumulé à l'usage d'une carte de carburant mise à sa disposition.

Cette compréhension du dispositif mis en œuvre apparaît extrêmement regrettable.

Il convient de rappeler ici l'appréciation formulée par le juge au regard des spécificités des fonctions de Président.

Or, lorsque le Président du Conseil départemental quitte son domicile pour se rendre au siège du département, c'est évidemment aux fins de l'exercice de ses fonctions.

L'agenda du Président documente et atteste le caractère manifestement rattachable à l'exercice des fonctions présidentielles pour chacun des déplacements faisant l'objet d'une prise en charge kilométrique. Il en va de même le plus généralement des déplacements domicile – institution.

Il est particulièrement dommageable que le Rapporteur n'ait pas sollicité les informations relatives aux engagements et à l'agenda du Président, ce qui aurait permis d'épargner à l'Institution l'appréciation particulièrement injustifiée de déplacements assortis d'une « *motivation vague et imprécise* », formulation démentie par l'agenda susmentionné. Tout aussi dommageable est l'a priori d'une « *absence de traçabilité des déplacements* » tout aussi infondé, également parfaitement démenti en l'état des pièces dont disposent les services départementaux.

Au demeurant, indépendamment des rendez-vous et sa participation aux réunions où sa présence est requise es-qualité, il est manifeste que la participation du Président aux inaugurations, manifestations et autres cérémonies de toute nature intervenant sur l'ensemble du territoire départemental, survient en raison des fonctions exercées. En ce sens, si la prise en charge des déplacements ainsi opérés ne relève pas des indemnités kilométriques éligibles au dispositif arrêté par délibération du Conseil Départemental en date du 14 mars 2017, leur lien immédiat avec l'exercice des fonctions justifie pleinement la mise à disposition d'une carte de carburant en l'absence de tout véhicule de fonction, affecté à la personne du Président.

Compte tenu des affirmations contenues au rapport, l'Institution départementale a entrepris le recensement de l'intégralité des frais de déplacements des années 2015, 2016, 2017.

Il en ressort le constat d'une stabilité et d'une cohérence certaines des données analysées :

- Une légère progression du kilométrage pris en charge (IK + carburant) sur les trois exercices dont les volumes apparaissent cohérents : 30.236 km en 2015 (année incomplète) ; 34.256 km en 2016 ; 38.811 km en 2017 ;

- Un volume d'indemnités kilométriques sont stables (entre 13.269 et 15.240 km / an) ;
- Une absence d'indemnités kilométriques et de prises de carburant lors des périodes de congés (notamment au cours de la période du mois de novembre, date récurrente de congés du Président en exercice) ou pour les jours dépourvus d'occurrences rattachables à l'exercice des fonctions ;
- Le volume de carburant est en constante augmentation de 1489 à 2243 l/an ainsi que le nombre de km correspondant sur une base de 10l/100km pour l'ancien véhicule et de 9l pour le nouveau ;
- Le nombre de kilomètres pris en charge correspondant à des rendez-vous expressément documentés à l'agenda est stable et cohérent (entre 19 953 et 22 035 km / an) ;
- Le nombre de kilomètres afférents à des déplacements par ailleurs pris en charge au moyen de la carte est également stable et cohérent : il s'établit à hauteur de 10.953km en 2015, 13.320 km en 2016 et 16.775km en 2017, soit un kilométrage de 30 à 46 km par jour calendaire, ou de 210 à 330 km suivant une approche hebdomadaire.

Dans ce contexte, et tout particulièrement au regard de l'absence d'usage de la carte mise à disposition sur les périodes de congés et loisirs du Président d'une part, compte tenu de l'intérêt pour l'Institution départementale à être représentée lors des inaugurations, manifestations et autres cérémonies de toute nature intervenant sur l'ensemble du territoire départemental d'autre part, l'intérêt départemental des déplacements en cause ne peut être sérieusement contesté.

Il n'est pas sérieux d'ailleurs de considérer que les kilomètres pris en charge au moyen de la carte recourent nécessairement et exclusivement des trajets domicile / siège du Département alors même que cette facilité est expressément fondée sur la multiplicité des déplacements consentis au titre de l'exercice effectif des fonctions et de la multiplicité des sollicitations dont le Président fait l'objet.

Pour conclure sur ce point, il convient de relever que ce dispositif, pour perfectible qu'il puisse être, s'avère sensiblement mieux onéreux que la solution, au demeurant parfaitement réglementaire, consistant en l'acquisition et l'affectation d'un véhicule permanent de fonction.

Compte tenu de ce qui précède, si l'Institution envisage volontiers de préciser son dispositif afin d'assurer une traçabilité plus incontestable encore et de parer à tous risque de cumul de prise en charge au moyen d'un véhicule de fonction, elle ne peut en l'état souscrire à l'énoncé retenu à la recommandation n°5 qui suggère une pratique exclusivement irrégulière, dénuée de toute justification au regard de la prise en considération de l'intérêt départemental et des avantages indus.

3.4 Un autofinancement et une situation bilancielle encore fragiles

La hausse des charges dépasse celle des produits. Depuis 2015, les produits de gestion ont diminué de 1 % par an sous l'effet de moindre recettes fiscales et dotations. En revanche, les charges de gestion ont progressé de 1 % par an. Cette double évolution est souvent qualifiée d'« effet de ciseaux ».

3.4.1 Une capacité d'autofinancement stabilisée

À partir de 2015, la capacité d'autofinancement brute (21,5 M€) a été insuffisante pour couvrir les amortissements (22 M€).

En 2017, la CAF a représenté 12 % des produits de gestion, ce qui n'est pas très élevé. La CAF nette, déduction faite de l'amortissement en capital de la dette, a augmenté en fin de période pour atteindre 6 M€.

Tableau n° 5 : Le tableau de financement

en €	2014	2015	2016	2017	Cumulsur les années
CAF brute	21 951 865	22 462 391	20 170 417	21 483 737	86 068 410
- Annuité en capital de la dette	17 264 296	18 492 582	14 942 503	15 477 896	66 177 278
= CAF nette ou disponible (C)	4 687 569	3 969 809	5 227 914	6 005 841	19 891 133
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 313 059	3 472 842	2 863 203	3 213 796	12 862 900
+ Subventions d'investissement reçues	10 608 698	11 668 569	8 682 393	5 625 106	36 584 766
+ Produits de cession	1 880 926	152 333	316 508	497 961	2 847 729
+ Autres recettes	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	15 802 683	15 293 744	11 862 104	9 336 864	52 295 395
= Financement propre disponible (C+D)	20 490 252	19 263 553	17 090 018	15 342 705	72 186 528
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>89,17%</i>	<i>100,91%</i>	<i>84,15%</i>	<i>99,38%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	22 979 790	19 089 664	20 309 939	15 438 118	77 817 510
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	17 862 503	16 654 264	11 180 803	12 550 441	58 248 012
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0
- Participations et investissements financiers nets	-215 522	-427 256	-417 487	34 755	-1 025 509
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-500	-1 599	420	-170	-1 849
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-20 136 020	-16 051 520	-13 983 657	-12 680 439	-62 851 636
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	20 000 000	15 000 000	13 000 000	16 000 000	64 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-136 020	-1 051 520	-983 657	3 319 561	1 148 364

Source : comptes de gestion

3.4.2 Les investissements et leur financement

Pour toutes les années, le financement propre disponible a été insuffisant pour financer les investissements (dépenses d'équipement et subventions d'investissement versées), y compris en 2016 et 2017 où les dépenses ont été de moindre ampleur (41 M€ en 2014 et 28 M€ en 2017). De ce fait, la collectivité a mobilisé, chaque année des emprunts, avec en 2017, un montant souscrit bien supérieur au besoin, ce qui a permis d'abonder le fonds de roulement à hauteur de 3,3 M€. Le plan pluriannuel d'investissements, adopté le 6 février 2018, prévoit 120 M€ d'investissement à réaliser d'ici 2020, ce qui impliquerait un engagement de 40 M€ par exercice. Cette programmation ambitieuse pourra difficilement se réaliser compte tenu notamment de l'objectif de réduction du besoin de financement fixé à l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La Chambre se livre ici à une interprétation toute personnelle de la capacité du Département à exécuter le plan pluriannuel d'investissement dont l'Assemblée Départementale a posé le cadre en février 2018, au moment même où elle s'engageait aux côtés de l'État, dans la démarche de contractualisation, à titre expérimental.

En effet, dès janvier 2018, le Département s'est volontairement porté candidat à l'expérimentation auprès de la Direction Générale des Collectivités Locales, afin de tester sa capacité à s'engager dans la démarche de contractualisation. C'est ainsi sans difficulté qu'il a pu poursuivre avec la Préfecture des Hautes-Alpes, la négociation ayant abouti à la signature d'un contrat de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement, tenant spécifiquement compte des caractéristiques socioéconomiques du territoire haut-alpin.

Le Département poursuit la contraction des dépenses de gestion, effort qu'il s'impose depuis plusieurs années et s'attache à mobiliser les ressources qui lui permettront de financer les investissements essentiels à l'attractivité du territoire.

Cette volonté d'investir a contraint l'Assemblée Départementale à accroître la pression fiscale, mais l'a également conduit à optimiser son endettement en mobilisant un financement global pluriannuel assis sur des conditions inédites de taux bas.

3.4.3 Le désendettement du département

L'encours de dette a été ramené de 188,8 M€ en début de période à 183,9 M€ au 31 décembre 2017. Cet encours se compose majoritairement de taux fixes.

La capacité de désendettement est de 9 ans, ce qui est cohérent avec la durée d'amortissement des équipements financés et ce qui est inférieur à l'objectif de désendettement fixé à 10 ans pour les départements (cf. article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022).

3.4.4 Une amélioration du fonds de roulement en 2017

Le fonds de roulement s'est élevé, au 31 décembre 2017, à 9,4 M€. Il est supérieur à celui des années précédentes du fait de la mobilisation d'emprunts en 2017 d'un montant supérieur aux besoins de la collectivité (3,3 M€). Les frais financiers induits par cette mobilisation inutile peuvent être estimés à environ 80 000 €¹².

Tableau n° 6 : Le fonds de roulement et le besoin de fonds de roulement

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	8 143 624	7 092 105	6 108 447	9 428 008	5,0%
- Besoin en fonds de roulement global	-1 969 093	54 429	-2 089 408	-1 759 987	N.C.
=Trésorerie nette	10 112 717	7 037 676	8 197 855	11 187 995	3,4%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	25	17	20	27	2,9%

Source : comptes de gestion

Du fait d'un besoin en fonds de roulement négatif (- 1,8 M€), traduisant un montant de dépenses à payer aux fournisseurs et à des tiers plus élevé que celui de recettes à percevoir, la trésorerie nette s'est élevée à 11,1 M€. Elle correspond à un mois de charges courantes.

La Chambre réitère l'analyse selon laquelle le Département surdétermine le recours à l'emprunt, afin d'améliorer le fonds de roulement.

Cette lecture purement arithmétique des données s'écarte en de nombreux points, du principe de réalité auquel se confronte l'exécution budgétaire de la Collectivité et qui conduit, immanquablement, à un décalage entre le montant de l'emprunt souscrit et celui des investissements à financer *in fine*.

Des conditions climatiques difficiles, des autorisations administratives délivrées tardivement ou encore une procédure de marché déclarée infructueuse par défaut de concurrence ont tôt fait d'entraîner le report d'opérations sur l'exercice suivant.

L'emprunt souscrit ne peut quant à lui être décalé. Pour autant, mécaniquement, cette recette se reportera sur l'exercice N+1 au terme de l'affectation des résultats N-1.

S'agissant de l'emprunt mobilisé en 2017, il semble indispensable de rappeler les conditions dans lesquelles ont été souscrits les 3 produits bancaires correspondants :

¹² Avec une hypothèse d'un taux à 2,5 % calculé sur une année complète, correspondant à la moyenne pour les départements, en 2016, selon Finances Active.

Établissement	Banque Postale	Crédit Coopératif	Caisse d'Épargne
Montant	10 M€	3 M€	3 M€
Date de souscription	29.11.2017	01.12.2017	06.12.2017
Durée	20 ans		
Taux	1.56%	1.30%	Livret A = 0.50%
Amortissement	Constant		
Commission	10 K€	3 K€	3 K€

La Chambre croit identifier un abondement « artificiel » du fonds de roulement de 3.3 M€ par une mobilisation trop importante de l'emprunt au regard de l'investissement réalisé en 2017 (28.2 M€). Or, une lecture attentive de la décision modificative n° 3 du 26.09.2017 permet d'associer sans hésitation l'évolution positive du fonds de roulement au report d'opérations d'investissement sur l'exercice 2018, à hauteur de 4.3 M€ et la suppression de recettes à hauteur de 3.1 M€.

Les éléments décrits ci-avant viennent contredire les conclusions de la Chambre s'agissant des frais financiers et conditions de taux attachés à ces prêts.

2 LE CONTROLE DES SUBVENTIONS

Le montant des concours attribués à des tiers publics ou privés s'est élevé en 2016 à 16,9 M€ en fonctionnement (5,8 M€) et en investissement (11,1 M€), principalement au profit de l'équipement des communes et des établissements intercommunaux (11 M€).

Pour les tiers privés, les subventions de fonctionnement ont diminué de moitié entre 2014 et 2016, en passant de 5,6 M€ à 2,8 M€, mais ont connu une nouvelle augmentation de 38 % en 2017, pour atteindre 3,8 M€. Les 900 organismes privés subventionnés concernent principalement les politiques d'insertion, d'éducation, de culture, de sport ou d'économie.

Les trente organismes bénéficiant des subventions les plus élevées font l'objet d'un suivi financier par la collectivité.

Ce suivi met en exergue le niveau de dépendance aux ressources publiques, le niveau de trésorerie et la structure du bilan.

Alors que le département a identifié les structures bénéficiant d'une trésorerie abondante, les subventions n'ont pas, pour autant¹³, été ajustées. Selon le département, la réduction des subventions a été fondée sur une sélectivité des thèmes d'intervention en privilégiant un effet levier sur les territoires les plus défavorisés.

Les demandes de subventions se matérialisent par un dossier regroupant les renseignements administratifs, un budget prévisionnel et une fiche décrivant l'action et son financement. Une plateforme dédiée regroupe les dossiers, qui sont tous dématérialisés. Elles sont traitées par un guichet unique, puis par les directions opérationnelles. La commission permanente approuve le montant de la subvention dont le bénéficiaire est informé par notification. En cas d'inéligibilité, une information motivée est transmise à l'association. L'instruction de la demande est effectuée par l'élu chargé du secteur. Cependant, l'objectivisation du choix est peu formalisée.

Le contrôle de la chambre a porté sur seize structures subventionnées¹⁴ pour 3,2 M€ en 2017, y compris l'agence départementale économique et touristique (ADDET).

La chambre souligne que des dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 prévoient désormais un accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subventions. Ces données portent sur l'autorité qui attribue la subvention, l'organisme attributaire et la subvention elle-même pour laquelle des précisions doivent être apportées, comme le montant et le calendrier de versement. L'ensemble des informations requises doit être transmis à l'autorité chargée du portail interministériel ou publié sur le site de la collectivité au plus tard trois mois après la signature de la convention. Ces dispositions concernent les conventions signées à compter du 1^{er} août 2017.

¹³ Sur 11 structures disposant d'une trésorerie significative, il apparaît une réduction des subventions de l'« ADIL 05 » de 2 000 € sur 45 000 € entre 2014 et 2016, de 3 000 € entre 2014 et 2017 pour « Enfant en danger » sur 22 000 €, de 2 000 € entre 2014 et 2016 pour la « cinématique image de montagne » sur 27 000 €. La baisse a été plus forte pour une structure (« GDS 05 » en passant de 65 400 € en 2014 à 45 000 € en 2016).

¹⁴ « Théâtre du briançonnais », « Théâtre Passerelle », « Espace culturel Chaillol », « Centre de ressources des hauts pays alpins », « Initiative Sud », « Initiative Nord », « Fondation Seltzer », « Amical des anciens conseillers », « ADDET », « Calhaura », « Fils d'Ariane », « La petite ourse », « Les environneurs », « Les rapaces », « Les diables rouges » et « Association sociale et sportive du Queyras ».

3.5 Des obligations réglementaires imparfaitement respectées

Bien que le département assure un suivi des dossiers de subvention, ses obligations réglementaires sont imparfaitement appliquées.

Trois pratiques pourraient être améliorées :

Premièrement, l'obligation de conventionnement préalable, instituée par loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pour les subventions supérieures ou égales à 23 000 €, est appliquée.

Le département impose une convention pour tout subventionnement supérieur à 7 500 €. Cette bonne pratique est cependant à nuancer puisque la convention est similaire quel que soit le montant versé. Elle présente les missions, en corrélation avec les grandes orientations départementales et parfois les objectifs stratégiques.

Les conventions ne fixent toutefois pas toujours le montant alloué et rarement les objectifs opérationnels, les indicateurs ou les cibles à atteindre. L'absence d'objectifs précis ne permet pas de comparer les moyens alloués aux résultats et donc de mesurer l'efficacité ou l'efficacité des actions menées. Le fait qu'une subvention puisse être destinée « au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire », selon l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, n'exonère par la collectivité d'évaluer la performance de la politique menée.

Deuxièmement, l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif dispose que les associations, dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 €, doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature. Or, le dossier de demande de subvention est inégalement renseigné, le montant des trois plus hautes rémunérations, et les avantages en nature ne sont jamais précisés. En l'absence de cette information¹⁵, le département ne peut s'assurer du caractère non disproportionné de certaines rémunérations pour des organismes fortement subventionnés.

Troisièmement, les budgets et comptes de résultat ne complètent pas toujours les dossiers, en contradiction avec l'article L. 1611-4 du CGCT, qui dispose en effet que tous les bénéficiaires de subventions « sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité ». Le dépôt des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes est par ailleurs obligatoire pour les associations dont le montant total des subventions atteint 153 000€ pour l'exercice comptable. La difficulté d'obtention de ces informations se manifeste par leur transmission tardive de la part des organismes¹⁶.

¹⁵ Sauf pour « Les environneurs », pour « La petite ourse » mais les informations sont imprécises.

¹⁶ Lors du contrôle sur place le 2 et 3 octobre 2017, seuls les comptes 2015 étaient disponibles. Les documents financiers de l'exercice 2016 n'ont été transmis qu'en novembre 2017. Par exemple, pour « les associations Calhaura » (20 239 € de subvention départementale en 2017), « Fils d'Ariane » (41 250 €) et

En 2016, le département soulignait ne pas avoir été destinataire des bilans pour l'exercice 2014, pour treize associations, ce qui correspond à un retard d'environ un an dans la transmission des données pour 10 % des montants subventionnés en 2014 soit 567 000 €. Ce retard rend plus délicat le suivi des actions subventionnées en dépit des rapports transmis tardivement, parfois bien renseignés¹⁷.

En tout état de cause, cette situation permet difficilement au département de joindre à l'appui du compte administratif les derniers comptes certifiés des organismes ayant reçu une subvention supérieure à 75 000 €, en application de l'article L. 2313-1-1 du CGCT, qui relèvent du département en vertu de l'article L. 3313-1 du CGCT.

Le département est invité à renforcer son contrôle des tiers subventionnés en détaillant les objectifs et le suivi des subventions versées, ainsi qu'en s'assurant de la bonne information transmise.

La Collectivité se satisfait de voir la Chambre relever l'existence d'un dispositif de contrôle plus volontaire et plus contraignant que celui imposé par la Loi, puisque chaque subvention de fonctionnement dont le montant excède 7 500 €, fait l'objet d'un conventionnement permettant de contractualiser avec le bénéficiaire, les conditions de versement de l'aide départementale.

La chambre estime cependant le contenu de ces conventions trop générique et invite la Collectivité à préciser davantage les objectifs qu'elle poursuit à travers la mise en place des financements départementaux. Elle souligne également l'absence d'éléments de nature à permettre d'évaluer l'efficacité des aides versées.

Cela étant, il convient de relever qu'au regard des 900 organismes privés recevant du Département une aide financière visant à soutenir principalement les politiques d'insertion, d'éducation, de culture et de sport, le nombre et d'identité des bénéficiaires ayant fait l'objet d'une vérification par la chambre n'apparaissent pas statistiquement représentatifs.

En outre, il convient de rappeler qu'en moyenne, le nombre d'organismes financés correspond à 5 dossiers instruits et suivis par jour, s'agissant uniquement de l'aide au secteur privé, le secteur public générant un volume similaire d'activité.

Sur les 16 dossiers soumis au contrôle conduit par la Chambre, seuls 3 d'entre eux sont mis en exergue, ce qui apparaît manifestement marginal au regard de l'ampleur et du nombre des dossiers globalement traités.

Le Département en convient aisément : le contenu du dispositif conventionnel reste perfectible et doit davantage identifier les actions supports ainsi que les finalités de son intervention financière, et, s'il permet de conduire systématiquement une analyse de risque des 30 associations les plus dépendantes des fonds départementaux, le contrôle de gestion interne ne suffit pas à consolider l'évaluation de la performance des politiques menées.

« La petite ourse » (37 500 €) seuls les comptes 2015 ont été produits. L'association « Les environneurs » ne disposait d'aucun compte (50 000 €).

¹⁷ Par exemple, les rapports des associations « Espace culturel Chaillol », « Fils d'Ariane », « La petite ourse » et « Les environneurs » sont complets et assortis de nombreux indicateurs.

Cependant, l'institution départementale tient à souligner qu'elle procède à quelques études spécifiques de façon aléatoire chaque année.

En outre, il convient de rappeler que les actions supports des soutiens financiers tout comme les objectifs poursuivis sont définis par les acteurs bénéficiaires eux-mêmes et que le financement par l'institution des actions et objectifs ainsi définis procède de l'intérêt départemental qui s'attachent à la réalisation de ces initiatives.

Le département veillera scrupuleusement à ce que l'équilibre institutionnel des partenariats ainsi définis soit maintenu.

En outre, le contexte territorial tiré d'une grande proximité entre les opérateurs subventionnés et les collectivités territoriales dont le département d'une part, la participation des élus départementaux aux manifestations subventionnées, mais également le large écho donné par les médias locaux, qu'il s'agisse de la presse quotidienne régionale ou des supports radiodiffusés (pour mémoire, le territoire départemental compte deux entreprises radiophoniques et une télévision locale diffusée par Internet) d'autre part, permettent assurément de s'assurer du caractère effectif des actions subventionnées entreprises, de leur réussite, de leur fréquence et de leur retentissement.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°74 : extraits d'articles du Dauphiné, Alpes et Midi ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°75 : copies d'écran du site Facebook de la majorité départementale (participation des élus à des manifestations sportives et culturelles...).

Dans ce contexte territorial spécifique, l'institution départementale ne manque pas d'être régulièrement informée de la concrétisation des objectifs qu'elle finance et de leur bonne fin. Pour autant, la chambre suggère de professionnaliser et de systématiser ce suivi ; le Département y veillera à l'avenir.

De même, la collectivité imposera davantage de rigueur aux bénéficiaires de subventions, dans la complétude de leur dossier.

Au regard de la recommandation n°6, l'institution départementale entend engager une réflexion avec ses partenaires subventionnés afin de mieux définir les objectifs poursuivis supports du soutien financier départemental ainsi que pour modéliser plus précisément les modalités d'appréciation et taux de réalisation des objectifs assignés.

3.6 Des subventions sportives insuffisamment contrôlées

En 2017, le département a alloué 0,8 M€ à la politique sportive. Un schéma départemental du sport, délibéré le 30 mars 2010 et complété par délibération du 16 juin 2011, a déterminé les critères de subvention.

3.6.1 Des demandes de subvention et des objectifs imprécis

La société anonyme sportive professionnelle (SASP) « Les diables rouges » a bénéficié d'une subvention de 106 000 € en 2015, puis de 70 000 € en 2016 et 2017 par délibérations du 13 février 2015, du 28 juin 2016 et du 23 mai 2017. L'association puis la société anonyme sportive professionnelle « Les rapaces de Gap » a bénéficié d'une subvention de 129 500 € en 2015, puis 105 000 € en 2016 et 110 000 € en 2017, par délibérations prises le même jour que pour les diables rouges.

Pour « Les diables rouges », les demandes de subventions n'ont présenté aucune action. Seule celle de 2016 a mentionné une « participation au championnat Ligue Magnus, coupe de la ligue et coupe de France ». Pour les « Les rapaces de Gap », les demandes de 2016 et de 2017 ont mentionné comme seule action le « fonctionnement du club » dont la « formation des jeunes » avec la « réussite à la fois dans la formation sportive et les études pour préparer l'avenir », la « participation aux championnats » et la « gestion d'une équipe [de] seniors au plus haut niveau ». Les délibérations par lesquelles le conseil départemental accorde les subventions ont justifié les subventions de fonctionnement au titre du soutien aux politiques de développement du sport. Les conventions de soutien financier, concernant les deux sociétés, ont précisé que la contrepartie de ce soutien était « la réalisation de missions d'intérêt général et plus généralement au développement économique local et à l'image du département » et s'est fondée sur « le programme d'actions présenté par la société », en réalité presque inexistant.

Les conventions de partenariat portant sur le sport de haut niveau, avec les deux sociétés, ont justifié la subvention par le « développement » et « la coordination du hockey sur glace de haut niveau ». Elles ont recensé les missions d'intérêt général en leur article 1 :

- « La formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés » ;*
- « La participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale (animations scolaires ou de quartiers visant à promouvoir les activités physiques et sportives) » ;*
- « La mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives ».*

Or, ces actions sont une copie de celles recensées à l'article R. 113-2 du code du sport et s'avèrent particulièrement imprécises. Ainsi, aucune précision n'apparaît sur le nombre d'animations scolaires à réaliser, les actions de formation ou l'amélioration de la sécurité du public. Si l'obligation de conventionnement, instituée par l'article L. 113-2 du code du sport, est appliquée, les conventions sont incomplètes. Elles ne sont, en effet, pas enrichies d'objectifs

précis et d'indicateurs. Or, en l'absence de ces éléments, le versement de la subvention n'est soumis à aucune réelle contrepartie.

Les conventions n'ont en outre pas mentionné l'ensemble des sommes reçues des collectivités territoriales ou de leurs groupements, en contradiction avec l'article R. 113-5 du code du sport.

Le département est invité à exiger des dossiers de demande de subvention plus complets, détaillant suffisamment les actions proposées et les objectifs fixés, pour justifier du montant alloué à ces sociétés.

3.6.2 Une utilisation non justifiée des subventions

Les obligations des sociétés se sont limitées à « justifier (...) l'utilisation des subventions reçues et à tenir à sa disposition une comptabilité de l'activité subventionnée », selon la convention de partenariat.

Alors que le versement d'acompte s'est effectué sur la base d'un état d'avancement de l'opération et d'un bilan prévu des recettes et des dépenses, selon les articles 3 et 4 de la convention, le versement a été assuré automatiquement, sans le « rapport final de réalisation de l'opération ». En effet, la société sportive « Les diables rouges » n'a remis aucun rapport d'activité, en contradiction avec l'article 10 de la convention de 2017¹⁸.

La société « Les rapaces de Gap » a produit simplement le compte rendu de l'assemblée générale et une présentation des résultats sportifs.

Dans les faits, le département n'assure aucune vérification de la bonne allocation des moyens versés et de la destination de l'aide aux missions d'intérêt général. De ce fait, la collectivité ne pourrait pas demander le reversement d'une subvention dont elle ne serait pas en mesure de vérifier la correcte utilisation.

Au regard de l'inexistence ou de l'imprécision des documents remis par les sociétés sportives, il ne peut être considéré que les sociétés ont produit « un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive », comme l'impose l'article R. 113-3 du code du sport. En contradiction avec l'article L. 1611-4 du CGCT, elles ne transmettent pas « tous documents faisant connaître les résultats de leur activité ».

Ces cas pourraient illustrer la situation de « soutien parfois contraint » des collectivités envers les clubs sportifs que la Cour des comptes a décrite dans son rapport public thématique de 2009 sur les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels¹⁹. En tout état de cause, le département doit s'assurer de la transmission d'un rapport suffisamment détaillé, présentant les actions justifiant la subvention.

¹⁸ Pour les exercices 2015 et 2016, il s'agit d'un « rapport final de réalisation », prévu à l'article 4 de la convention.

¹⁹ Cour des comptes, rapport public thématique : les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels, 2009, disponible sur www.ccomptes.fr.

La Chambre s'attarde à dessein sur les subventions versées aux deux clubs départementaux de Hockey sur Glace. C'est un périmètre régulièrement audité, aujourd'hui purgé de toute suspicion et financé dans un cadre conforme à la réglementation.

Pour mémoire, les subventions versées par le Département aux associations concernées :

<i>Exercice budgétaire</i>	Rapaces de Gap	Diablos Rouges de Briançon
2015	129.5 K€	106 K€
2016	105 K€	70 K€
2017	110 K€	70 K€
2018	105 K€	70 K€

En moyenne, les subventions perçues par les deux clubs représentent 1/5^{ème} des fonds mobilisés par le Département pour soutenir les pratiques sportives. Les liens durablement établis reposent sur des relations de confiance et de proximité, et, comme il a été dit, le très large écho médiatique dont se trouvent revêtues les actions de ces partenaires spécifiques, tout comme le retentissement des initiatives entreprises au sein de la population du département, suffisent à eux seuls à édifier l'institution départementale sur l'effective réalisation des objectifs financés.

Il est cependant notable que ces clubs départementaux, représentent le seul sport collectif évoluant dans l'élite nationale et concourant ainsi au rayonnement du territoire, bénéficient d'un financement aussi modeste, toute chose égale par ailleurs.

A titre d'exemple, le financement apporté par le Département au club des Rapaces de Gap, évoluant actuellement en Ligue Magnus, représente respectivement 6.5% du produit total d'exploitation 2017 et 28.9% des subventions d'exploitation versées au Club.

Par ailleurs, la nature des actions entreprises et l'objet des subventionnements s'avèrent peu adaptés aux exigences évoquées par la chambre au regard de la rédaction des conventions de financement, s'agissant des objectifs chiffrés à atteindre, en « contrepartie » des fonds départementaux. A cet égard, de nombreux rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes, stigmatisent le risque de requalification des conventions d'objectifs en marché de prestation de services, tout particulièrement s'agissant des opérateurs sportifs, au motif précisément d'une excessive précision apportée à la littérisation des actions supports des subventionnant.

De même, la présence récurrente des clubs dans la vie publique locale a pu inciter les services départementaux à se montrer relativement souples au regard de l'exigence d'une production régulière d'éléments attestant de la réalisation des actions conduite par les clubs sportifs notamment.

A titre d'exemple, figurent en annexe quelques « post » et articles de presse illustrant l'intervention des deux clubs auprès du public scolaire, avec la mise en place de dispositifs gratuits visant à favoriser l'égal accès de tous aux matches et à la discipline en elle-même.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°76 : extraits d'articles du Dauphiné, Alpes et Midi... (généralement l'édition du lundi est consacrée aux manifestations du week-end) ; ⇒ voir en ce sens : pièces complémentaires n°77 : extraits de copie d'écran des sites alpins et radio d'ici (même objet) ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°78 : copies d'écran du site Facebook de la majorité départementale (participation des élus à des manifestations sportives et culturelles...) ;

Enfin, les contacts entre les dirigeants des Diables Rouges de Briançon et des Rapaces de Gap et les élus départementaux se sont multipliés tout au long des saisons, permettant de s'assurer que les deux clubs remplissent les objectifs qui leur sont assignés en matière d'éducation sportive de la jeunesse. Bien qu'informelles, ces rencontres permettaient de rappeler régulièrement les priorités de la politique Départementale en la matière, et ses exigences à l'égard des objectifs et stratégies de développement des deux clubs.

Cela étant et pour l'avenir, la collectivité se montrera plus attentive à la formalisation de ses procédures de suivi et de contrôle à l'égard des deux clubs. Sans attendre la production des bilans comptables en avril de chaque année N+1, le Département sollicitera un bilan intermédiaire de saison au 31.12 de l'année N ainsi que le budget prévisionnel communiqué à chaque début de saison à la Commission Nationale de suivi et de contrôle de gestion de la Fédération Française de Hockey sur glace, chargée d'assurer le contrôle évoluant en Ligue Magnus, divisions 1 et 2.

3.7 Une subvention critiquable à l'agence départementale de développement économique et touristique (ADDET)

Le département avait confié le soin de mettre en œuvre sa politique en matière de tourisme et de développement économique à l'association « comité départemental du tourisme » et à celle des « Hautes-Alpes développement » pour l'action économique. En 2013, la collectivité a engagé une nouvelle politique de développement sur son territoire en regroupant les deux organismes en agence départementale de développement économique et touristique (ADDET) des Hautes-Alpes. Par délibérations du 24 juin et du 27 octobre 2014, le département a constitué un groupement d'intérêt public (GIP), qui a été créé par arrêté du préfet des Hautes-Alpes le 18 décembre 2014. Son statut, en tant que personne morale de droit public, est déterminé par les articles 98 et suivants de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. La convention constitutive a été approuvée par arrêté préfectoral du 18 décembre 2014.

Le GIP regroupe la région PACA, le conseil départemental, des établissements intercommunaux, les chambres consulaires, des offices de tourisme et des représentants professionnels (liés au tourisme ou plus généralement l'union pour l'entreprise des Hautes-

Alpes). Le directeur et le secrétaire général sont des anciens agents départementaux et sept des vingt-quatre salariés (en ETP) sont mis à disposition, à titre gracieux, par le département²⁰. Sur trente-cinq membres, trente élus représentent le département.

L'agence est présidée par le premier vice-président du département, tandis que le vice-président de l'agence est le président du département.

L'objet de l'ADDET est de renforcer l'attractivité des Hautes-Alpes ainsi que la création d'emplois, mais également de préparer et mettre en œuvre la politique touristique du département (article 2 des statuts).

Par délibération du 9 février 2016, le département a alloué une subvention d'un montant 2 509 000 €, représentant 88 % des financements publics à cette association. Une convention signée le 17 février 2016 a prévu :

- 2 109 000 € de subvention de fonctionnement ;*
- 220 000 € pour le soutien aux acteurs économiques ;*
- 100 000 € pour le salon de l'agriculture ;*
- 50 000 € pour le soutien de la grande traversée des Hautes-Alpes en VTT ;*
- 30 000 € pour l'observatoire dynamique économique.*

Par délibération du 9 février 2017, le département a octroyé 2 427 000 € en 2017 pour les actions suivantes :

- 2 194 000 € de subvention de fonctionnement ;*
- 100 000 € pour le salon de l'agriculture ;*
- 43 000 € pour le soutien de la grande traversée des Hautes-Alpes en VTT ;*
- 60 000 € pour la mise en place d'un dispositif global destiné à optimiser les retombées économiques et touristiques du Tour de France ;*
- 30 000 € pour l'observatoire dynamique économique.*

Outre ces subventions, le département soutient l'ADDET par la mise à disposition des locaux du siège, valorisée dans les comptes de l'agence à 35 000 €, et de personnel pour 175 000 €, en 2016. [...]

En 2016, dernier exercice où les comptes étaient connus à la fin du contrôle de la chambre, la subvention (2,5 M€) représente 76 % des produits d'exploitation et 78 % des charges. Le GIP est donc fortement dépendant des deniers publics, ce qui implique un suivi rigoureux de ses actions.

3.7.1 Une absence de suivi de l'utilisation de la subvention allouée au fonctionnement de l'ADDET

Les missions de l'agence concernent à la fois le tourisme et le développement économique selon ses statuts, les actions de l'association consistent à « favoriser la mise en œuvre de stratégies économiques et touristiques, conseiller et accompagner les collectivités,

²⁰ La mise à disposition à titre gracieux est possible, au regard de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 23 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, puisque que l'ADDET est un établissement public administratif.

les entreprises et les organismes dans leur politique de développement économique et touristique ».

Des missions peu définies et peu évaluées

Les conventions avec l'ADDET sont très imprécises, sans être enrichies de critères détaillés. La convention d'objectifs et de moyens définit les objectifs suivants : « rayonner en termes de notoriété et d'image », « promouvoir les sites, les entreprises, les produits, les talents et les savoir-faire », « attirer des personnes et des capitaux », « fédérer, structurer et développer les filières et les acteurs » puis « favoriser l'innovation ».

Les finalités, figurant dans le rapport d'activité 2016, concernent l'attractivité des Hautes-Alpes, et notamment « rayonner en termes de notoriété et d'image », « promouvoir nos grands sites, nos savoir-faire, nos talents », « attirer les visiteurs, les entrepreneurs et les capitaux » et « fédérer, structurer et développer les filières stratégiques ». Les objectifs (« améliorer l'investissement et la consommation », « développer l'activité des hautes Alpes en créant des synergies entre toutes les filières ») ne sont corrélés à aucun objectif opérationnel ou indicateur.

Le manque de précision des objectifs fixés, l'absence d'allocation des moyens déclinés par action et l'inexistence d'indicateurs ne permettent pas de mesurer l'efficacité et l'efficacités des dispositifs subventionnés. Ainsi, la participation à une trentaine de salons publics et professionnels, d'un coût de 425 000 €, n'est pas évaluée au regard des retombées économiques éventuelles.

Le pôle promotion et communication a mis en évidence le nombre de mails envoyés ou le nombre de membres de la communauté Hautes-Alpes ou de contacts qualifiés dans la base de données sans expliquer les retombées sur le territoire. [...]

Des missions peu contrôlées

Le département n'a diligenté aucun contrôle notamment parce qu'un « nombre important de conseillers départementaux assure de facto la surveillance de la gestion de l'établissement ». Le rôle du département est en effet prépondérant dans la gouvernance : il détient trente membres à l'assemblée générale sur trente-cinq, onze membres du conseil d'administration sur vingt-huit et son président est le premier vice-président du département.

Cependant, l'effectivité du contrôle n'est pas avérée. Plusieurs d'amélioration sont suggérées :

- Trois conseils d'orientation stratégique et de surveillance devraient se tenir chaque année, alors que seules deux réunions ont eu lieu en 2016 en contradiction avec l'article 8.3 des statuts, qui en prévoient trois ;*
- Les procès-verbaux pourraient être plus détaillés et refléter la tenue d'un véritable débat. Actuellement la concision des procès-verbaux fait apparaître le conseil d'orientation comme une chambre d'enregistrement. Les décisions se limitent à l'approbation des procès-verbaux et des comptes, qui relèvent pourtant de la compétence directe de l'assemblée générale. Les procès-verbaux du directoire sont, en revanche, plus détaillés.*

Dans les rapports d'activités, les missions sont décrites de manière lapidaire. Dans celui produit en juin 2016, les événements concernent tant l'année 2016 que 2017. Le rapport

présenté en juin 2017 ne détaille qu'en trois pages les actions menées par le GIP. Si le département fait valoir que les activités de 2017 ne seront présentées qu'à la fin de l'exercice, soit en 2018, les deux rapports sont manifestement insuffisants pour justifier d'une subvention de 2,5 M€ en 2016 et 2,4 M€ en 2017.

Les documents remis ne peuvent s'apparenter au compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le département n'utilise pas la faculté prévue par l'article L. 1611-4 du CGCT disposant que « toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée ».

Au vu des pièces remises par le département à la chambre, ce dernier aurait pu s'interroger sur le déficit de mise en concurrence (reconduction d'un marché d'entretien pendant près de dix ans, une seule offre sur le marché réalisé en procédure adaptée pour la mise en place d'un observatoire touristique dynamique, pas de mise en concurrence pour le choix du commissaire aux comptes, etc.).

Le montant de la subvention allouée ne figure pas dans les annexes du compte administratif (cf. infra), en contradiction avec l'article L. 2313-1 du CGCT qui impose la liste des concours attribués par le département sous forme de prestations en nature ou de subventions.

Alors que les trois plus hauts salaires représentent, en charge annuelle brute, y compris les charges patronales, 15 % de la subvention allouée, dont 165 615 € pour le directeur, il serait opportun que l'utilisation de la subvention soit mieux justifiée.

De telles rémunérations impliquent une compétence permettant d'assurer toutes les remontées d'informations requises et d'évaluer la performance des dispositifs subventionnés, afin de répondre aux exigences que le département devrait imposer.

3.7.2 Une allocation de moyens pour des activités économiques en 2016 et 2017

L'article 94 de la loi NOTRe précitée a supprimé la clause générale de compétence pour les départements. Ces derniers ne peuvent donc plus intervenir en matière d'aide économique aux entreprises. La région est dorénavant seule habilitée à attribuer certaines aides et elle est dotée de la responsabilité exclusive de la définition des orientations en matière de développement économique. Or, la subvention de l'ADDET revient à maintenir les financements alloués en 2015 à des actions économiques. D'ailleurs, la création de l'agence, par délibération du 24 juin 2014, se justifie par « les initiatives du Conseil Général en matière économique ».

L'ADDET assure des missions de développement économique selon l'article 2 de ses statuts (« intégrer les entreprises locales dans les grands réseaux régionaux d'innovation et d'affaires et faire émerger des réseaux locaux », « prospecter et accueillir des nouvelles entreprises ou des projets de développement avec les outils d'implantation adaptés », « mener toutes opérations de communication et de promotion commerciale sur les marchés française et étrangers, en lien avec les organismes locaux, régionaux et nationaux »). Le diagnostic de territoire, réalisé par l'agence, vise à définir le développement économique pour les Hautes-Alpes (« investir dans un développement économique innovant »), dont le tourisme n'est qu'un des huit objectifs.

À la suite de la demande de l'ADDET, la collectivité a attribué 220 000 € « pour le soutien des structures œuvrant de manière structurante dans le domaine économique », selon les termes de la convention du 17 février 2016. La demande vise à permettre la mise en place des « partenariats privilégiés avec certaines structures du monde économique parmi lesquelles les organismes consulaires ou encore les plates-formes d'initiatives locales ». Cette subvention a été destinée principalement à la chambre de commerce et d'industrie (90 000 €), à la chambre des métiers et de l'artisanat (20 000 €), à la plate-forme d'initiative locale Nord et Sud (60 000 €) et à la Foire expo de Gap (43 000 €).

En 2017, la subvention de soutien aux structures économiques a été supprimée mais la part destinée au fonctionnement globale l'ADDET a été augmentée de 85 000 € en passant de 2,109 M€ à 2,194 M€.

Cette situation est irrégulière pour deux raisons :

Le reversement irrégulier de subventions de l'ADDET aux anciens partenaires économiques du département.

L'intervention économique du département se concrétisait, avant la loi NOTRe, par le soutien à Initiative Nord et Sud, deux associations chargées de financer des entreprises (40 000 € pour chaque association en 2015). Ces deux associations ne sont plus financées directement mais par l'intermédiaire de l'ADDET (30 000 € pour chacune, en 2016 et 2017, via l'ADDET). De même, par la délibération du 30 juin 2015, le département subventionnait la chambre de commerce et d'industrie à hauteur de 90 000 €, la chambre des métiers et de l'artisanat pour 25 000 € et Gap foire expo à hauteur de 55 000 €. Dans ce cadre, le département a également maintenu son soutien par le seul intermédiaire de l'ADDET.

En vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, « il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné ».

[...]

Le maintien irrégulier de l'action économique du département

L'instruction NOR RDFB1520836N du 22 décembre 2015 et la circulaire de la Direction générale des collectivités locales du 3 novembre 2016 soulignent que le département ne peut plus attribuer d'aides aux entreprises que dans les cas expressément prévus par la loi, aux articles L. 1111-10 du CGCT (pour le financement de projets) et L. 3211-1 du CGCT (portant sur les affaires du départements).

Les interventions économiques des collectivités sont strictement encadrées et nécessitent de participer au financement de ces aides en complément de la région, dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. La loi autorise néanmoins les départements à soutenir l'économie agricole et la pêche, selon l'article L. 3232-1-1 du CGCT. En tout état de cause, la compétence générale en matière de tourisme n'a pas pour effet de déroger aux dispositions qui encadrent les aides aux entreprises.

Le subventionnement de l'ADDET contourne la législation ayant supprimée la clause générale de compétence. En 2017, le pôle développement et réseaux, dont la finalité est économique (procédure de porteur de projets, réseau économique mis en place, implantation

d'entreprises etc.) a consommé 0,6 M€. L'agence apparaît comme une externalisation de l'action économique du département :

- Le pôle ingénierie instruit les « dossiers de subvention pour le compte du département » en matière d'économie, de tourisme et d'agriculture dont le numérique, l'aéronautique et le BTP, et accompagne « des collectivités et des entreprises » ;*
- Le pôle développement et réseaux favorise la « prospection », l'« accompagnement des porteurs de projets », l'« implantation d'entreprises », « intégration des réseaux d'innovation et d'affaires ».*

Le département ne peut méconnaître les dispositions de la loi NOTRe. Comme le souligne le comité d'orientation du 15 décembre 2015, cette loi a pour conséquence que « le département ne pourra plus intervenir directement mais souhaite, malgré tout, continuer à mener des actions qui seront conduites par l'Agence, en adéquation avec la Région ». Le représentant de l'État, présent dans les instances de l'agence, a cependant rappelé les conséquences de la suppression de la clause générale des compétences pour l'ADDET, lors du conseil d'orientation du 8 novembre 2016. En respectant le périmètre de ses compétences fixé par la loi, le département pourrait ainsi réaliser une économie d'au moins 0,8 M€²¹.

La Chambre consacre d'importants développements au sein de son rapport aux relations entre le Département et l'Agence de Développement Économique et Touristique des Hautes-Alpes.

Pour l'essentiel, les critiques de la chambre portent sur l'absence de contrôle allégué de l'institution départementale à l'endroit de ce GIP, ainsi que sur l'allocation de moyens affectés à l'action économique nonobstant l'intervention des dispositions de la loi NOTRe.

Le département des Hautes-Alpes ne peut que demeurer perplexe au regard des considérations peu flatteuses et du bilan apparemment négatif dressé à ce stade du contrôle. Si la chambre croit pouvoir douter du bien-fondé ou de l'efficacité des actions entreprises, tel n'est cependant pas le cas des acteurs économiques du territoire départemental ainsi que des partenaires institutionnels de la collectivité.

Les services de l'État au premier chef ne manquent pas de souligner au contraire l'apport considérable de l'ADDET pour le développement économique et touristique du territoire et dans l'émergence d'initiatives nouvelles concourant à l'attractivité départementale.

Le Département ne s'étendra pas davantage sur l'appréciation portée par la chambre, préférant au contraire souligner la qualité du travail accompli.

L'Association des Départements de France s'en est fait l'écho le 27 septembre 2017, à travers l'organisation des « Ateliers des Départements de France » visant à mettre en avant les actions innovantes et utiles au territoire départemental afin qu'elles puissent être connues des autres Départements et qu'elles puissent être recopiées, adaptées,

²¹ 0,8 = 0,2 M€ de subvention versées aux anciens partenaires du département + 0,6 M€ du pôle développement et réseaux.

mutualisées. À ce titre, le Département a présenté le processus de création de l'agence qui a su fédérer les mondes touristique et agricole, créer des synergies et mutualiser des volontés.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°79

(<http://www.departements.fr/hautes-alpes-agissent-utile-solidaire/>)

Le Département des Alpes de Haute Provence a rapidement suivi l'exemple des Hautes Alpes, en créant à son tour « l'agence de développement 04 ». Depuis novembre dernier, la structure, qui compte 16 salariés (14 issus de l'Agence de Développement Touristique et 2 issus de la Maison de l'Économie 04), fonctionne pleinement. Elle a notamment porté la candidature de la Communauté de commune Alpes Provence Verdon pour qu'elle devienne un territoire pilote de la SMART Ruralité et collabore actuellement à l'élaboration du Schéma de développement économique de la Communauté de communes du Pays de Forcalquier et de la montagne de Lure, sans qu'il lui soit fait grief d'intervenir hors champ autorisé par la Loi NOTRe.

Son budget 2018 : 1 616 878 €

Partenaires	€	%
Région	270 000	16.6
Département	1 014 288	62.7
État	24 500	01.51
EPCI	86 000	05.31
CCI	102 500	06.33
Cotisations	115 250	07.12

Cette Agence semble dupliquer parfaitement l'initiative portée par le Département des Hautes-Alpes et un président visionnaire, dès 2014. C'est là le signe d'une réussite incontestable, que le constat de la Chambre ternit par la suspicion d'incompétence qu'il distille, sans que le Président ni le Directeur de l'Agence n'aient été directement sollicités ou interrogés tout au long de l'examen de gestion.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°80 - délibération du département 04 ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°81 - articles de presse

Il va de soi que le dispositif départemental ne serait pas ainsi mis en exergue ou dupliqué, s'il ne présentait une réelle efficacité reconnue par tous.

Sur le fond, lorsqu'au cours de l'année 2013, la Collectivité décide de réorienter la politique qu'elle conduit dans les secteurs du tourisme et de l'économie, elle acte en premier lieu le renforcement du lien étroit entre ces deux composantes essentielles du développement local et engage la fusion des deux acteurs concernés : Hautes Alpes Développement et le Comité Départemental du Tourisme.

Afin de garantir l'opérationnalité du dispositif, le Département fait le choix de créer un Groupement d'Intérêt Public qu'il assure de conditions optimales de fonctionnement dès janvier 2015, à travers :

- la mise à disposition gratuite de locaux ;
- la mise à disposition du service dédié, interne à la Collectivité ;
- l'attribution d'une subvention de fonctionnement s'accompagnant de directives quant au financement d'actions fléchées, en lien avec les politiques départementales notamment dans le domaine de l'agriculture et du tourisme.

Dans ce cadre, le Département a agi dans le souci permanent d'optimiser les fonds qu'il consacre à l'attractivité du territoire Haut-Alpin.

Les financements ainsi apportés par le Département sont les suivants :

	2015	2016	2017	2018
Subventions	2 638 006	2 700 000	2 427 000	2 255 192
<i>Variations</i>		61 994	-273 000	-171 808
Personnels	283 664	264 634	299 256	217 072
<i>Variations</i>		-19 030	34 622	-82 185
TOTAL	2 921 670	2 964 634	2 726 256	2 472 264
<i>Variations</i>		42 964	-238 378	-253 992

Ils décroissent de manière significative à compter de 2017, du fait de l'application de la loi NOTRe. En effet, entrée en vigueur en août 2015, la Loi NOTRe laissait un délai d'un an aux Départements pour clore les actions conduites dans le secteur de l'économie (instruction du Gouvernement du 22.12.2015 et circulaire DGCL du 3 novembre 2016). Durant cette période transitoire et jusqu'au 31.12.2016, le Département s'est attaché auprès des partenaires à préparer la transition. C'est dans ce cadre que la convention 2017 prévoyait le maintien des aides en directions des organismes consulaires, des plateformes d'initiative locale et de Gap Foire Expo.

Tout montant relatif à ces partenaires est exclu de la convention cadre 2018.

De ce fait, apparaît nettement un infléchissement des financements apportés par le Département : - 444.8 K€ cumulés sur 2017 et 2018.

De même, le volume d'agents mis à la disposition ou détaché en direction de l'Agence évolue à la baisse, dans une logique d'optimisation des moyens humains mobilisés, de réduction des effectifs départementaux affectés sur le secteur de l'économie et des départs volontaires : - 66.6 K€ cumulés entre 2016 et 2018.

Par ailleurs et afin de mieux encore répondre aux exigences posées par la Loi NOTRe, les conditions de mise à disposition d'un agent récemment repositionné sur un poste entièrement dévolu à la promotion de l'économie, seront actualisées en vue d'une refacturation par le Département à l'ADDET05, des charges de rémunération de cet agent.

Relevant davantage d'une maladresse que d'une volonté délibérée, cette situation atypique ne peut cependant laisser croire que le Département tente de poursuivre son action dans le secteur économique, sous couvert d'agir en faveur du tourisme.

Bien au contraire, il s'attache à promouvoir les secteurs en pointe dans les Hautes-Alpes, au-delà de l'activité touristique qui domine son économie :

- une agriculture de qualité dans un cadre rénové qui ne se satisfait plus de la seule attribution de financements, mais s'affiche sans complexes (Salon International de l'Agriculture) et se repositionne sur de nouveaux segments, rebondit sur des créneaux innovants (projet du marché en gros Programme Alimentaire Territorial, renouvellement des vergers) ;
- des aérodromes attractifs par leur positionnement et leur disponibilité (Centre de formation Polyaéro, participation au Salon du Bourget, Meeting aérien en présence de la Patrouille de France) ;
- un patrimoine architectural et vernaculaire par trop méconnu (projet « Itinérance alpine » : voir en ce sens : pièces complémentaires n°82A.)

Dans cette optique, le Département et l'ADDET ont progressivement fait évoluer l'axe de leur partenariat initial vers les éléments fondateurs de l'attractivité du territoire, en laissant la Région SUD PACA investir le secteur économique.

Le Département ne peut donc laisser la Chambre poser le constat selon lequel « le maintien de l'action économique du Département se serait poursuivi de manière irrégulière ».

Enfin, pour conclure sur cette problématique relative à l'action de l'ADDET, l'Institution départementale ne peut évidemment souscrire aux considérations de la chambre qui estime pouvoir relever une certaine négligence dans le contrôle de l'utilisation des sommes dévolues à l'ADDET.

S'il s'avère que le Département a effectivement omis de solliciter formellement à chaque échéance chacune des pièces et justificatifs qu'il était conventionnellement en droit d'exiger de l'ADDET, cette abstention ne caractérise nullement désinvolture ou une absence de contrôle sur l'organisme en question.

Présidée par le 1^{er} Vice-Président du Département, l'Agence est considérée dans la représentation collective des Conseillers Départementaux, comme une émanation de l'institution qui arrête lors de ses orientations budgétaires, les moyens dévolus au GIP pour l'année à venir. Le Président de l'ADDET rencontre très régulièrement les conseillers départementaux en charge de l'agriculture, de la forêt, de l'attractivité du territoire, de l'artisanat, pour garantir la convergence des actions conduites par l'Agence avec les politiques publiques portées sur ces secteurs (voir en ce sens : pièces complémentaires n°82B *planning de P. RICOU, Président de l'ADDET*)

La chambre focalise son appréciation sur les termes de la convention d'objectifs et son application. Pour autant, ce faisant, la chambre omet de tirer les conséquences de droit des constatations qu'elle opère par ailleurs à titre liminaire s'agissant de ce GIP.

En effet, la chambre relève l'omniprésence de l'institution départementale au sein des organes de gouvernance du GIP.

Instance	Sièges	Représentants du Département
Conseil d'Orientation et de Surveillance	30	11, valant 22 voix
Directoire	6	2

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°83 - statuts de l'ADDET initiaux / statuts modifiés pour tenir compte d'une représentativité de la Région au 01^{er} janvier 2017 en accord avec le rôle que la loi NOTRe lui donne.

Elle relève ensuite la part prépondérante que recouvre la contribution financière départementale sur le budget global du GIP (88 % des ressources du groupement). A cet égard d'ailleurs il convient de relever que le budget du groupement s'avère co-élaboré entre la direction du GIP et les services départementaux. Le vice-président délégué aux finances départementales est, comme l'a souligné la chambre président du GIP. Le président du département étant pour sa part vice-président de ce même GIP.

Il se déduit logiquement de ces deux premiers constats qu'aucune des actions entreprises par l'ADDET ne se trouve susceptible d'être approuvée, financée puis mise en œuvre, sans avoir au préalable été dûment homologuée par l'institution départementale.

A cet égard, le GIP est bien l'outil opérationnel dont le département a entendu se doter optimisant ainsi des ressources jusqu'alors disséminées entre différents satellites ; ainsi, le département contrôle, au sens du contrôle analogue expressément envisagé par les directives communautaires, le groupement considéré.

En ce sens, les considérations de la chambre sur l'absence de contrôle du groupement en question n'ont rigoureusement aucun sens et se trouvent dépourvues d'objet.

Le Département, ses élus, ses services, nouent une relation de travail régulière, voire quotidienne avec l'Agence, fluidifiant l'échange d'informations, assurant une concertation permanente et dynamique, caractérisant ainsi un contrôle analogue au contrôle qu'opère l'institution départementale sur ses propres services.

En outre, la collaboration entre services est constante :

A titre d'exemple, le chef du pôle ingénierie assiste à l'ensemble des commissions préparatoires des sessions auxquelles il est invité, ce qui lui permet de répondre in situ aux interrogations formulées par les conseillers départementaux, lors de l'examen des projets de rapports (*voir compte rendu commission 6.04.2018- présentation de la convention annuelle liant le Département à l'Agence*). L'ADDET 05 est en outre régulièrement interpellée par les Hauts-alpins via le dispositif de Saisine par Voie Électronique développé par le Département, qui s'assure de la production des réponses.

⇒ Voir en ce sens, pièces complémentaires n°84 : convocations aux commissions de travail précédent les sessions départementales et leurs procès-verbaux

⇒ Voir en ce sens, pièces complémentaires n°85 : saisine des services par voie électronique ;

Cette synergie a permis aux deux partenaires d'optimiser les moyens mobilisés au profit des Hautes-Alpes. La Chambre estime que la consommation de ces moyens n'est pas assez claire, précise et justifiée, sur ce point, l'institution départementale renvoie aux observations formulées par Monsieur le Président de l'ADDET, lequel se charge de démontrer l'inverse au détour de la production écrite adressée à la chambre parallèlement aux présentes observations.

Compte tenu de ce qui précède, si le département souscrit volontiers à la nécessité de corriger le caractère gracieux de la mise à disposition de personnel résiduelle susceptible d'être rattachée à la compétence développement économique, la nature du contrôle qu'il opère d'ores et déjà sur la structure font obstacle à son sens à la prise en considération de la recommandation n°7 relative précisément à la mise en œuvre d'un contrôle qui s'avérerait au demeurant plus formel mais également plus ténu que celui actuellement en vigueur.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La direction des ressources humaines comptait, en 2017, vingt-quatre agents pour la gestion de 1 022 agents, représentant un ratio « gérants-gérés » de 2,3 %²², ce qui correspond à la pratique des autres départements.

Les données analysées par la chambre sont issues principalement des annexes budgétaires (tableau des emplois budgétaires et des emplois pourvus, liste des contractuels, etc.), de la paye et du rapport sur l'état de la collectivité (REC), dit « bilan social ».

3.8 Un pilotage perfectible de la masse salariale

Le pilotage des ressources humaines s'exerce à travers une remontée d'informations et de nombreux outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La collectivité dispose néanmoins de marges de progrès dans ce domaine.

3.8.1 Une progression de la masse salariale accentuée en 2017

La masse salariale (37,3 M€) représente en moyenne 24 % des charges courantes. Son poids est comparable à celui des départements de la même strate, soit 265 € par habitant contre 286 € pour la moyenne des départements en 2016.

Les rémunérations du personnel (25,6 M€ en 2017) ont augmenté annuellement en moyenne de 2 % depuis 2014, avec une hausse de 5 % entre 2015 et 2016 puis de 1 % en 2017, du fait du transfert de la compétence transport à la région.

Cette hausse est supérieure aux 2,7 % prévus par l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), concernant les dépenses de fonctionnement, pour les départements. Ce dynamisme s'explique par la croissance des rémunérations du personnel titulaire (+ 1 M€ soit 16,8 M€ en 2017), du fait de la mise en œuvre du parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR).

A ce stade de l'analyse, il convient de rappeler que l'évolution des charges de personnel relevée par la Chambre lors de l'analyse du budget principal est conjoncturelle et procède des événements suivants :

²² Selon la revue de dépenses de l'inspection générale de l'administration sur le poids de la gestion de ressources humaines il a été constaté que le ratio gérants/gérés s'établit en moyenne à 2,71 % dans les départements. Le ratio cible a été déterminé à 2 %.

• réintégration du budget annexe de la culture au budget principal. Pour mémoire (*confer infra*) :

	CA 2015	CA 2016	CA 2017
dépenses totales de personnel - K€ -	37 749	39 686	39 794
dépenses "personnel culture" - K€ -	0	2 319	2 356
part du personnel culture dans dépenses RH - % -		5,84	5,92
dépenses de personnel hors culture - K€	37 749	37 367	37 438
VARIATION à périmètre constant		-1,01%	0,19%

À périmètre fonctionnel constant, les dépenses de personnel évoluent de façon peu significative, et en tout état de cause, à un rythme bien inférieur à celui constaté à l'échelle des départements.

- recrutement des effectifs dévolus à l'évaluation des Mineurs Non Accompagnés
- mobilisation de l'expertise technique permettant l'accompagnement des communes et EPCI dans la mise en place de la GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations), compétence confiée aux intercommunalités par les lois de décentralisation n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et n° 2015-991 du 7 août 2015 au 01.01.2020.

Au-delà des divergences d'interprétation qui opposent le Département à la Chambre dans la définition du caractère permanent des postes recensés au bilan social ou en annexe du compte administratif, il est évident que la Collectivité connaît et maîtrise ses effectifs, au nombre de 1 104 agents permanents.

Elle tient à souligner la difficulté à développer une stratégie efficiente d'optimisation des emplois et compétences, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la gestion des compétences dévolues au Département. [...]

Tableau n° 7 : Les rémunérations du personnel

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	15 069 865	15 666 898	16 700 595	16 785 210	3,7%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	4 148 298	4 257 312	4 336 147	4 175 334	0,2%
+ Autres indemnités	334 404	340 800	359 493	338 371	0,4%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	19 552 566	20 265 009	21 396 235	21 298 916	2,9%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	79,5%	81,0%	81,3%	81,3%	
Rémunération principale	1 458 312	1 358 918	1 390 869	1 362 627	-2,2%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris	41 759	58 798	47 257	44 432	2,1%
+ Autres indemnités	32 974	24 881	21 620	6 793	-40,9%
= Sous-total Assistantes maternelles (b)	1 533 045	1 442 597	1 459 746	1 413 852	-2,7%
<i>en % des rémunération du personnel*</i>	6,2%	5,8%	5,5%	5,4%	
Rémunération principale	3 338 074	3 169 351	3 250 564	3 344 290	0,1%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	N.C.
+ Autres indemnités	996	0	0	12 668	133,4%
= Sous-total Personnel non titulaire (c)	3 339 070	3 169 351	3 250 564	3 356 959	0,2%
<i>en % des rémunération du personnel*</i>	13,6%	12,7%	12,3%	12,8%	
Autres rémunérations (d)	160 935	134 737	216 025	137 909	-5,0%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	24 585 616	25 011 695	26 322 571	26 207 635	2,2%
Atténuations de charges	463 663	739 587	917 161	584 090	8,0%
= Rémunérations du personnel	24 121 954	24 272 108	25 405 410	25 623 545	2,0%

* Hors atténuations de charges

+ Charges sociales	9 447 339	9 786 861	10 411 921	10 542 784	3,7%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	399 704	409 678	418 632	466 735	5,3%
+ Autres charges de personnel	763 872	694 070	633 230	625 250	-6,5%
= Charges de personnel interne	34 732 868	35 162 717	36 869 193	37 258 315	2,4%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	27,2%	27,8%	28,2%	28,3%	
+ Charges de personnel externe	32 572	29 692	58 170	44 148	10,7%
= Charges de personnel totales	34 765 439	35 192 409	36 927 363	37 302 463	2,4%
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	

Source : comptes de gestion

La rémunération des titulaires a représenté 83 % de celle de l'ensemble du personnel du département en 2017, celle des assistantes maternelles 6 % et les agents non titulaires 13 %.

Tableau n° 8 : L'évolution des effectifs (en ETPT)

2014			2015			2016			2017		
Titulaires permanents	Non titulaires permanents	Non titulaires non permanents	Titulaires permanents	Non titulaires permanents	Non titulaires non permanents	Titulaires permanents	Non titulaires permanents	Non titulaires non permanents	Titulaires permanents	Non titulaires permanents	Non titulaires non permanents
739,9	110,93	151	748,3	74,43	197	757,6	91,43	176	731,5	101,5	189
1001,83			1019,73			1025,03			1022		

source : département des Hautes-Alpes. États du personnel en ETPT au 31/12 - hors assistants familiaux

La rémunération du personnel non titulaire a été en hausse (3,3 M€) tout comme celle des assistantes maternelles (1,4 M€). La progression, entre 2014 et 2016, provient des rémunérations des agents titulaires (3,7 % par an dont 7 % entre 2015 et 2016) et des charges sociales (3,7 % par an). En 2017, l'augmentation est surtout imputable à la hausse des dépenses concernant les rémunérations du personnel non titulaire.

Selon la collectivité, les « équivalents temps plein travaillés » (ETPT) ont augmenté de 1 % par an, soit l'équivalent de 23 ETPT entre 2014 et 2016, dont 18 pour les titulaires et 5 pour les non titulaires. En 2014, à la suite du transfert, par l'Etat des parcs de l'équipement au département, une vingtaine d'agents a été intégrée dans les effectifs et, en 2017, deux agents ont été transférés à la région.

Les compétences sociales occupent 32 % des effectifs, les compétences techniques (direction de l'aménagement, du développement et des déplacements) 56 %, les fonctions ressources (finances, ressources humaines etc.) 9 %. Le département emploie également en moyenne une quarantaine de saisonniers l'hiver et environ cent-cinquante agents de déneigement volontaires (0,8 M€ par an).

Le département a mis à disposition une quarantaine d'agents auprès d'organismes variés²³. La chambre relève que la facturation est comptabilisée au compte 6419 « Remboursement sur rémunérations du personnel » au lieu du compte 7084 « Mise à disposition du personnel facturée ».

3.8.2 Une amélioration du suivi de la masse salariale

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) a consisté, selon le département en une approche centrée sur les métiers, avec l'informatisation en 2015 de la gestion des postes. Une régulation à l'échelle de la collectivité est effectuée au niveau de la direction générale et un dialogue de gestion est engagé avec les directions pour réduire les effectifs dans un cadre pluriannuel. La cartographie des métiers a représenté pour les Hautes-Alpes près de 10 familles de métiers réparties sur 8 filières. Ces outils ont contribué à la stabilisation du nombre d'ETPT, à périmètre constant.

L'évolution des dépenses annuelles, par nature, catégorie et filière, ainsi que l'octroi mensuel d'heures supplémentaires et d'astreintes, l'absentéisme et l'évolution du compte épargne temps (CET), font l'objet de tableaux de bord. Le département a fixé des objectifs très généraux dans son débat d'orientations budgétaires pour 2018, visant à « inscrire la collectivité dans une démarche de baisse des effectifs » au-delà du non remplacement des départs en retraite mais n'en a dessiné que des contours génériques. La direction des ressources humaines a, par ailleurs, renforcé son suivi des congés et des heures supplémentaires qui était antérieurement géré au niveau de chaque service. Il en résulte une alimentation plus rigoureuse des comptes épargne-temps (CET) et une réduction, sur la période, des heures supplémentaires.

²³ Onze agents à titre onéreux auprès de l'agence départementale Ingénierie Territoriale 05, sept agents à titre gracieux auprès de l'ADDET, un agent au syndicat mixte d'électricité 05, un agent au syndicat mixte des stations villages du Champsaur, deux agents au centre de gestion et deux agents à la maison départementale des personnes handicapées...

Le rapport sur l'état de la collectivité a été présenté en 2013 et 2015 au comité technique, conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

En dépit de l'amélioration du suivi de la masse salariale, l'information sur l'effectif souffre d'imprécisions comme l'illustrent les incohérences entre emplois budgétaires et emplois pourvus ou entre les annexes du compte administratif, les rapports sur l'état de la collectivité et les données dématérialisées de la paye²⁴. Ainsi, en 2015, les ETPT varient entre 1 164,55 (état du personnel), 1 067,88 (bilan social) ou 1 019,73 (état du personnel corrigé lors de l'instruction), soit un écart de 14 %.

Outre la connaissance des effectifs et des ETPT, d'autres indicateurs pourraient être mis en place pour faciliter le pilotage dont le suivi du nombre de recrutements et les taux de vacance des postes.

3.8.3 Une gestion des carrières maîtrisée mais un avancement discutable

L'avancement de grade s'effectue selon des critères d'ancienneté et par l'exercice de fonctions particulières, en prenant en compte la manière de servir de l'agent.

La maîtrise de la masse salariale a imposé d'avoir un taux de promotion (les promus) inférieur à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions exigées (les promouvables). La collectivité a fait le choix d'une sélection et donc de ne pas porter le taux de promotion à 100 %. Il est de 100 % pour les réussites à des examens professionnels, de 10 % pour grades à effectifs de promouvables égaux ou inférieurs à 5, de 20 % pour les grades à effectifs promouvables supérieurs à 5.

La promotion interne a été très favorable à certains agents, [...]

La lecture de ce paragraphe [...] interroge sur les mobiles animant les auteurs du rapport, leur partialité, ou encore les objectifs poursuivis.

La Chambre fait coutumièrement montre de tempérance et de retenue à l'occasion de la rédaction de ses rapports. Rien de tel ici puisqu'il ne s'agit pas moins de convaincre le lecteur d'une gestion des carrières animée par la poursuite d'objectifs totalement dépourvus d'intérêt départemental.

La chambre relève ainsi que « la promotion interne a été très favorable à certains agents » pour en définitive ne stigmatiser qu'une situation unique, de manière particulièrement mal fondée de surcroît.

Ce faisant, la chambre insinue le doute quant à la légitimité du parcours professionnel de Mme C. B., dans le cadre d'une approche qui semble incapable de faire abstraction de la situation matrimoniale de l'intéressé, au demeurant récente eu égard à la carrière de cet agent.

²⁴ L'état du personnel au 31/12/2015 produit par le département au cours de l'instruction n'est pas concordant avec les données du bilan social à la même date. Les données extraites par compte sur les fichiers xml produits au titre des budgets 001 à 003 (assistantes médicales et vacataires médicales comprises) ne concordent pas avec la balance générale des comptes du budget principal.

Cela est tout simplement inacceptable. C'est faire injure à la probité de l'agent et à ses aptitudes professionnelles.

C'est conclure sur la base d'interprétations fallacieuses, à la duplicité de l'exécutif départemental.

Cela constitue enfin l'expression d'un invraisemblable mépris à l'égard de l'ensemble des services en charge de la gestion des carrières au sein de l'institution départementale.

Afin d'éclairer utilement la collégialité, l'institution départementale entend très fermement apporter un démenti dénué de tout équivoque aux insinuations contenues au rapport et apporter les éléments d'appréciation [...]

⇒ Voir en ce sens, pièces complémentaires n°86 [...] à 93B.

3.8.4 La gestion des collaborateurs de cabinet et du groupe d'élus de la majorité

Le recrutement des collaborateurs de cabinet et de groupes politiques relève du choix de l'exécutif.

3.8.4.1 Une séparation floue entre les collaborateurs de cabinet et ceux du groupe d'élus

Le collaborateur de cabinet assiste l' élu local dans l'exercice de son mandat alors que le collaborateur de groupe facilite le fonctionnement de l'assemblée délibérante, en appui du groupe qu'il représente²⁵. Le cabinet peut être composé d'agents chargés d'assurer des tâches administratives. La rémunération des quatre collaborateurs de cabinet a été correctement calculée.

Cependant, en application de l'article 110-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 les collaborateurs de groupe sont « engagés par contrat à durée déterminée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable, dans la limite du terme du mandat électoral de l'assemblée délibérante concernée ». [...]

Le département a compté trois²⁶ puis, à partir de l'été 2017, deux collaborateurs de groupe politique, un pour la majorité et un pour l'opposition. Les crédits alloués aux groupes politiques sont en-deçà du niveau maximal imposé par l'article L. 3121-24 du CGCT²⁷. Ces personnels sont affectés auprès des groupes d'élus par le président de l'assemblée délibérante, dans les conditions fixées par celle-ci et sur proposition des représentants de chaque groupe. L' élu responsable de chaque groupe politique décide des conditions et des modalités d'exécution du service confiées à ses collaborateurs auprès de son groupe.

²⁵ Article 110 et 110-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et CAA de Nancy, 22 décembre 2005, région Franche-Comté, n° 01NC00904.

²⁶ Deux pour le groupe de la majorité et un pour le groupe d'opposition.

²⁷ Les crédits affectés aux groupes politiques sont plafonnés à 30 % du montant total des indemnités versées annuellement aux membres du conseil départemental. Le montant était de 53 274 € en 2014 avec un maximum de 151 353 €.

La chambre a relevé que deux collaborateurs de groupe d'élus, M. [X] jusqu'en 2017, et M. [Y], étaient placés sous l'autorité du directeur de cabinet, et pouvaient de ce fait être assimilés à des collaborateurs de cabinet. Compte tenu de ce rattachement, le département a compté en réalité six puis, depuis 2017, cinq collaborateurs de cabinet. Il dépasse donc le plafond autorisé fixé par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales qui est de quatre collaborateurs de cabinet.

La Chambre se fonde sur un document de travail détaillant les fonctions exercées, datant d'octobre 2017 pour conclure hâtivement au rattachement hiérarchique au Directeur de Cabinet, des deux collaborateurs du groupe politique de la majorité.

À caractère officieux, ce document de travail non communiqué à la Chambre en raison de son caractère purement explicatif mais consulté *in situ* par les auditeurs, visait à expliciter aux agents de la direction des ressources humaines, les relations de gestion courante et les interactions fonctionnelles desdits collaborateurs avec le Cabinet, considéré comme un simple relais administratif, compte tenu de la proximité physique des services et de la nature des fonctions exercées.

Conformément aux dispositions de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 venant clarifier le statut des collaborateurs de groupes d'élus, trois personnes ont été recrutées en mai 2015 non pas pour la satisfaction des besoins de la Collectivité mais bien de ceux des groupes auxquels ils ont été affectés.

S'agissant des collaborateurs du groupe Priorité Hautes-Alpes, le suivi de leur gestion administrative par le Directeur de Cabinet procédait de la volonté du Président du groupe, par convenance et pragmatisme, comme le confirme le courrier adressé par ce dernier à l'Exécutif départemental. Pour autant, la collectivité tient à souligner la parfaite étanchéité des missions confiées aux collaborateurs de groupe et celles remplies par les collaborateurs de Cabinet.

Les pièces complémentaires produites en annexe le confirment, tant leur contenu est propre au positionnement et au débat politique conduit par le groupe majoritaire au sein de l'assemblée départementale comme sur la place publique. D'ailleurs, à titre incident, il convient de signaler la place somme réduite accordée au Président de l'Assemblée dans la communication du groupe PHA.

En outre, comme la Chambre le relève, le plafond annuel des crédits alloués aux groupes politiques est loin d'être atteint et ne pourra l'être dans la mesure où l'Assemblée Départementale elle-même l'a volontairement abaissé, précisant que cette dotation est de 4 000 € par élu régulièrement inscrit au sein d'un groupe, soit au plus 120 000 € / an, alors que la réglementation en vigueur permettait de le porter à 151 353 €.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°94 - lettre du président du groupe Priorité Hautes-Alpes ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°95 - extraits du site Internet du groupe Priorité Hautes-Alpes caractérisant le travail effectif des collaborateurs de groupe au profit exclusif de ce dernier ;

3.8.4.2 L'indemnité induite d'un collaborateur de groupe

M. [X] a été recruté en qualité de collaborateur de groupe politique « Priorité Hautes-Alpes » par arrêté du président du conseil départemental du 10 juin 2015. Il est conseiller municipal de la ville de Gap.

A la suite d'une procédure de licenciement menée conformément à la réglementation, et engagée pour perte de confiance, M. [X] a perçu le 29 juin 2017 une indemnité transactionnelle de 6 300 € au titre de la fin d'exercice des fonctions. La transaction approuvée le 23 mai 2017 par le conseil départemental et signée le même jour avait pour objectif de « prévenir le développement d'un contentieux ».

Toutefois, par courriel du 7 juillet 2017, adressé à la directrice générale adjointe, M. [X] a réclamé une « indemnité légale de licenciement », équivalente aux salaires qu'il aurait dû percevoir jusqu'au terme de son contrat qui s'achevait en mars 2021 », du fait d'une absence de faute grave justifiant le licenciement.

Cette indemnité a été accordée et versée le 28 juillet 2017, pour un montant de 2 760 €. L'agent a donc bénéficié de deux indemnités pour un montant total net de 9 060 € soit l'équivalent de 7 mois de salaire net. À titre subsidiaire, il possédait toujours, le 11 avril 2018, un téléphone appartenant au département (mais sans forfait).

Le directeur de cabinet a justifié cette indemnité de licenciement et cette indemnité transactionnelle par le fait que, les dernières semaines de son engagement, l'agent ait fait preuve d'un « comportement répréhensible » : « non-respect régulier de ses horaires de travail », « esprit critique à l'égard des orientations politiques des élus », libertés avec les directives fixées par le directeur de cabinet. Le directeur de cabinet a indiqué avoir reçu l'agent à plusieurs reprises pour lui signifier son mécontentement mais son comportement ne se serait pas amélioré.

Le licenciement se fonde donc sur « l'absence de respect des consignes » du directeur de cabinet. Or, comme énoncé au § 5.1.4.1, les collaborateurs de groupes ne peuvent être assimilés aux collaborateurs de cabinet.

Le choix de transiger au lieu d'accorder une indemnité prévue par la réglementation est irrégulier pour plusieurs raisons :

- L'indemnité transactionnelle n'était pas nécessaire. L'indemnité de licenciement, prévue par les textes est de 2 760 €, et de 1 380 € en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle, soit un montant inférieur à l'indemnité transactionnelle versée (6 300 €). Comme le rappelle l'article 14 du contrat de l'intéressé, une faute grave n'est pas nécessaire pour fonder un licenciement. L'article 39-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée permet un licenciement pour une faute disciplinaire ou insuffisance professionnelle. Au surplus, la perte de confiance constitue un motif reconnu par le juge administratif dans un cas similaire²⁸ ;*
- L'argument justifiant le protocole transactionnel est donc contestable. Au surplus, l'article 2044 du code civil prévoit qu'une transaction impose « des concessions réciproques ». Or, la transaction ne prévoit aucune concession de l'agent, sauf celle*

²⁸ CAA Marseille, 21 juin 2011, n° 09MA02149

d'éteindre un contentieux qui n'est pas sérieusement évoqué. En revanche, l'agent obtient plus du double de son indemnité de licenciement (9 060 €) ; Les deux indemnités versées sont antinomiques. L'une d'entre elles est destinée à une cessation anticipée et l'autre à un licenciement. Le protocole prévoit d'ailleurs en son article 1^{er} que « dans ce contexte transactionnel, M. [X] pour sa part renonce à toutes autres indemnités ou dédommagements à quelque titre que ce soit ». L'article 2048 du code civil dispose que « les transactions se renferment dans leur objet : la renonciation qui y est faite à tous droits, actions et prétentions, ne s'entend que de ce qui est relatif au différend qui y a donné lieu ». En octroyant à l'agent, en sus de l'indemnité transactionnelle, une indemnité de licenciement, la clause n'a pas été respectée puisque l'agent était censé renoncer « à toutes autres indemnités » ;

- *Le versement effectué ne correspond pas à l'accord de l'assemblée délibérante. La délibération du 23 mai 2017 n'évoque pas l'existence du paiement de l'indemnité de licenciement (2 760 €), en sus de l'indemnité transactionnelle (6 300 €).*

La chambre rappelle au président du conseil départemental qu'en application de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, modifié, il lui est loisible de réclamer le remboursement de l'indemnité indue.

En premier lieu, il convient de modérer l'appréciation de la chambre résultant du raccourci opéré quant aux modalités d'encadrement des collaborateurs de groupe par le directeur de cabinet.

Comme il a été dit, ce dispositif organisationnel a été retenu par le président du groupe, à l'initiative et sous l'autorité de ce dernier afin de s'assurer de ce que les collaborateurs de groupe ne soient pas administrativement livrés à eux-mêmes et de pallier par commodité à la présence par intermittence des présidents de groupe au sein de l'édifice départemental.

Ainsi, le directeur de cabinet a pu, au nom du président groupe, rappeler tel ou tel collaborateur à ses obligations, tant horaires que fonctionnelles...

Le magistrat en charge de la présente procédure de contrôle n'ayant pas jugé opportun de s'entretenir avec le directeur de cabinet qu'il n'a d'ailleurs jamais rencontré, si ce n'est au détour d'une fugace visite des logements de fonction dont il sera question ci-après, l'exploitation excessive des considérations tenues pour être celle dudit directeur de cabinet, n'en paraît que plus paradoxale...

En second lieu et sur le fond, il y a lieu évidemment de dissocier le versement de l'indemnité légale de rupture d'une part, d'avec le dispositif transactionnel d'autre part.

En effet, l'indemnité légale procède des dispositions réglementaires ainsi que des droits acquis par le collaborateur évincé.

Le protocole transactionnel procède quant à lui d'une cause juridique distincte. Il ne s'agit pas tant de régler financièrement les conséquences de l'éviction, mais bien de transiger sur un conflit connexe non dépourvu de tout lien avec l'éviction elle-même, sans pour autant présenter une identité de cause juridique.

L'article 6 du protocole transactionnel approuvé à l'unanimité par la Commission Permanente réunie le 23 mai 2017 pose le principe de la confidentialité des négociations, « chaque partie s'engageant à ne pas en communiquer le contenu, sous quelque prétexte que ce soit ».

Compte tenu du processus spécifique propre à l'approbation des termes d'une convention transactionnelle au sein d'une collectivité territoriale, il va de soi que les actes support ne peuvent raisonnablement littéraliser les termes du conflit, leurs enjeux et conséquences... cela reviendrait en réalité à offrir la plus large publicité aux allégations de tel ou tel protagoniste en présence...

Il en est résulté suivant les termes du protocole critiqué une expression du litige excessivement articulée autour du licenciement de l'intéressé, ce qui n'a pas manqué de créer la confusion dans l'esprit de la chambre.

L'institution départementale a produit l'ensemble des pièces permettant de préciser les conditions ayant conduit à la rupture du lien entre la collectivité et l'agent, ainsi que les éléments financiers négociés.

Comme le précise la délibération susmentionnée, accessible à tout public, l'indemnité transactionnelle de 6 300 € versée venait clore ce dossier et éloigner toute perspective de contentieux, le bénéficiaire de la transaction ayant ainsi renoncé à toute action susceptible d'entraîner un dédommagement complémentaire. Le montant transactionnel auquel l'institution départementale a consenti comprend outre un dédommagement sensiblement moindre de celui revendiqué par le collaborateur évincé, l'exonération pour la collectivité publique des frais et autres désagréments induits par l'engagement et la poursuite d'une procédure contentieuse.

En ce sens, le protocole transactionnel litigieux a bien emporté concessions réciproques de chacune des parties.

3.8.4.3 Une gestion inadaptée d'un « logement de fonction » par le cabinet

Le département a réalisé des travaux pour un montant de près de 40 000 € pour rénover et aménager les « logements de fonction » au sein du siège du département : un appartement et un studio. Une délibération du 28 janvier 2016 autorisait des travaux à hauteur de 60 000 €. Si un marché public n'a été exécuté qu'à hauteur de 33 439 € pour la rénovation de l'appartement, celle du studio a été réalisée en régie pour 2 614 €. Certaines dépenses, notamment d'architecte ont été exécutées en 2015, avant l'autorisation de l'assemblée délibérante.

Les logements seraient mis à disposition des élus souhaitant ponctuellement rester à Gap. Leur utilisation est conditionnée à l'accord du directeur de cabinet, mais celui-ci ne tient aucun inventaire des mises à disposition de ce logement. D'après le président du conseil départemental, il aurait eu recours à ce logement moins d'une dizaine de fois depuis 2015.

L'apparente faible utilisation de ces « logements de fonction » interroge sur l'adéquation des moyens destinés à leur rénovation et ameublement. Il conviendrait, en tout état de cause, de mettre en place une procédure administrative d'attribution et de suivi de l'occupation de ces logements.

L'opération de mise en sécurité et conformité de l'appartement de fonction a été engagée en 2016, au terme de la requalification des espaces adjacents.

Lors de la construction de l'Hôtel du Département en 1994, avaient été aménagés au 1^{er} étage :

- 2 studios (20 m² chacun) et un premier appartement de fonction (55 m²) ayant vocation à faciliter l'hébergement des Élus retenus tardivement sur site en raison de réunions de travail ou de conditions climatiques difficiles ;**
- un second appartement de fonction (50 m²) dévolu à l'hébergement du concierge.**

En février 2013, ce dernier faisait valoir ses droits à la retraite et n'était pas remplacé par un personnel logé, dans la mesure où la mise en place progressive de systèmes d'alarme intrusion/incendie, excluait une présence permanente en l'hôtel du Département.

Dès lors, cet espace changeait de destination pour accueillir une salle de stockage des serveurs informatiques. En effet, l'informatisation des métiers du Département a entraîné le recours accru aux logiciels de gestion où nombre de données sont archivées temporairement.

L'aménagement de la salle obéissant à des exigences bien précises en termes d'accès sécurisé et de gestion des températures, l'un des deux studios a été intégré à la surface traitée pour optimiser la surface réservée à l'accueil des racks équipés de cales anti-basculement et de passe-câbles, en alternant les allées froides et chaudes.

L'implantation de climatiseurs dédiés et d'un groupe électrogène de secours a nécessité une reprise de l'installation électrique d'origine. En outre, à titre préventif, les canalisations humides ont été déplacées pour s'écarter des baies de stockage.

Engagés en février 2014, les travaux se sont achevés en mai suivant, non sans avoir significativement impacté les flux secs et humides ainsi que les circulations des espaces du 1^{er} étage côté sud.

La Collectivité a donc souhaité achever la reprise des réseaux sur l'ensemble du secteur afin d'en assurer notamment la conformité électrique. Les espaces dédiés à l'hébergement – appartement et studio – ont alors fait l'objet d'une étude de réaménagement visant à la définition d'un programme de travaux limité au stricte nécessaire : peinture (dépollution du plomb détecté), plomberie, électricité, cloisons et faux-plafonds.

La délibération n°5386 du 2 février 2016, affectait ainsi à cette opération une autorisation de programme de 60 000 €. In fine, le montant HT des travaux réalisés s'élève à 16 694.32 €, auquel s'ajoute le coût de la cuisine (5 543.15 €HT – voir supra) et le renouvellement du mobilier (5 728,22 €TTC) soit un cout total d'opération de 30 415.69 € incluant également les honoraires des bureaux de contrôle (2 142 €TTC) dont l'intervention est obligatoire.

Les coûts [...] correspondent au renouvellement des équipements datant de 1994 (et donc les photos ci-dessous illustrent la sobriété), le déplacement de la prise TV et la pose d'une nouvelle cuisine ayant dû être changée dans la mesure où son alimentation autonome au gaz était contraire aux prescriptions anti-incendie. Ils représentent 37.4% du coût total de l'opération (30 415 .69€).

Au regard de la surface traitée (55 m², soit un coût moyen de 553 €/m²) et de l'antériorité de la construction (25 ans), ces travaux ne présentent aucun caractère ostentatoire. Ils visent à rendre fonctionnels et sécurés, un appartement facilitant au président l'exécution de ses missions départementale, et un studio dévolu aux élus retenus sur site.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°96 - photographies des 4 pièces constitutives du logement précité.

3.9 Un temps de travail en apparence régulier mais des rémunérations parfois inadaptées

3.9.1 Le temps de travail

La réglementation relative au temps de travail applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, est fixée par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

A plein temps, hors sujétions particulières, heures supplémentaires, astreintes et rémunérations au « forfait jours », les fonctionnaires sont censés effectuer une durée de travail de 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1 607 heures par an, éventuellement en horaire variable annualisé.

Au conseil départemental des Hautes-Alpes, un protocole sur l'aménagement de la réduction du temps de travail a été approuvé par délibération du 21 décembre 2001, après avis du comité technique du 7 décembre 2001.

L'article 4.1 du protocole maintient la durée hebdomadaire de travail à 39 heures, ce qui donne droit à 22 jours de réduction du temps de travail (RTT). En 2017, 19 jours de RTT ont été accordés, dont 9 sous l'appellation de jours complémentaires de congés et 10 de RTT.

Les neuf jours complémentaires correspondent de fait à des RTT. Pour éviter toute confusion, il conviendrait de les transformer en RTT.

Pour suivre le temps de travail de chaque agent, les services disposent d'un tableau hebdomadaire, au format papier ou informatisé.

Ces plannings prévisionnels sont actualisés au terme de la semaine (absences non programmées, maladies, heures supplémentaires, modification du planning etc.) et sont transmis au service du personnel, accompagnés des justificatifs adéquats, selon le règlement sur l'aménagement du temps de travail adopté par le comité technique paritaire du 6 décembre 2002.

L'absence d'uniformisation et d'informatisation des plannings, la diversité des pratiques dans la cinquantaine de lieux de travail, l'hétérogénéité des cycles de travail, l'inexistence

de système de pointage électronique ne permettent pas de s'assurer de la réalité du temps de travail des agents. Il n'est donc pas assuré que le temps de travail des agents respecte le volume de 39 heures

La chambre recommande au département de mettre en place un suivi uniformisé du planning des agents et de supprimer la notion de journées complémentaires.

Le Département se satisfait de voir la Chambre constater que le seuil légal de 1 607 h/an/agent est respecté à travers l'organisation du travail existante au sein du Département des Hautes-Alpes, en dépit de l'intégration de 9 jours de congés complémentaires dans le temps de travail annualisé, comme négocié en 2001.

Ce seuil ne sera bien évidemment pas remis en cause dans la version réactualisée du protocole de 2001, dit « Modernisation de l'Organisation du Travail » qui vise à garantir un meilleur équilibre des temps entre vie professionnelle et vie personnelle. Le projet décliné à compter du 1^{er} janvier 2019 reposera notamment sur la mise en place d'un système de gestion automatisée du temps de travail, interfacé à l'applicatif métier RH (CEGID) et décliné en direction du plus grand nombre des agents, dans la mesure où les outils disponibles sur le marché permettent aujourd'hui de traiter de situations diversifiées (agents sédentaires, itinérants, à activité contrainte, en mission extérieure, etc.).

La révision du protocole susvisé procède d'une réflexion initiée au printemps 2016, qui aura nécessité plus de vingt-quatre mois de concertation au sein de la Collectivité pour aboutir à une validation unanime par l'Administration et les représentants du personnel.

1.2.2 Une adaptation des cycles de travail à poursuivre

La délibération du 31 janvier 2007 a défini les indemnités versées en raison de sujétions particulières comprenant les astreintes, les indemnités de sujétions horaires et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

La gestion des astreintes (301 780 € en 2017) n'appelle pas d'observation sauf dans un cas. La chambre a relevé que le chauffeur des élus percevait, depuis août 2015, l'équivalent d'une astreinte de sécurité par semaine (149 € soit 1 793 € par an) alors qu'il ne relevait pas des personnels visés par la délibération, modifiée en 2015, du 31 janvier 2007 et ne remplit pas les conditions d'emploi pour percevoir une astreinte de sécurité. La collectivité a justifié ce « choix d'interrompre le versement de la rémunération d'heures supplémentaires en lui substituant le versement d'une astreinte afin de compenser la sujétion, tout en veillant à ce que le temps de travail du chauffeur reste conforme aux bornes posées par le code du travail ». L'argument de la nécessaire souplesse du cycle de travail de cet agent ne saurait justifier cet aménagement contestable de la rémunération.

Le coût des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (484 221 € en 2017) a représenté entre 11 et 14 % du régime indemnitaire. En dépit d'une baisse de près de 6 % entre 2014 et 2017, la chambre relève une progression de 3 % entre 2016 et 2017 soit 14 000 €. Cette

hausse résulte, selon le département, d'une nouvelle organisation des services d'entretien des routes, en septembre 2016, ayant entraîné la suppression de six postes de chefs d'équipe mais compensée par des heures supplémentaires.

Par ailleurs, elle observe que ces heures supplémentaires s'expliquent, pour partie, par l'organisation du cycle de travail²⁹. Ainsi, à l'agence routière départementale, qui compte une quinzaine d'agents, la moitié de l'effectif effectue plus de 140 heures supplémentaires annuelles.

Pour les agents les plus mobilisés, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ont représenté entre 8 et 22 % de leur rémunération³⁰. Il apparaît que ces heures supplémentaires, réparties chaque jour, sont fragmentées durant la journée (¾ d'heure matin et après-midi), ce qui relève de l'organisation et non d'un réel travail supplémentaire.

La chambre s'interroge donc sur l'efficacité de la réorganisation des services concernés.

En tout état de cause, la collectivité n'a pas mis en place des « moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires » et ne respecte donc pas la condition posée par le décret modifié n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Le décompte déclaratif, autorisé pour les agents hors de leurs locaux de rattachement, ne peut être généralisé à l'ensemble des agents.

La poursuite d'une optimisation de l'organisation du travail permettrait de réduire le nombre d'heures supplémentaires effectuées.

La chambre recommande au département de se mettre en conformité avec le décret précité du 14 janvier 2002, par la mise en place d'un suivi automatisé du temps de travail.

Comme précisé ci-avant, la Collectivité développera à compter du 1^{er} janvier 2019, une organisation du travail renouvelée, reposant notamment sur la mise en place d'un système de gestion automatisée du temps de travail, interfacé à l'applicatif métier RH (CEGID) et décliné en direction du plus grand nombre des agents, dans la mesure où les outils disponibles sur le marché permettent aujourd'hui de traiter la diversité des métiers exercés par les agents départementaux.

S'agissant des astreintes, la Collectivité use de ce dispositif dans le cadre autorisé.

La délibération AP/40 du 31.01.2007 pose en son article 2, le dispositif transposé aux fonctions départementales assujetties par nature à ce type de contrainte. Extrait

⇒ Voir en ce sens : annexe n°97 – Régime indemnitaire des agents du Département ;

²⁹ Le contrôle a porté sur l'année 2016 et sur les services du pôle déplacement, qui ont enregistré le plus grand nombre d'heures supplémentaires : le centre technique de Guillestre 10 % des HS totales (2 163 HS), le centre technique d'aiguilles 7 % (1 545 HS), l'agence routière départementale 6 % (1 358 HS), le centre technique de Briançon 6 % (1 235 HS). Aucune allocation d'heures supplémentaires forfaitaire n'a été relevée.

³⁰ M. Durand Sylvain : 4 656 € de HS soit 22 % de la rémunération y compris le régime indemnitaire, M. Gruosso Vincent : 2 574 € de HS soit 19 % et M. Bourgues Michel : 2 395 € soit 8 %.

« Hors personnel attaché à l'entretien et à l'exploitation des routes départementales, sont concernés les agents de tout grade, tout cadre d'emploi, tout pôle susceptible de concourir à la continuité du service public.

Le système d'astreinte mis en place tient notamment compte des impératifs de services spécifiques tels

- le laboratoire vétérinaire ; (analyses laitières)
- l'exploitation routière ; (sécurité des flux)
- l'enfance (informations préoccupantes, mineurs non accompagnés)
- l'informatique (sécurité des serveurs)
- les bâtiments (sécurité des biens).

En fonction des évolutions contextuelles, certains dispositifs feront par la suite l'objet d'une réactualisation.

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°98A–Délibération CD/5286 - 24.11.2015 ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°98B–Délibération CD/5842- 27.09.2016 ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°98C–Délibération CP/7048 - 26.16.2018 ;

⇒ Voir en ce sens : pièces complémentaires n°98D–Délibération CD/7159 - 25.09.2018 ;

Sur la base de la délibération AP/40 du 31.01.2007, le chauffeur du Président bénéficie pour sa part depuis 2015 du versement d'une astreinte spécifique dans la mesure où ses fonctions, par nature, lui imposent une disponibilité accrue, dans des créneaux horaires peu en lien avec les horaires d'accessibilités des services au public. [...]

3.9.2 Un régime indemnitaire complexe, peu lisible et à la régularité imparfaite

Le régime indemnitaire (4,3 M€ en 2017) du département a été revu par délibération du 31 janvier 2007. Elle a affiché trois objectifs :

- *Avoir un régime simple, lisible et dynamique qui tout en se mettant en conformité avec la réglementation, facilite la mobilité et l'attractivité des postes ;*
- *Permettre l'intégration des agents de l'État dans des conditions équitables et attractives ;*
- *Au sein d'un même cadre d'emploi, différencier les indemnités selon les responsabilités exercées, de la façon la plus équitable possible.*

La délibération a réaffirmé l'obligation du principe de parité qui interdit qu'un agent territorial bénéficie d'un régime indemnitaire plus favorable qu'un agent de l'État, en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

L'examen de la mise en œuvre du dispositif n'a pas permis d'établir que les objectifs définis en 2007 ont été atteints.

3.9.2.1 Un système peu lisible et favorable à la filière technique et sociale

La délibération précitée du 31 janvier 2007 prévoit le regroupement sous une seule indemnité annuelle de toutes les indemnités susceptibles d'être allouées, par filière et par grade. Cette indemnité annuelle a été organisée en cinq catégories (A plus supérieur, A plus, A, B et C) pour lesquelles un taux de base en euros a été fixé. Le taux de base a été actualisé en 2007, puis en 2008 et en 2011. Il est multiplié par un coefficient variable selon le grade.

Le montant du régime indemnitaire alloué à chacune des filières est la plupart du temps inférieur aux plafonds prévus par les textes réglementaires, mais présente d'importantes disparités. Ainsi, le département verse les indemnités correspondantes à 50 % du plafond annuel pour la filière administrative et à 80 % pour les filières techniques, patrimoine et socio-éducatives.

Le dispositif du département apparaît complexe et peu lisible. En effet, une trentaine de codes relatifs au régime indemnitaire ont été créés, pour la paye. Le calendrier de versement est hétérogène puisque certaines primes sont versées l'année suivante. Ainsi, l'indemnité d'encadrement de l'année N est versée en juin de l'année suivante (N+1).

Depuis sa création, le dispositif a fait l'objet d'une vingtaine de délibérations modifiant les coefficients multiplicateurs (refontes statutaires, ou revalorisations de certains cadres) et les conditions d'attribution. Cette absence de simplicité et de lisibilité du régime indemnitaire a conduit dans plusieurs cas au non-respect du principe de parité et au versement de primes d'un montant supérieur au plafond légal.

Par délibération n° 40 du 31 janvier 2007, le Conseil Général des Hautes-Alpes adoptait le régime indemnitaire des personnels de l'administration départementale. Ce régime était alors décliné autour de deux axes :

- le régime indemnitaire annuel des agents départementaux, explicitant en 18 points, les conditions de versement ;**
- les indemnités versées en raison de sujétions particulières, détaillant 6 circonstances spécifiques, liées soit aux secteurs (ex : exploitation routière), soit aux conditions (ex : hors cadre horaire usuel) d'intervention.**

Ce dispositif a fait l'objet de nombreuses actualisations, afin de tenir compte par exemple, de l'intégration du personnel des collèges transféré certes en 2004, mais ayant progressivement opté pour une intégration définitive dans le statut de la Fonction Publique Territoriale.

Ces évolutions successives ont pu parfois contribuer à réduire en apparence la cohérence d'ensemble du dispositif, d'autant plus que le contexte du service public départemental a largement changé depuis ces dix dernières années.

Pour autant, le Département a toujours veillé à développer un dispositif réglementairement conforme mais reconnaissant des circonstances de terrain.

C'est à ce titre que le Département a fait le choix d'assouplir le cadre imposé au régime indemnitaire servi aux agents de maîtrise.

3.9.2.2 Des indemnités qui dépassent le plafond légal

La collectivité a octroyé un régime indemnitaire plus favorable que celui des fonctionnaires de l'État aux agents de maîtrise et aux agents de maîtrise principaux, en contradiction avec l'article 1 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui définit le principe de parité.

Le montant annuel de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) qui sert de référence au calcul du régime indemnitaire de la filière technique, et applicable aux agents de maîtrise territoriaux, est calculé par application d'un coefficient multiplicateur d'ajustement compris entre 0 et 8 à un montant de référence annuel fixé par grade.

Chaque année, de 2013 à 2016, le département a revalorisé, par délibérations, les coefficients, applicables aux taux de base, pour les agents de maîtrise. Or, les dernières revalorisations, notamment celle effectuée en juin 2015, ont entraîné des dépassements du plafond réglementaire, connus de la collectivité car destinés à prendre en compte l'absence d'évolution statutaire.

En 2016, alors que le plafond réglementaire était de 3 768 € pour les agents de maîtrise et 3 932 € pour les agents de maîtrise principaux, plusieurs agents ont bénéficié d'un montant supplémentaire sans avoir subi l'écêtement prévu par la délibération du 31 janvier 2007. Ainsi, le plafond a été dépassé de 100 € à 2 300 € pour 28 agents de maîtrise sur 86 et de 200 à 2 790 € pour 23 agents de maîtrise principaux sur 38.

La chambre demande au département de mettre un terme au versement des primes irrégulières et de mettre en place des champs bloquants du système d'information ne permettant pas une liquidation de prime supérieure aux possibilités réglementaires.

La collectivité n'en disconvient pas : A partir de 2015, l'Assemblée départementale a volontairement octroyé un régime indemnitaire plus favorable que celui des fonctionnaires de l'État aux agents de maîtrise et aux agents de maîtrise principaux.

Cette distorsion délibérée procède de la volonté de réduire les disparités créées par la loi au détriment des agents de catégorie C, exclusivement.

En effet, la refonte progressive des cadres d'emplois de catégorie C a conduit à une très proche similitude des grilles indiciaires des cadres d'emplois d'adjoints techniques et d'agents de maîtrise.

L'observatoire de l'emploi des métiers et des compétences de la fonction publique a ainsi relevé le fait qu'un adjoint technique de 1ère classe pouvait détenir un indice de rémunération supérieur à celui d'un agent de maîtrise en début de carrière, comme l'illustre le comparatif des grilles indiciaires ci-dessous :

Grade	Indice majoré de départ Indice majoré terminal
Adjoint technique 2 ^{ème} classe	321
	363
Adjoint technique 1 ^{ère} classe	323
	382
Adjoint technique principal 2 ^{ème} classe	326
	407
Adjoint technique principal 1 ^{ère} classe	338
	462
Agent de maitrise	326
	407
Agent de maitrise principal	339
	485

Or, dans la filière exploitation, le personnel titulaire du grade d'agent de maîtrise ou d'agent de maîtrise principal est principalement en situation d'encadrement d'équipe selon les spécificités d'organisation précisées comme suit :

Chef d'équipe – exploitation	Fonction d'encadrement 12 mois
Chef d'équipe fonctionnel et travaux	Fonction d'encadrement 6 mois
Collaborateur sur missions déconcentrées	Fonction d'encadrement 6 mois + viabilité hivernale

**D'un point de vue opérationnel, la traduction du dispositif mis en place par le Département :
[...]**

<i>Exploitation routière - Affectation</i>	Nbre d'agents encadrés	Linéaire RD supervisé (km)
Centre technique A	11	188
Centre technique B	10	161
Centre technique C	9	113
Centre technique D	9	173
Centre technique E	9	121

De même, les chefs de cuisine sont positionnés sur le grade d'agent de maîtrise, compte tenu de la responsabilité liée à l'encadrement de l'équipe cuisine (second et aide), de la gestion des stocks et avant tout, de la composition de menus équilibrés au sein desquels les produits locaux doivent trouver une place importante.

D'un point de vue opérationnel, la traduction du dispositif mis en place par le Département :
[...]

Collège / cuisine - Affectation	Demi- pensionnaires + internes	Repas servis sur l'année
Collège A	245	72 319
Collège B	552	57 840
Collège C	296	34 330
Collège D	298	43 460

Les dépassements constatés par la Chambre sont limités. Ils viennent cependant récompenser à sa juste valeur un travail de terrain de grande qualité, que la structuration des grilles indiciaires de catégorie C, dans la filière technique, méconnaît.

S'il n'appartient pas à la Collectivité de s'ériger en législateur, il lui appartient cependant de rémunérer aussi précisément que possible, les missions remplies par les 69 agents concernés, investis dans un service public de proximité essentiel à l'action départementale.

Les dépassements constatés par la Chambre sont de portée marginale et leur montant est si peu incitatif qu'il dissuade les agents promouvables au grade d'agent de maîtrise de valider leur inscription sur liste d'aptitude.

Celles établies au terme des précédentes CAP en témoignent :

Année	Postes ouverts	Agents promouvables	Nominations
2014	6	74	1
2015	5	5	0
2016	14	78	0
2017	14	143	2
2018	17	157	0

3.9.2.3 Des indemnités complémentaires sans fondement juridique

Alors que par principe, tout régime indemnitaire comporte intrinsèquement un système de modulation, le département n'a pas souhaité le mettre en œuvre, préférant créer, toujours par délibération du 31 janvier 2007, plusieurs indemnités qui s'ajoutent à l'indemnité unique de « base ». Or ces dernières ont été instituées sans référence avec une prime de la fonction publique d'État.

Tableau 9 : Répartition des primes relevant de la délibération de 2007

Libellé des primes	2016	2017	Evolution en %	Evolution en valeur
Régime indemnitaire	4 154 013,40	4 130 415,05	-0,57%	-23 598,35
Deduction regime indemnitaire	-101 742,20	-85 990,12	-15,48%	15 752,08
Indemnité compensatrice	78 804,29	78 519,56	-0,36%	-284,73
sous-total RI de base	4 131 075,49	4 122 944,49		
Maintien remuneration OPA	9 905,77	5 054,69	-48,97%	-4 851,08
Poste categorie superieur	3 968,61	3 633,98	-8,43%	-334,63
Encad. terr. maniere servir	32 532,55	29 066,28	-10,65%	-3 466,27
Encad. second maniere servir	6 189,53	4 789,92	-22,61%	-1 399,61
Encad. > 7 pers maniere servir	42 105,13	44 666,10	6,08%	2 560,97
Encad. > 3 pers maniere servir	16 356,18	14 176,94	-13,32%	-2 179,24
Sous-total Encadrement	97 183,39	92 699,24	-4,61%	-4 484,15
Circonstances Exceptionnelles	20 584,69	21 181,83	2,90%	597,14
Interim > 1 mois	33 425,68	29 072,27	-13,02%	-4 353,41
Ind. fonction transversale	30 500,83	32 102,95	5,25%	1 602,12
Total général	4 326 644,46	4 306 689,45	-0,46%	-19 955,01

source : fichiers de paie

Comme cela ressort du tableau ci-dessus, les « primes complémentaires » représentent 4 % du régime indemnitaire. En dépit de leur poids financier modeste, la chambre appelle l'attention du département sur l'illégalité de trois de ces primes.

Le département valorise des sujétions résultant de circonstances exceptionnelles, « soudaines, imprévisibles, imprévues ou d'ampleur marquée », comme des charges de travail accrues ou des réorganisations de service, par une majoration de l'indemnité annuelle dans la limite de 10 % de celle-ci ; en 2017 plus d'une soixantaine d'agents en ont bénéficié pour un montant total de 21 181 €. Cette indemnité est versée une fois par semestre, en juin et décembre, après validation de la direction générale des services. Une quinzaine d'agents a perçu cette indemnité pendant deux années consécutives, en 2016 et en 2017.

Le département verse une indemnité d'intérim (29 072 € en 2017) aux agents assurant un remplacement supérieur à trois mois, après accord du président du conseil départemental.

Le département a créé, par délibération du 16 juin 2011, une indemnité de fonctions transversales. Cette indemnité d'un montant total de 32 102 € en 2017, est attribuée à une centaine d'agents, qui occupent, en plus de leurs missions, les fonctions d'assistants de prévention ou de correspondants RH³¹. Elle correspond à une majoration « égale à 10 points d'indice majorés (...) ».

En précisant que « les modalités d'attribution et de versement de cette indemnité correspondent au cadre de la NBI », le département a tenté, en vain, de rattacher cette prime à la nouvelle bonification indiciaire. En effet, si la NBI sert à favoriser les emplois comportant

³¹ C'est-à-dire la saisie en ligne des congés et des RTT dans les services.

une responsabilité ou une technicité particulière, ses bénéficiaires et les points d'indices qui peuvent leur être accordés, sont réglementairement définis³².

L'autorité territoriale ne dispose d'aucun pouvoir normatif pour créer une prime sans fondement légal, comme l'a rappelé le Conseil d'État³³. L'instauration de ces primes est donc irrégulière car contraire à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Les modalités d'attribution de ces primes sont également contestables. Elles sont versées, sans qu'un arrêté individuel fixant le montant de la prime allouée soit établi, et sont déterminées par la direction générale, et non l'autorité investie du pouvoir de nomination, en contradiction avec l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Les motivations de l'attribution de ces primes sont variables. Pour la prime de circonstances exceptionnelles, l'implication et l'investissement particulier sont valorisées. Mais cette prime peut constituer irrégulièrement la variable d'ajustement d'une promotion et elle est parfois versée sans justification contextuelle de la hiérarchie, notamment pour un collaborateur et des agents attachés au cabinet de la présidence³⁴.

3.9.2.4 Des dépassements du montant individuel des primes d'encadrement

Une prime d'encadrement (92 699 € en 2017), arrêtée par une commission composée du vice-président chargé de l'administration départementale et de la direction générale des services, est modulée selon la manière de service. Cette modulation doit être comprise dans une fourchette de 0,85 à 1,15, déterminée avec la notation de l'agent et selon son niveau d'encadrement.

Or, en raison de modalités d'attributions complexes, une vingtaine d'agents (sur 120) a bénéficié d'un taux supérieur à celui susceptible de leur être appliqué et certains étaient non éligibles (adjoints de chef de servir ne relevant pas d'une entité territoriale pour la prime d'encadrement) à cette prime sans que le département ait été en mesure d'en expliquer les raisons.

3.9.2.5 Un régime indemnitaire insuffisamment défini par l'assemblée délibérante

La fixation du régime indemnitaire par l'assemblée délibérante est insuffisante, en contradiction avec l'article 1 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 :

- *La délibération du 31 janvier 2007, dont ses articles A3 et A10, ne définit aucun critère de modulation, et ne précise pas les conditions permettant de bénéficier des*

³² Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

³³ Conseil d'État, 28 novembre 1990, département du Loir-et-Cher : « que l'indemnité créée au profit des agents départementaux des services administratifs du département par la délibération (...) présente le caractère d'un complément de traitement qui ne pouvait, en l'absence de texte législatif ou réglementaire le prévoyant, être légalement institué par délibération du conseil général ».

³⁴ Ainsi la collectivité n'a fourni aucune justification pour un collaborateur de cabinet (990,50 €), du chauffeur (169,93€) et de deux agents rattachés au cabinet du président (339,69 €).

primes supplémentaires, en contradiction avec la position du juge administratif. Certaines dispositions, dont celles relatives à la prime d'intérim, modifiant le périmètre fixé par la délibération du 31 janvier 2007, ont été initiées par simple note de service sans que l'assemblée délibérante en ait été informée ;

- *Au surplus, une indemnité spécifique de service de 373 € par mois a été versée à un agent de catégorie A, sans aucune délibération.*

Pour résoudre les anomalies ou irrégularités décrites ci-dessus, la chambre invite l'assemblée départementale à définir les modalités de mise en œuvre du régime indemnitaire de façon suffisamment précise pour s'assurer qu'il ne soit pas plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes.

Si la collectivité décidait d'instaurer le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), elle devra veiller à définir clairement des critères de modulation afin de rendre l'attribution des primes.

Le régime indemnitaire servi aux agents départementaux pèse significativement dans le budget de la Collectivité. Il fait donc l'objet d'une attention toute particulière, en lien avec la masse salariale globale. Le Département veille donc constamment à en assurer la maîtrise par une gestion ajustée au plus près des besoins et des moyens disponibles. Pour autant, il s'attache à rémunérer le service rendu au quotidien par des services dont la polyvalence illustre la logique d'optimisation qui guide le Département dans son action en matière de ressources humaines.

Les indemnités complémentaires

Au premier rang de cette gestion optimisée, figurent les indemnités complémentaires, arrêtées par l'Assemblée Départementale dans leur fondement et ajustées dans leur versement lors des séances de travail à caractère budgétaire ou en instances paritaires. Leur montant total représente en moyenne moins de 2% du régime indemnitaire versé aux agents départementaux.

- **l'indemnité de sujétion exceptionnelle**

La délibération fondatrice du 31 janvier 2007 laisse à la Collectivité la possibilité de reconnaître financièrement l'implication des agents dont la manière de servir dans un contexte spécifique et inédit dépasse l'investissement attendu, quel que soit le statut de l'agent et les fonctions exercées. Source de motivation, la reconnaissance dont il est ici question, représente en moyenne 320 € /agent concerné sur 2017.

- **l'indemnité d'intérim**

Le taux d'absentéisme constaté au sein des effectifs départementaux, est inférieur à la moyenne nationale (5.8% contre 7.11%). Le coût des remplacements reste cependant un chiffre surveillé avec attention, dont la Collectivité réussit à assurer la maîtrise avec le versement de l'indemnité d'intérim attribuée sur décision du Président, en cas d'arrêt maladie prolongé aux agents qui se partagent le travail de leur collègue absent.

Sur l'exercice 2017, le montant total de l'indemnité ainsi versée correspondant au cout annuel total chargé d'un poste d'adjoint administratif à temps complet.

Chaque année, lors du dialogue interne de gestion préalable à l'élaboration du budget primitif, sont définies les enveloppes dédiées au financement des remplacements, ainsi que les conditions dans lesquelles le dispositif d'intérim est mobilisé, en priorité sur les métiers en tension, notamment dans le domaine de l'action sociale.

- l'indemnité de fonction transversale

De manière transverse, deux fonctions font l'objet d'une organisation spécifique, puisque venant s'ajouter aux missions exercées quotidiennement par les agents concernés par application de leur fiche de poste. Il s'agit des fonctions de :

- correspondant « Ressources Humaines », ressource de premier niveau déployée dans les services opérationnels pour faciliter la gestion courante des congés dématérialisés et diffuser l'information globale liée à la conduite du personnel ; Afin de rémunérer cette mission remplie certes volontairement, mais en plus de la charge de travail quotidienne, l'agent concerné perçoit une indemnité dont le montant, à titre indicatif, est exprimé par souci de compréhension et de clarté, en relation avec l'échelle de valeur de la Nouvelle Bonification Indiciaire, sans qu'il y ait une quelconque assimilation. D'ailleurs, la décision d'attribution arrêtée par le Président précise systématiquement que « cette indemnité ne peut se cumuler avec une NBI dont l'agent pourrait être titulaire ». (Documents transmis le 13 novembre 2017 en réponse au Magistrat de la Chambre).

- assistant de prévention, chargé d'accompagner la Collectivité dans le maintien de conditions de travail sécurisées, en application des dispositions du décret 85-603 du 10.06.1985 relatif à la mise en œuvre de la médecine préventive., pris en son article 4. Régulièrement, le Département actualise la liste des A.D.P. désignés expressément en son sein par le Président qui leur adresse également une lettre de cadrage définissant les moyens mis à leur disposition dans l'exercice de leur mission. La rémunération de cette fonction supplémentaire s'effectue dans un cadre identique à celui détaillé précédemment ; elle correspond à 26.6 €/ mois/agent.

La prime d'encadrement

La délibération du 31 janvier 2007 pose effectivement le principe d'une prime d'encadrement versée aux agents du Département, positionnés dans l'organigramme de la Collectivité sur des fonctions qui les place en responsabilité et génère une sujétion permanente.

Au terme des entretiens annuels d'évaluation professionnelle, la direction générale procède à la répartition de l'enveloppe budgétaire spécifiquement dédiée, en fonction du positionnement hiérarchique, sur la base d'une part fixe correspondant à un taux majorant le régime indemnitaire perçu par l'agent en fonction du grade détenu, puis d'une part variable modulant ce dernier dans une fourchette de 0.85 à 1.15 en fonction de la manière de servir relevée. Cette compensation financière des contraintes liées aux responsabilités exercées représente en moyenne 64 €/mois pour les 120 cadres concernés.

La Chambre relève 13 situations qu'elle estime non justifiées. Il semble que ce constat repose sur la méconnaissance des fonctions d'adjoint, elles-aussi assimilées à l'encadrement et donc de nature à générer le versement d'un régime indemnitaire bonifié.

Il en est ainsi notamment pour les deux adjoints au chef du service Enfance et Famille, l'adjoint au directeur territoriale et transversale de l'action sociale, l'adjoint au directeur du Laboratoire départemental vétérinaire et d'hygiène alimentaire.

De même, les fonctions de coordination de services extérieurs (Ex : collègues, etc.) sont éligibles au dispositif et font de ce fait, l'objet d'une reconnaissance spécifique.

L'ensemble des primes détaillé ci-avant, que la Chambre qualifie d'irrégulier au sens strict de la loi, répond en fait à des besoins spécifiques, couverts dans un cadre arrêté par l'assemblée départemental et décliné par l'exécutif, selon des modalités précises et dans le but de maîtriser la dépense sans pour autant dégrader les conditions de travail des agents.

Le Département rejoint cependant la Chambre sur le fait de considérer que le dispositif posé par la délibération de 2007 est devenu complexe, sous le coup d'actualisations successives indispensable à la prise en compte de situations nouvelles, telle l'intégration des ouvriers des parcs et ateliers.

En réponse à la recommandation n°8, la Collectivité confirme travailler activement à la mise en place du RIFSSEP, ambitionnée au 1^{er} janvier 2019, en s'attachant à reposer un cadre simplifié et conforme au régime indemnitaire versé qui prennent en compte les caractéristiques du service rendu.

3.10 Les recrutements de contractuels

En 2017, la collectivité a compté dans ses effectifs 380 contractuels dont 266 sur des emplois non permanents, principalement les vacataires pour le déneigement et 114 sur emplois permanents. De 2014 à 2017, leur nombre a diminué de 5 %, soit l'équivalent de 21 agents. La réduction concerne principalement des chargés de mission et des assistants familiaux.

L'appréciation des modalités de recours au recrutement de personnel contractuel telle que posée par la Chambre, semble faire grief au Département de sa vigilance à l'égard de l'évolution de la masse salariale. C'est à juste titre que l'institution départementale animée d'un souci de préserver l'évolution de la masse salariale choisit d'adapter la durée des recrutements de ses collaborateurs à la durée des missions exercées

En outre, elle illustre sa méconnaissance de la tension qui règne sur le marché de l'emploi public dans les Hautes-Alpes, pour les métiers mobilisant une expertise métier pointue.

3.10.1 Des postes réservés à des agents contractuels

En principe, les postes vacants sont ouverts en priorité à des fonctionnaires, en vertu de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans le cadre d'une publicité des vacances de postes destinées à recevoir des candidatures adaptées. De façon exceptionnelle et dans les cas strictement encadrés par les articles 3 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, des postes peuvent être ouverts à des agents contractuels, sous réserve que la délibération créant le poste l'autorise expressément. Le département s'est cependant exonéré à plusieurs reprises de ces règles.

3.10.1.1 Des créations de postes réservés à des agents contractuels pour occuper des emplois permanents

L'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorise le recrutement temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à :

- Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ;*
- Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs.*

Or, dans plusieurs situations, le département réserve des emplois, aux seuls agents contractuels. Il s'agit, en réalité, de recrutements sur emplois permanents sans que les conditions prévues par les articles 3-1 et suivants de la loi susvisée (remplacement temporaire d'agents en congés, dans l'attente de recrutement et au maximum pour un an, ou absence de cadre d'emploi susceptible d'assurer les fonctions recherchées...) ne soient appliquées.

Par délibération du 27 septembre 2016, le département a créé un poste « d'agent non titulaire, chargé de mission relevant du cadre d'emploi des attachés territoriaux à temps complet pour une durée de 15 mois afin d'accompagner la mise en place et d'animer la conférence des financeurs et de la prévention de la perte d'autonomie ». Or, la création de l'emploi ne résulte ni d'un accroissement temporaire d'activité pour une durée maximale de douze mois, ni d'un accroissement saisonnier d'activité pour une durée maximale de six mois. Les conditions définissant un emploi non permanent, posées par l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 n'étant pas réunies, l'emploi peut donc être qualifié d'emploi permanent. Le fait que l'agent ait été maintenu dans les effectifs au-delà de la durée du contrat, sur un poste de chargé de mission conforte cette analyse.

Le département a recruté un technicien territorial pour un programme européen ALCOTRA pour un an, par délibération du 16 octobre 2012, puis pour deux ans par délibération du 9 avril 2013, puis pour un an par délibération du 26 mai 2015 et enfin pour trois ans par délibération du 14 mars 2017. Le recrutement a d'abord été fondé sur l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 puis, à partir de 2017, sur un article 3-3-2 de la loi qui, en réalité, n'existe pas. Les articles 3-2 et 3-3 de ladite loi concernent les emplois permanents. En tout état de cause, en recrutant pendant plus de cinq ans successifs un agent, la collectivité n'a pas respecté les limites imposées par le législateur en termes de recrutement des agents non permanents.

Dans deux autres cas, la collectivité a recruté des contractuels sur des emplois qui sont en réalité permanents. Ainsi, par délibération du 29 avril 2014, la collectivité a créé « trois postes non titulaires de conseillers en énergie partagée (...) pour une durée de trois ans ». Il est prévu que les agents « seront mis, à terme, à la disposition de l'agence départementale d'ingénierie territoriale des Hautes-Alpes³⁵ ». L'un d'entre eux occupe un poste d'emploi permanent. Par délibération du 29 avril 2014, le département a créé « un poste non titulaire de « technicien de fouilles » relevant du cadre d'emploi des techniciens pour une durée de trois ans ». [...]

Lorsque le Département s'engage dans le développement d'actions ponctuelles ou innovantes, il veille à adosser la durée de recrutement de l'agent à celle pendant laquelle le financement du poste concerné est garanti, par le biais de ressources externes.

Cette prudence lui permet de limiter la charge lorsque l'action s'éteint ou le financement extérieur disparaît. De ce fait, le recrutement s'inscrit naturellement dans le cadre contractuel

Attaché à la traçabilité juridique des postes qui doivent figurer dans le tableau des effectifs budgétaires, le Département l'est tout autant à l'égard de la maîtrise des coûts de fonctionnement : or, la faille des programmes subventionnés par l'État, l'Europe ou la Région se situe dans les coûts de fonctionnement susceptibles de perdurer, au-delà de l'engagement initial. En priorisant le recrutement d'agents contractuels sur des postes à durée déterminée -en non en leur réservant ces emplois -, le Département s'assure de l'équilibre financier du dispositif, lorsque la décision d'y mettre fin est prise.

Sous cet angle d'approche, les situations mises en exergue par la Chambre prennent un tout autre sens :

Initiée dans le cadre de la déclinaison de loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement de la société, la création du poste d'animateur de la Conférence des Financeurs de la Prévention et de la Perte d'Autonomie repose sur cette logique. Le financement du poste créé initialement pour une durée d'un an, a été reconduit par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie dans les mêmes conditions. Dès lors, le Département a prolongé la durée du poste par délibération n° 6518 CP du 7.12.2018, afin de finaliser les actions en cours au bénéfice des personnes âgées de 60 ans et plus et de leurs aidants.

S'agissant des fonds européens, dont la durée est par essence limitée, les programmes type ALCOTRA se déclinent néanmoins sur plusieurs exercices, dépassant en cela le cadre posé par les dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984. Faut-il pour autant suspendre l'engagement de l'agent recruté pour mener à bien un projet de longue haleine, lorsque le délai de 3 ans prescrit par la loi est atteint ?

Pour ce qui concerne le poste de technicien de fouille ouvert en avril 2014, sa création s'inscrivait dans le développement de la Cellule Alpine de Recherche et d'Archéologie (C.A.R.A) agréée en tant qu'opérateur d'archéologie préventive depuis 2013.

³⁵ IT05 est un établissement public administratif qui a été créé par le département par délibération du 22 octobre 2013.

Le Département des Hautes-Alpes avait en effet choisi d'assumer en interne la réalisation de diagnostics en archéologie préventive sur le territoire, la conservation des archives du sous-sol issues de diagnostics archéologiques en appui direct aux services départementaux, notamment bâtimentaires ou routiers. En complément des compétences présentes au sein du Musée Muséum Départemental, la Collectivité a souhaité recruter un technicien de fouilles, cadre d'emploi non existant dans la fonction publique territoriale. C'est donc un agent contractuel qui a été recruté, le coût de son poste étant pour partie pris en charge par le produit de la Redevance d'Archéologie Préventive (RAP). Là encore, à moindre risque, le Département se donnait les moyens d'évaluer la pérennité du dispositif, avant d'en figer définitivement les modalités d'exécution.

Or, en dépit de l'efficacité du service, les conditions de recouvrement de la RAP ont rapidement détérioré l'équilibre financier de la CARA, contraignant le Département à renoncer à l'agrément délivré en 2013. De ce fait, le contrat dont bénéficiait l'agent n'a pas été reconduit et les titulaires ont retrouvé leur affectation initiale au sein du MMD.

Enfin, dans un même état d'esprit, le Département s'est engagé avec détermination dans la lutte contre la précarité énergétique et l'optimisation des ressources à travers le recrutement de trois Conseillers en Énergie Partagés.

En lien avec l'ADEME, la Collectivité a souhaité mobiliser des compétences techniques spécifiques, mutualisées au service des Communes et EPCI adhérent à l'agence d'ingénierie territoriale IT 05, dont les membres pouvaient ainsi bénéficier d'un conseil objectif et d'un accompagnement individualisé dans la conduite d'actions visant à la maîtrise de l'énergie.

Partant du principe que ces trois recrutements étaient financés pour partie par les cotisations des adhérents d'IT05 sollicitant l'intervention des C.E.P., pour partie par l'ADEME, le Département a fait le choix d'une première phase d'expérimentation permettant d'évaluer l'appétence des communes et EPCI pour cet outil.

Au terme de la démarche, il apparaît que le besoin visiblement pérenne, doit être ajusté à deux postes. Le Département tirera les conclusions de cette évaluation par la création de deux postes permanents fin 2018. Pour autant, compte tenu des exigences techniques de ce type de mission, rien ne garantit le recrutement d'agents titulaires.

La question des compétences mobilisables au sein de la Fonction Publique Territoriale se pose avec acuité dans un département de haute-montagne, aux caractéristiques socioéconomiques jugées trop souvent peu attractives par un candidat titulaire dont la mobilité impacte significativement le projet familial.

Les exemples développés à dessein par la Chambre, confirment pourtant les choix auxquels le Département est contraint, pour se garantir les compétences professionnelles requises à la bonne gestion de l'action départementale, tout en restant vigilant à l'égard des coûts engendrés par ces recrutements.

Ce double objectif conduit le Département à ouvrir régulièrement ses postes vacants aux agents sous contrat, en non, encore une fois, à leur en réserve l'affectation. Cette souplesse, que le Gouvernement entend confirmer dans son projet de loi sur la modernisation de la Fonction Publique, le Département ne peut s'en priver, sous peine de renoncer aux compétences qui se proposent à lui et de limiter la qualité du service public rendu.

3.10.1.2 Des agents contractuels recrutés sur emplois permanents de manière discutable et renouvelés de manière irrégulière

Les articles 3-1 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 permettent le recours à des agents contractuels dans les cas limitativement énumérés. Le département ne respecte pas depuis 2008 ces conditions pour une dizaine d'agents contractuels recrutés sur des postes de chefs de services ou de directeurs.

Le chef du service A

Après une déclaration de vacance de poste au centre de gestion, le jury de recrutement d'un chef de service A du 10 juillet 2008 a sélectionné trois candidats, sur 67 candidatures.

Aucun candidat fonctionnaire titulaire n'a été retenu. La chambre considère qu'au regard du nombre de candidatures, il est peu probable qu'aucun fonctionnaire n'ait pu avoir les compétences attendues pour assurer les missions attribuées à cette personne.

L'agent non titulaire sélectionné a été recruté à partir du 8 novembre 2008, comme ingénieur en tant que chef du service A, pendant un an, en attente de la nomination d'un titulaire, selon l'article 1^{er} du contrat conformément à l'article 3, devenu l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984. A l'époque, l'agent s'était engagé à préparer et à passer les concours de la fonction publique pour pouvoir être titularisé.

Son contrat a ensuite été renouvelé en 2009, en 2010, en 2011, en 2012, en 2013 et en 2014. Le dernier contrat est un contrat à durée indéterminée (CDI) compte tenu des six ans de service effectif de l'agent et en application de l'article 21 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Une délibération du 27 octobre 2014 entérine cette situation et précise ainsi qu'« un poste statutaire de catégorie A, relevant du cadre d'emplois des ingénieurs sera transformé en un poste en contrat à durée indéterminée à temps complet » et « sera pourvu par un agent non titulaire ».

En vertu de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la délibération de création d'un emploi doit indiquer si celui-ci peut être pourvu par un agent contractuel. Lors du renouvellement d'un contrat sur emploi permanent, la déclaration de vacance au centre de gestion doit être effectuée en vertu de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

La « déclaration de vacance d'emploi et l'accomplissement de mesure de publicité », selon les termes employés par le juge administratif, est substantielle à la régularité du contrat.

Or, la collectivité n'a pu justifier des publications de la vacance de poste au moment de chaque renouvellement du contrat ni le fait que la délibération créant le poste autoriserait le recrutement d'un contractuel. En n'ayant pas cherché à recruter un agent fonctionnaire pendant six ans et en ayant réservé un poste permanent à un agent contractuel, la collectivité n'a pas respecté les dispositions de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Le chef du service B

Cet agent a été recruté le 14 mai 2009, comme chef du service B, du 1^{er} mai 2009 au 30 avril 2012, à la suite d'une déclaration de vacance de poste au centre de gestion et d'un jury de recrutement. Il a été successivement reconduit du 1^{er} mai 2012 jusqu'au 30 avril 2015, par contrat du 4 juillet 2012. Il a ensuite bénéficié d'un contrat à durée indéterminée, signé le 31 mars 2015, du fait d'une ancienneté de six ans de service effectifs en application de l'article 21 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 précité.

Au cas d'espèce, il existe un cadre d'emplois susceptible d'assurer les fonctions de chef du service B. Le département a justifié son recours à des contractuels par la nature et les besoins du service, notamment l'absence de candidatures de fonctionnaires en 2009. Pour autant, la collectivité n'a justifié ni les publications de la vacance de poste lors des renouvellements, ni le fait que la délibération créant le poste autorisait le recrutement d'un vacataire.

La directrice du service C

Cet agent a été recruté pour assurer la vacance d'un poste statutaire en attente de nomination d'un titulaire, comme directrice du service C, puis comme adjointe au directeur général adjoint en charge du pôle D.

Elle a été recrutée comme directrice du service C et des missions transversales, du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010. Elle a été reconduite dans ses fonctions du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011, du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2014, puis du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015. Le dernier contrat, signé le 28 juillet 2014, est un contrat à durée indéterminée à partir du 1^{er} juillet 2015, puisqu'elle a bénéficié d'une ancienneté de six ans de service effectif en application de l'article 21 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012. Une délibération du 27 octobre 2014 a transformé « un poste statutaire de catégorie A, relevant du cadre d'emplois des attachés en un poste en contrat à durée indéterminée à temps complet » qui « sera pourvu par un agent non titulaire ».

Un nouveau contrat à durée indéterminée a été signé le 30 mars 2015, réaffirmant l'octroi d'un CDI sur un poste d'adjoint au DGA du pôle D, puis par contrat du 10 mars 2016, l'agent est devenu DGA du pôle D. L'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorise le recrutement d'agent contractuel notamment « lorsqu'il n'existe pas ce cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes » ou « pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ». Dans ce cas, les agents sont engagés par des contrats à durée déterminée, d'une durée maximale de trois ans.

Le département a justifié le recours à des contractuels par la nature et les besoins du service, notamment l'absence de candidatures permettant de nommer un agent titulaire³⁶. La collectivité n'a plus apporté cette justification au moment des renouvellements du contrat en 2009, 2010, 2011, 2014, sauf en mars 2015.

Animé par la seule volonté d'optimiser ses moyens d'action, le Département a effectivement durablement confirmé dans leur engagement trois cadres dont les compétences professionnelles étaient avérées, de même que leurs aptitudes relationnelles et leur volonté de travailler pour les Hautes-Alpes, clés d'un service public efficient.

³⁶ Question écrite n° 12391 du 26 novembre 1998, JO du Sénat.

Là encore, la Chambre limite son appréciation des conditions de gestion des recrutements par la Collectivité au respect des conditions de forme, sans entendre le pragmatisme du Département.

S'agissant du « chef du service A », directeur du numérique, des usages et moyens, le cadre contractuel de son recrutement s'est imposé lorsqu'au terme des auditions des agents titulaires dont les candidatures avaient été sélectionnées, il s'est avéré que seul ce candidat répondaient aux attentes de la Collectivité : à la fin des années 2000, le Département pressentait déjà la nécessité d'adapter le service public aux mutations qu'engendreraient la dématérialisation des usages et l'évolution des technologies de communication par voie électronique. Il cherchait donc à s'adjoindre les compétences non pas d'un gestionnaire du parc informatique existant, mais d'un cadre susceptible de se saisir des opportunités en ce domaine, tant du point de vue technique que financier.

Outre sa connaissance du territoire, le parcours professionnel de l'agent recruté plaidait en sa faveur puisqu'il avait œuvré en ce sens au sein de collectivités de taille significative à la fois en milieu urbain et semi rural. Il avait ainsi pu construire un réseau dont l'appui s'est rapidement révélé opérant.

Le Département a fait le choix de la compétence, au moment où le cadre d'emploi de directeur des systèmes numériques n'existait pas au sein de la Fonction Publique. Ce choix s'est confirmé au fil des années, l'agent maîtrisant incontestablement son périmètre, au bénéfice du service public départemental. Son constant engagement ne lui a pas laissé la possibilité matérielle de présenter le concours d'ingénieur territorial. Pour autant, cela justifiait-il que le Département s'en sépare ? bien au contraire, la Collectivité a toujours cherché à stabiliser la situation statutaire des agents œuvrant en faveur des Hautes-Alpes, lorsque l'évaluation de leur manière de servir attestait de la qualité du travail effectué.

Cette évidence a indubitablement conduit la Collectivité à méconnaître les obligations de publicité préalable dont devait s'entourer le renouvellement des engagements du cadre concerné.

Là encore, le Département s'interroge sur la sincérité d'une telle procédure : susciter des candidatures afin de pourvoir à la vacance d'un poste parfaitement tenu en interne par l'agent affecté sur ledit poste, est-ce bien raisonnable au regard du niveau d'exigence posé et de la difficulté de recruter un personnel formé, adapté au territoire alpin et ouvert à ses problématiques ?

Ce même raisonnement a présidé au renouvellement des engagements du « chef de service B » (dont l'Assemblée Délibérante, dans sa décision du 20 octobre 2003, autorisait le recrutement par voie contractuelle – confer en annexe, pièce n°99 : délibération n°20.10-15,) et de la « directrice du service C » (devenue DGA du pôle Cohésion Sociale et Solidarités et non pôle Développement – supprimé en 2015 -, comme annoncé par la Chambre), tous deux cadres expérimentés, rompus aux enjeux de leurs métiers lorsqu'ils se confrontent à un territoire aussi spécifique.

Pour mémoire, sur 1 104 agents, le Département emploie 380 contractuels, soit un tiers de son effectif total. Ces emplois contractuels sont prioritairement constatés sur des missions spécifiques ou obéissent à des conditions statutaires de recrutement spécifiques, par détermination de la loi.

Nature de poste	Nombre de contrats
Apprenti	1
Assistant familial	44
Chargé de mission	4
Collaborateur de Cabinet	4
Collaborateur de groupe politique	2
Contractuel sur poste permanent	50
Contrat à durée indéterminée	16
Contrat unique d'insertion	5
Emploi d'avenir	5
Vacataire hors VH	2
Vacataire viabilité hivernale	153
Remplacement ponctuel	47
Saisonnier hiver	45
Saisonnier été	2

Enfin, il est à noter que ce sont les conditions statutaires de recrutement qui interpellent la Chambre, davantage que la réalité du service rendu par des agents dévoués au service public, qu'ils soient titulaires ou contractuels.

3.10.2 Le recrutement, sans publicité ni jury, [du directeur de l'ADDET]

Le département a créé un poste de chargé de mission pour le développement économique et touristique, par délibération du 9 avril 2013, pour une durée de deux ans. La délibération prévoit explicitement que « ce poste sera pourvu par un agent non titulaire ». L'agent E a été engagé par contrat, non daté, à partir du 15 juillet 2013 sur le cadre d'emploi des attachés territoriaux à l'échelon 6 (IM 760) avec un régime indemnitaire mensuel brut de 2 012 €. Il a démissionné le 31 décembre 2014 et est devenu le directeur général de l'ADDET.

La collectivité a estimé qu'il s'agissait d'un emploi non permanent et qu'une déclaration au centre de gestion n'était pas nécessaire.

Pourtant la création de cet emploi ne résultait ni d'un accroissement temporaire d'activité pour une durée maximale de douze mois, ni d'un accroissement saisonnier d'activité pour une durée maximale de six mois. Les conditions définissant un emploi non permanent, posées par l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 n'étant pas réunie, l'emploi apparaît comme un emploi permanent.

Cette situation est irrégulière à plusieurs titres :

- *La collectivité n'a effectué ni publication de vacance de poste, ni procédure de recrutement. La fiche de recrutement a été établie le 20 mars 2013, soit 20 avant la création de poste. Deux jours après la transmission de la délibération en préfecture, le 16 avril 2013, le président du département a confirmé son recrutement à l'agent par courrier le 18 avril 2013.*

Le poste a donc été créé spécifiquement pour un agent, comme l'a reconnu le président actuel lors de l'entretien de fin de contrôle et ce en contradiction avec l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier, la collectivité n'a pas informé le centre de gestion pour qu'il assure la publicité de cette création, ce qui rend le recrutement irrégulier au regard de la jurisprudence administrative ;

- *La formulation de la délibération est sans ambiguïté (« ce poste sera pourvu par un agent non titulaire ») sur l'intention de la collectivité de recruter un agent non titulaire. Or, les emplois permanents ont vocation à être occupés par des fonctionnaires selon l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Le département ne peut réserver un emploi permanent exclusivement à un agent contractuel³⁷. Au surplus, il n'a pas justifié les conditions du recours à un contractuel selon les possibilités offertes aux articles 3-1 à 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.*

Les énoncés du présent paragraphe illustrent à eux seuls les *a priori* entretenus par la Chambre.

Le 15 juillet 2013, le Département des Hautes-Alpes recrutait non pas le directeur de l'ADDET, mais un chargé de mission chargé de conduire les démarches de préfiguration qui allaient conduire à la création de l'Agence. Cette dernière recrutera son directeur en janvier 2015.

Avant cette date, la Collectivité avait confié le soin de mettre en œuvre sa politique en matière de tourisme et de développement économique à deux associations déclarées loi 1901 :

- **Le Comité Départemental du Tourisme, chargé de la promotion touristique du territoire ;**
- **Hautes-Alpes Développement chargée de renforcer l'attractivité du département auprès des repreneurs et créateurs d'entreprises.**

Pour sa part, le Conseil Général des Hautes-Alpes disposait quant à lui d'un service intégré dédié au suivi des dossiers périphériques dans les domaines de l'économie, de la sylviculture et de l'agriculture.

Fort des conclusions de l'étude de repositionnement de sa stratégie dans les secteurs précités (*étude conduite au second semestre 2012 par le Cabinet INDIGGO*), le Département engageait en 2013 une nouvelle politique de développement de son territoire.

Dans ce contexte, soucieux de réduire les coûts de gestion de l'action départementale, il décidait de la création d'une nouvelle Agence Départementale de Développement Économique et Touristique, en remplacement de deux structures existantes et du service intégré.

Dans cette optique, était recruté un chargé de mission dédié exclusivement au pilotage des différentes étapes de préfiguration de la structure, tâche qui ne pouvait être confiée au service intégré, sauf à détourner les agents concernés de leurs dossiers en cours.

En effet, le service était tout entier tourné vers la déclinaison opérationnelle des prescriptions de la Stratégie de Développement Économique Départemental, arrêtée par délibération de l'Assemblée Départementale le 9 avril 2013.

L'expertise recherchée ne pouvant être mobilisée en interne, la Collectivité faisait le choix de créer ce même jour, un poste de chargé de mission ad hoc.

La rédaction de ladite création de poste suscite la critique, le Département le concède aisément, dans la mesure où elle ne fait pas apparaître le caractère temporaire du recrutement, alors que celui-ci s'inscrivait bien dans la volonté de faire face à un accroissement ponctuel d'activité, comme le précise l'article 3 al. 1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

L'identification d'un besoin bien précis – la préfiguration de la future Agence Départementale de Développement Économique et Touristique – orientait naturellement la Collectivité à solliciter l'agent concerné dont cursus universitaire, profil et expériences professionnelles témoignaient de sa capacité à conduire à bien la mission confiée, dans les délais prescrits.

A cet égard, le procès en favoritisme que la Chambre tente d'introduire interroge, en ce sens qu'il nie à l'agent les compétences détenues, largement confirmées (voir infra), et attribue au président du Département des propos dénaturés : le poste n'a pas été créé pour l'agent. Le poste créé, la Collectivité a procédé à un recrutement *intuitu personnae* au regard, il semble utile de le répéter, des aptitudes professionnelles significatives détenues par l'agent et insusceptibles d'être mobilisées en interne.

Au demeurant, et à supposer même que la chambre estime utile de maintenir sa critique sur le recrutement en question, il n'en demeure pas moins que se trouvent ainsi stigmatisés, outre le recrutement de ce dernier chargé de mission, 9 emplois au total sur un nombre de recrutements opérés au cours de la période de contrôle s'établissant à 339 emplois.

L'institution départementale considère que les observations en réponse formulées ci-avant justifient pleinement le bien-fondé et la régularité des recrutements ainsi opérés.

Quand bien même la chambre ne partage pas cette analyse, le nombre marginal des procédures de recrutement critiquées conduit l'institution départementale à considérer la recommandation n°9 comme particulièrement inappropriée en raison notamment de la généralité des termes employés.

En effet, en invitant l'institution départementale à « *mettre un terme au recrutement irrégulier de contractuels* » et en érigeant cette considération au rang de recommandation, la chambre semble accréditer la thèse d'un recours massif, systématique et généralement irrégulier à l'emploi de contractuels au sein des services départementaux.

Ainsi exprimée, cette recommandation et l'appréciation qu'elle sous-tend manque en fait et constitue une dénaturation manifeste de l'action départementale faisant l'objet du présent contrôle.

Compte tenu de ce qui précède, institution départementale s'estime fondée à inviter la Chambre à renoncer à cette recommandation qui apparaît mal fondée et excessive, ou, à tout du moins, à en moduler les termes et énoncés.

[...]

.....

Fait à Gap, 30 novembre 2018

Pour le Président empêché,
M. Patrick RICOU, 1^{er} Vice-Président

A handwritten signature in dark ink, slanted upwards from left to right, written over the printed name of the signatory.

Nbre de fichiers	N° de pièce	Objet	Nbre de page
1	1	Tableau de synthèse de l'évolution du stock d'AP 2011-2018	1
2	2.A	Délibération CD / 4892 datée 30.06.2015 portant apurement des AP 2014	7
3	2.B	Délibération CD / 5557 datée 28.06.2016 portant apurement des AP 2015	4
4	2.C	Délibération CD / 6275 datée du 27.06.2017 portant apurement des AP 2016	2
5	2.D	Délibération CD / 6905 datée du 26.06.2018 portant apurement des AP 017	3
6	3	Compte-rendu d'intervention de l'éditeur BULL, daté des 21-22.06.2011 / paramétrage des règles de gestion des AP dans CORIOLIS	8
7	4	Compte-rendu d'intervention de l'éditeur ATOS, daté des 09-10.10.2017 / résolution des incohérences de paramétrage des règles de gestion des AP dans CORIOLIS	15
8	5	Règlement Budgétaire, Comptable et Financier du Département - actualisation 2018 / extrait relatif à la gestion des AP	3
9	6	Note de procédure de la cheffe du service "finances", datée du 17.03.2014, portant illustration des règles internes de clôture des opérations comptables en investissement et d'apurement des AP	4
10	7	Présentation au réseau interne des agents comptables réuni le 22.05.2014, des règles internes d'apurement des AP	17
11	8	Note de procédure de la cheffe du service "finances", datée du 27.06.2016, portant rappel des règles internes de clôture des opérations comptables en investissement et d'apurement des AP	3
12	9.A	Note annuelle de clôture budgétaire adressée par mail aux services par la cheffe du service "finances", datée du 27.11.2014	3
13	9.B	Note annuelle de clôture budgétaire adressée par mail aux services par la cheffe du service "finances", datée du 12.10.2015	3
14	9.C	Note annuelle de clôture budgétaire adressée par mail aux services par la cheffe du service "finances", datée du 24.10.2016	3
15	9.D	Note annuelle de clôture budgétaire adressée par mail aux services par la cheffe du service "finances", datée du 08.11.2017	3
16	9.E	Note annuelle de clôture budgétaire adressée par mail aux services par la cheffe du service "finances", datée du 19.10.2018	3
17	10	Échanges de mails internes entre services opérationnels et service "finances", illustrant le dialogue de gestion des AP avant apurement	19
18	11	Délibération CD / 6637 - Finances - Orientations Budgétaires 2018	34
19	12	Délibération CD / 6722 - Finances - Plan pluriannuel d'investissement 2018-2020	4
20	13	Délibération CD / 7041 - Finances - Délégation de compétence spécifique en matière de contractualisation d'un financement pluriannuel	4
21	14	Délibération CD / 7063 - Finances - Groupement de commande Département des Hautes-Alpes / SDIS 05	9
22	15.A	Compte administratif 2016 annexe budgétaire IV.D.1.1	3
23	15.B	Compte administratif 2017 annexe budgétaire IV.D.1.1	2
24	16.A	Attestation en compte de titre de la Société du Tunnel Routier du Fréjus	4
25	16.B	Délibération du Conseil Général datée du 29.08.1991 - SEMIOM	3
26	17	Délibération de l'Assemblée Plénière datée du 13.02.2009 - SOMUPACA	4
27	18	Délibération CD / 6649 datée du 19.12.2017 - AREA	19
28	19	Échanges de mails DDFIP05 / DRFIP Ile de France	3
29	20	Situation du compte de produits locaux non soldés dus à la Trésorerie	5
30	21	État des contentieux pris en charge par l'assureur	3
31	22	État des contentieux non pris en charge par l'assureur	11
32	23	Contrat Responsabilité Civile souscrit pour la période 2006-2010 par le Département des Hautes-Alpes auprès de la société SMACL et descriptif de la franchise	15
33	24	Contrat Responsabilité Civile souscrit pour la période 2011-2015 par le Département des Hautes-Alpes auprès de la société PNAS et descriptif de la franchise	34
34	25	Acte d'engagement Responsabilité Civile souscrit pour la période 2016-2018 par le Département des Hautes-Alpes auprès de la société ALLIANZ GRAS-SAVOYE et descriptif de la franchise	18
35	26	Jugement avant dire droit rendu le 10.12.2012 par le TITSS de Lyon	6
36	27	Ordonnance rendue par le Juge des référés le 30.10.2013 par le TA de Marseille	10

**Liste des pièces complémentaires
transmises par le Département à la Chambre Régionale des Comptes
le 30.11.2018 le 07.03.2019**

Nbre de fichiers	N° de pièce	Objet	Nbre de page
37	28	Décision de la Cour Nationale de la Tarification Sanitaire et Sociale datée du 27.03.2015	10
38	29	Ordonnance rendue le 03.11.2015 par le TA de Marseille	8
38	30	Jugement rendu le 13.06.2016 par le TITSS de Lyon	12
40	31	Ordonnance rendue par le TA de Marseille le 09.05.2018	4
41	32	Extraits SAGACE précisant les références du recours engagé par le CMSEA relevant appel de l'ordonnance précitée et les événements de la procédure	6
42	33	Courrier du 24.06.2016 portant prise en charge du contentieux par le PNAS	1
43	34	Fiches CORIOLIS de transfert des biens dans l'actif sur exercice 2016/2017/2018, aux fins d'amortissement	38
44	35	Note de la directrice des Finances, datée du 11.08.2017 portant plan d'action au regard des carences constatées parmi les services opérationnels	8
45	36	Supports de formations	60
46	37	Fiches méthodologiques	38
47	38	Liste des participants aux séquences de formations	15
48	39	État récapitulatif de biens non amortis	14
49	40	Tableau de reprise du déficit_amortissements_regulation_BS2018_Paerie	28
50	41	Échanges de mail entre le Département et la Paerie aux fins de figer la procédure de régularisation	2
51	42	Fiche de régularisation des biens du Chevalet	3
52	43	Échanges entre la Paerie Départementale et le Département visant à arrêter la liste des titres / mandats à émettre	27
53	44.A	Délibération CD / 6232 du 23.05.2017 - Amortissement de biens	5
54	44.B	Délibération CD / 6672 du 06.02.2018 - Durée d'amortissement	3
55	45	Délibération CD / 6919 du 10.04.2018 - Règlement budgétaire et comptable / actualisation	8
56	46	Courrier du Comptable à l'Ordonnateur, daté du 04.03.2013	2
57	47	Courrier de l'Ordonnateur proposant les conditions de clôture des opérations "inondation dans le Queyras" et "remembrement SAFER" daté du 24.04.2013	4
58	48	Mail du Comptable à l'Ordonnateur, daté du 03.10.2018, reconnaissant l'impossibilité de retracer les flux dans l'application métier de la DDFIP	6
59	49	Note de la chef du service "budget & comptabilité" datée du 30.03.2010, portant recensement des dossiers à reprendre	3
60	50	Décision du Tribunal de Grande Instance de Gap datée du 03.01.2014 - dossier G.N. / montant de la caution contestée : 20 000 €	7
61	51	Ordonnance du Tribunal administratif datée du 03.11.2015 - dossier G.N. / montant de la caution contestée : 20 000 €	5
62	52	Ordonnance du Tribunal administratif datée du 03.05.2016 - dossier F.N. / montant de la caution contestée : 20 000 €	5
63	53	Décision de la Cour Administrative d'Appel datée du 24.10.2016 - dossier G.N.	4
64	54.A	Ordonnance du Tribunal administratif datée du 23.03.2017 - dossier G.G.	5
65	54.B	Ordonnance du Tribunal administratif datée du 23.03.2017 - dossier ép. G	5
66	55	Ordonnance du Tribunal administratif datée du 23.03.2017 - dossier J.P.	6
67	56	Ordonnance du Tribunal administratif datée du 17.10.2017 - dossier G.B.	5
68	57	Arrêt du Conseil d'État daté du 25.05.2018 - G.N. vs DEPARTEMENT DES HAUTES-ALPES	6
69	58	Délibération CP / 5521 datée du 10.05.2016 - Prêt aux entreprises en difficulté - remise gracieuse partielle	2
70	59	Délibération CP / 5581 datée du 28.06.2016 - Prêt aux entreprises en difficulté - remise gracieuse partielle	2
71	60	Délibération CP / 7209 datée du 06.11.2018 - Prêt aux entreprises en difficulté - remise gracieuse partielle	2
72	61	Tableau fiche de biens négatives	3
73	62	Transport / récapitulatif 2017 des flux	99
74	63	Extrait des comptes administratifs 2014-2015-2016-2017 / chapitre 65 - ventilation des dépenses d'aides sociales par fonction et code service	5
75	64	Extrait des comptes administratifs 2014-2015-2016-2017 / chapitre 65 - ventilation des dépenses de transport par fonction	6
76	65.A	Délibération CD / 4741 du 02.04.2015 - régime indemnitaire des Conseillers Départementaux	4

**Liste des pièces complémentaires
transmises par le Département à la Chambre Régionale des Comptes
le 30.11.2018 le 07.03.2019**

Nbre de fichiers	N° de pièce	Objet	Nbre de page
77	65.B	Délibération CD / 6221 du 23.05.2017 - réactualisation de l'indice terminal de la fonction publique territoriale	4
78	65.C	Extrait des comptes administratifs 2014-2015-2016-2017 / chapitre 65 - ventilation par fonction et code service	12
79	66	Dix derniers rejets de mandats intéressant les frais de déplacements à rembourser aux agents	202
80	67	Dix derniers rejets de mandats intéressant les frais de déplacements à rembourser aux élus	222
81	68.A	Conclusion du commissaire du gouvernement François SENERS, Conseil d'État, 6 septembre 2005, n°280202, Ville de Paris/ Min. Int.	3
82	68.B	Illustration de l'intérêt départemental attaché aux dépenses engagées : liste des bons de commande engagés par le directeur de cabinet dans les deux mois précédant son départ	62
83	69	Invitations aux Challenge des entrepreneurs 2018-2017-2016	3
84	70	Liste des participants aux Challenge des entrepreneurs 2018-2017-2016	8
84	71	Mandats SRIXON 2018-2017-2016	53
85	72.A	Échanges électroniques entre le directeur commercial des signaux GIROD, Y.A. et le directeur de cabinet du Président BERNARD	5
86	72.B	Échanges électroniques entre l'assistante commerciale de la société POMA, E.G. et le directeur de cabinet du Président BERNARD	1
87	72.C	CAA Paris datée du 26.01.1995 n°93PA01101 publié au recueil LEBON	2
88	73	Recensement des différentes conditions de prise en charge des frais de déplacement du Président	28
89	74	Extraits d'articles du Dauphiné, Alpes et Midi	10
90	75	Copies d'écran du site Facebook de la majorité départementale	10
91	76	Extraits d'articles du Dauphiné, Alpes et Midi	1
92	77	Extraits de copie d'écran des sites alpins et radio d'ici	6
93	78	Copies d'écran du site Facebook de la majorité départementale	1
94	79	Dossier de presse les Ateliers des Départements de France	12
95	80	Délibération du Département 04	3
96	81	Article de presse	6
97	82.A	Fiche de décision : avenir du site et de l'application mobile "Itinérance Alpine"	6
98	82.B	Planning de M. Président de l'ADDET	1
99	83	Status de l'ADDET initiaux / statuts modifiés pour tenir compte d'une représentativité de la Région au 01.01.2017 en accord avec le rôle que la loi NOTRe lui donne	22
100	84	Convocations aux commissions de travail précédent les sessions départementales et leurs procès-verbaux	54
101	85	Saisine des services par voie électronique	25
102	86	Récapitulatif de carrière	1
103	87	Procès-verbal du jury réuni le 16.02.2012 et dossier d'affectation sur le poste de chef de service "accueil, courrier, documentation et protocole"	5
104	88	Feuilles de notation annuelles 2008-2017	124
105	89	Proposition hiérarchique en vue de la promotion	3
106	90	Notes internes 2015-2016-2017 précisant les règles de gestion des propositions d'avancement de grade et de promotions internes	50
107	91	Tableau soumis à la CAP en vue de la promotion	17
108	92	Procès-verbal de la CAP concernant la promotion	30
109	93.A	Liste des collaborateurs ayant fait l'objet d'une promotion à l'issue de la CAP	4
110	93.B	État récapitulatif des CAP 2013-2017	1
111	94	Lettre du président du groupe Priorité Hautes-Alpes	1
112	95	Extraits du site Internet du groupe Priorité Hautes-Alpes caractérisant le travail des collaborateurs de groupe au profit de ce dernier	52
113	96	Photographies des 4 pièces constitutives du logement	2
114	97	Régime indemnitaire des agents du Département	3
115	98.A	Délibération CD / 5286 du 24.11.2105	5
116	98.B	Délibération CD / 5842 du 27.09.2016	5
117	98.C	Délibération CP / 7048 du 26.06.2016	8
118	98.D	Délibération CD / 7159 du 25.09.2018	6
119	99	Délibération n°20.10-15 daté du 20.10.2003	12

Liste des pièces complémentaires
transmises par le Département à la Chambre Régionale des Comptes
le 30.11.2018 le 07.03.2019

Nbre de fichiers	N° de pièce	Objet	Nbre de page
120	100	Délibération CD / 7442 datée du 05.02.2019 - BP 2019	166
121	101	Rapport activités 2018 - Actions et indicateurs - Tourisme - ADDET	85
122	102	Délibérations CD / 7375 & 7374 datées du 18.12.2018	27
123	104	Délibération CP / 7488 datée du 05.02.2019	8
124	105	Délibération CD / 7463 datée du 05.02.2019	2
125	106	Délibération CD / 7343 datée du 18.12.2018 - OB 2019	33
TOTAL PIÈCES			2 180

RAPPORT D'OBSERVATIONS RELATIF AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DU DEPARTEMENT DES HAUTES-ALPES

OBSERVATIONS DÉTAILLÉES EN RÉPONSE DE L'AGENCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET TOURISTIQUE DES HAUTES- ALPES

- En noir : extraits du rapport de la Chambre
- En gris : les points appelant des observations en réponse de notre part
- **En rouge : nos observations en réponse**
- *En annexe : pièces justificatives complémentaires*

.../...

4.3 Une subvention critiquable à l'agence départementale de développement économique et touristique (ADDET)

Le département avait confié le soin de mettre en œuvre sa politique en matière de tourisme et de développement économique à l'association «Comité Départemental du Tourisme» et à celle des «Hautes-Alpes Développement» pour l'action économique. < En 2013, la collectivité a engagé une nouvelle politique de développement sur son territoire en regroupant les deux organismes en agence départementale de développement économique et touristique (ADDET) des Hautes-Alpes >.

En 2013, la collectivité a engagé une nouvelle politique de développement qui a abouti, fin 2014, au regroupement de deux organismes et de services départementaux en agence départementale de développement économique et touristique (ADDET) des Hautes-Alpes. Par délibérations du 24 juin et du 27 octobre 2014, le département a constitué un groupement d'intérêt public (GIP), qui a été créé par arrêté du préfet des Hautes-Alpes le 18 décembre 2014. Son statut, en tant que personne morale de droit public, est déterminé par les articles 98 et suivants de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. La convention constitutive a été approuvée par arrêté préfectoral du 18 décembre 2014.

Le GIP regroupe la région PACA, le conseil départemental, des établissements intercommunaux, les chambres consulaires, des offices de tourisme et des représentants professionnels <(liés au tourisme ou plus généralement l'union pour l'entreprise des Hautes-Alpes)>

Il s'agit d'organismes, de fédérations ou de syndicats professionnels dans les secteurs de l'économie et du tourisme : l'UPE05 est un membre au même titre que beaucoup d'autres comme l'UMIH05, le BTP05, etc.

Le directeur et le secrétaire général sont des anciens agents départementaux et <sept des vingt-quatre salariés (en ETP) sont mis à disposition, à titre gracieux, par le département>

En 2016, sur les sept agents, six sont mis à disposition à titre gracieux et un est détaché moyennant une compensation financière du Département. En 2017, le nombre total d'agents est de six, tous sont mis à disposition à titre gracieux. Ils ne sont plus que cinq en 2018.

Sur trente-cinq membres, trente élus représentent le département.

L'agence est présidée par le premier vice-président du département, tandis que le vice-président de l'agence est le président du département.

L'objet de l'ADDET est de renforcer l'attractivité des Hautes-Alpes ainsi que la création d'emplois, mais également de préparer et mettre en œuvre la politique touristique du département (article 2 des statuts).

Par délibération du 9 février 2016, le département a alloué une subvention d'un montant 2 509 000 €, représentant 88 % des financements publics à cette association. Une convention signée le 17 février 2016 a prévu :

- 2 109 000 € de subvention de fonctionnement ;
- 220 000 € pour le soutien aux acteurs économiques ;
- 100 000 € pour le salon de l'agriculture ;
- 50 000 € pour le soutien de la grande traversée des Hautes-Alpes en VTT ;
- 30 000 € pour l'observatoire dynamique économique.

Par délibération du 9 février 2017, le département a octroyé 2 427 000 € en 2017 pour les actions suivantes :

- 2 194 000 € de subvention de fonctionnement ;
- 100 000 € pour le salon de l'agriculture ;
- 43 000 € pour le soutien de la grande traversée des Hautes-Alpes en VTT ;
- 60 000 € pour la mise en place d'un dispositif global destiné à optimiser les retombées économiques et touristiques du Tour de France ;
- 30 000 € pour l'observatoire dynamique économique.

Outre ces subventions, le département soutient l'ADDET par la mise à disposition des locaux du siège, valorisée dans les comptes de l'agence à 35 000 €, et de personnel pour 175 000 €, en 2016. <L'impact financier, pour le département, de cette mise à disposition gracieuse du personnel a cependant été sous-évaluée à hauteur de 93 000 €>

Les montants valorisés dans nos comptes sont conformes à ceux communiqués par le Département. Concernant les personnels, les montants sont de 175 K€ de mise à disposition et 131 K€ de compensation pour détachement, soit un total de 206 K€ en 2016.

En 2016, dernier exercice où les comptes étaient connus à la fin du contrôle de la chambre, la subvention (2,5 M€) représente 76 % des produits d'exploitation et 78 % des charges. Le GIP est donc fortement dépendant des deniers publics, ce qui implique un suivi rigoureux de ses actions.

4.3.1 Une absence de suivi de l'utilisation de la subvention allouée au fonctionnement de l'ADDET

Les missions de l'agence concernent à la fois le tourisme et le développement économique selon ses statuts, les actions de l'association consistent à « *favoriser la mise en œuvre de stratégies économiques et touristiques, conseiller et accompagner les collectivités, les entreprises et les organismes dans leur politique de développement économique et touristique* ».

Des missions peu définies et peu évaluées

Les <conventions avec l'ADDET sont très imprécises>, sans être enrichies de critères détaillés. La convention d'objectifs et de moyens définit les objectifs suivants : « *rayonner en termes de notoriété et d'image* », « *promouvoir les sites, les entreprises, les produits, les talents et les savoir-faire* », « *attirer des personnes et des capitaux* », « *fédérer, structurer et développer les filières et les acteurs* » puis « *favoriser l'innovation* ».

Il s'agit, en effet, de conventions cadres types. Nous avons arrêté le principe, en lien avec le Département et conformément à vos recommandations, de préciser et d'enrichir de critères plus détaillés la convention. Celle au titre de 2019 sera présentée à la session de février de l'Assemblée Plénière.

Les finalités, figurant dans le rapport d'activité 2016, concernent l'attractivité des Hautes-Alpes, et notamment « *rayonner en termes de notoriété et d'image* », « *promouvoir nos grands sites, nos savoir-faire, nos talents* », « *attirer les visiteurs, les entrepreneurs et les capitaux* » et « *fédérer, structurer et développer les filières stratégiques* ». Les objectifs (« *améliorer l'investissement et la consommation* », « *développer l'activité des Hautes-Alpes en créant des synergies entre toutes les filières* ») ne sont corrélés à <aucun objectif opérationnel ou indicateur>.

Ces objectifs opérationnels (cibles) et indicateurs de performance - pour reprendre les termes de la Chambre - existent ; ils sont partagés et soumis aux représentants du Département ou à l'administration départementale, selon l'appréciation suivante :

OBJECTIFS	INDICATEURS DE PERFORMANCE	CIBLES		
		Salons	Digital	Autres opérations
Attractivité des Hautes-Alpes Rayonner en termes d'image et de notoriété Promouvoir les sites, les entreprises, les produits et	Indicateur d'engagement	Nombre et nature des partenaires des Hautes-Alpes qui participent au salon aux côtés de l'Agence	Nombre de membres de la communauté sur les réseaux sociaux, de contacts qualifiés, des membres des systèmes d'information et place de marché	...
	Indicateur de l'efficacité	Enquête de satisfaction et/ou réunion de bilan du salon avec les partenaires (conception, réalisation, résultat) Retour sur	Enquête de satisfaction et/ou réunion de bilan du salon avec les partenaires (conception, réalisation, résultat) Taux d'engagement	...

les savoir-faire		investissement du salon : exposition (nombre de personnes touchées), adéquation (proximité avec les cibles et les valeurs de la marque), intentions d'achats et ventes	de la communauté, nombre de visiteurs et de vues, nombre de mails adressés ouverts, Retour sur investissement des campagnes digitales, chiffre d'affaires de la place de marché	
Attirer les visiteurs, les entrepreneurs et les capitaux				
Fédérer, structurer et développer les filières stratégiques	Indicateur des moyens humains et financiers	Moyens humains et financiers alloués	Moyens humains et financiers alloués	Moyens humains et financiers alloués
Soutenir l'innovation	Indicateur d'impact (macroéconomique)	Fréquentation touristique (par période, site, type d'hébergements), Consommation touristique Origine géographique des clientèles	Fréquentation touristique (par période, site, type d'hébergements), Consommation touristique Origine géographique des clientèles	Fréquentation touristique (par période, site, type d'hébergements), Consommation touristique Origine géographique des clientèles

Pièces justificatives : extrait du tableau des objectifs de l'ADDET.

Le manque de précision des objectifs fixés, l'absence d'allocation des moyens déclinés par action et l'inexistence d'indicateurs ne permettent pas de mesurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs subventionnés. Ainsi, la participation à une trentaine de salons publics et professionnels, d'un coût de 425 000 €, n'est pas évaluée au regard des retombées économiques éventuelles.

Ces actions sont systématiquement évaluées.

Le pôle promotion et communication a mis en évidence le nombre de mails envoyés ou le nombre de membres de la communauté Hautes-Alpes ou de contacts qualifiés dans la base de données sans expliquer les retombées sur le territoire. Alors que < 2 millions de visiteurs > apparaissent sur le site internet « www.hautes-alpes.net » en juin 2016, il est d'un million en juin 2017, sans aucune explication relatée dans les rapports d'activités.

Le chiffre publié par l'ADDET dans le rapport d'activités de juin 2016 est erroné et celui de juin 2017 arrondi, les chiffres exacts sont de 952 402 visites en 2016 et 1 163 342 en 2017. En outre, ces actions sont systématiquement évaluées.

Pièces justificatives : bilan des actions de l'une des thématiques citées dans le rapport, le digital (annexes 1.1 et 1.2).

Le Département et le Conseil d'Orientation Stratégique et de Surveillance de l'ADDET jugent essentielle la capacité du GIP à fédérer les acteurs locaux et créer des dynamiques collectives. C'est pourquoi, l'élaboration de nos actions et leur évaluation sont conduites de manière collective et concertée (ex. : Offices de Tourisme). A titre d'exemple, 33 séances de travail ont été tenues avec nos partenaires sur la thématique digitale en 2017.

Pièces justificatives : calendrier des réunions tenues sur la thématique digitale en 2017 (annexes 1.3).

Des missions peu contrôlées

Le département n'a diligenté aucun contrôle notamment parce qu'un « *nombre important de conseillers départementaux assure de facto la surveillance de la gestion de l'établissement* ». Le rôle du département est en effet prépondérant dans la gouvernance : il détient trente membres à l'assemblée générale sur trente-cinq, onze membres du conseil d'administration sur vingt-huit et son président est le premier vice-président du département.

Cependant, <l'effectivité du contrôle n'est pas avérée>.

La représentation majoritaire des Conseillers départementaux dans les instances de gouvernance, que vous rappelez ci-dessus, ne permet pas de mettre en doute l'effectivité du contrôle. Celui-ci est de fait continu.

Plusieurs d'amélioration sont suggérées :

- Trois conseils d'orientation stratégique et de surveillance devraient se tenir chaque année, <alors que seules deux réunions ont eu lieu en 2016> en contradiction avec l'article 8.3 des statuts, qui en prévoient trois ;

En 2016, le Conseil d'Orientation Stratégique et de Surveillance s'est réuni en fait quatre fois. Deux fois en séances plénières les 17 mai et 8 novembre, auxquelles s'ajoutent deux séances en commissions les 24 février et 26 septembre. Le Conseil d'Orientation Stratégique et de Surveillance de l'Agence a décidé la création de commissions thématiques (Commission Promotion et Communication, Commission Ingénierie, Commission Développement et Réseaux), chacune étant présidée par un membre du Directoire.

- Les procès-verbaux pourraient être plus détaillés et refléter la tenue d'un véritable débat. Actuellement la <concision des procès-verbaux fait apparaître le conseil d'orientation comme une chambre d'enregistrement>. Les décisions se limitent à l'approbation des procès-verbaux et des comptes, qui relèvent pourtant de la compétence directe de l'assemblée générale.

La répartition des tâches, entre commissions et séances plénières du Conseil d'Orientation Stratégique et de Surveillance peut atténuer votre appréciation. Les commissions ont un triple rôle : évaluer les actions engagées, formuler des propositions d'actions nouvelles ou d'ajustements, approfondir certains sujets. Les séances plénières statuent, quant à elles, sur les orientations stratégiques et les arbitrages budgétaires. En tout état de cause, ni les commissions, ni les séances plénières ne sont des chambres d'enregistrement. A l'avenir, l'ADDET veillera à ce que les procès-verbaux reflètent davantage la qualité des débats.

- Les procès-verbaux du directoire sont, en revanche, plus détaillés.

Pièces justificatives : documents de travail des trois commissions du COSS du 20 septembre 2016 (annexes 2).

L'ADDET porte enfin à la connaissance de la Chambre, l'audition du Président et du Directeur de l'ADDET en « séance privée » de l'Assemblée Plénière du Département le 6 janvier 2017 pour présenter l'action du GIP et répondre aux questions des Conseillers départementaux. Cette « séance privée » rassemblait les Conseillers départementaux et leurs remplaçants.

Dans les rapports d'activités, <les missions sont décrites de manière lapidaire>. Dans celui produit en juin 2016, les événements concernent tant l'année 2016 que 2017. Le rapport présenté en juin 2017 ne détaille qu'en trois pages les actions menées par le GIP., ils sont présentés en Assemblée Générale. Si le département fait valoir que les activités de 2017 ne seront présentées qu'à la fin de

l'exercice, soit en 2018, les deux rapports sont <manifestement insuffisants> pour justifier d'une subvention de 2,5 M€ en 2016 et 2,4 M€ en 2017.

Les rapports d'activités auxquels la Chambre fait référence sont ceux présentés en Assemblée Générale du GIP et approuvés par cette dernière, ou ceux apparaissant dans le rapport annuel du Département (selon un modèle imposé par lui-même). Ils ne sauraient constituer l'ensemble des pièces sur lesquelles le Département fonde son jugement pour justifier d'un financement et de son allocation. Il existe d'autres documents plus complets qui sont partagés et soumis aux représentants du Département ou à l'administration départementale. L'ADDET veillera à ce que le rapport d'activités 2018 (et les suivants) reprenne ces informations et soit remis au Département, au plus tard, le 31 décembre de l'année concernée.

Pièces justificatives : exemple de rapports d'opérations actuellement réalisés et présentés, bilan digital et macroéconomique (annexes 1.1, 1.2 et 1.3).

Les documents remis ne peuvent s'apparenter au compte rendu financier qui atteste de la <conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention>. Le département n'utilise pas la faculté prévue par l'article L. 1611-4 du CGCT disposant que « toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée ».

L'ADDET estime avoir respecté ses obligations en termes de comptes rendus financiers. A savoir :

- pour la subvention de fonctionnement, l'établissement de comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe certifiés par un commissaire aux comptes comme justificatifs financiers de la subvention de fonctionnement ainsi libellée dans la convention d'objectifs et de moyens, puisque celle-ci est versée à hauteur de son attribution, quel que soit le montant de la dépense réellement engagée. Toutes les pièces mentionnées ci-dessus sont adressées au Département dans les délais impartis, après l'Assemblée Générale de clôture des comptes de l'ADDET (ex. : en 2016, envoi de l'ensemble des pièces au Département, aussitôt après l'Assemblée Générale du 24 juin) ;
- pour les subventions pour opérations, la production d'un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet des subventions pour opérations, lorsque la dépense est affectée à une dépense déterminée, la liste de ces opérations étant explicite dans la convention d'objectifs et de moyens. Pour chaque opération spéciale, toutes les pièces mentionnées ci-dessus sont adressées au Département dans les délais impartis (ex. : en 2016, Salon de l'Agriculture du 27 février au 6 mars, envoi de l'ensemble des pièces au Département le 7 juin).

Pièces justificatives : les pièces obligatoires pour les comptes rendus financiers des subventions de fonctionnement ont déjà été transmises à vos services, nous complétons avec les comptes rendus financiers des opérations spéciales 2017 (Salon de l'Agriculture, Grande Traversée des Alpes et du Tour de France) transmis au Département dans les délais impartis (annexes 3).

Au vu des pièces remises par le département à la chambre, ce dernier aurait pu s'interroger sur le <déficit de mise en concurrence> (reconduction d'un marché d'entretien pendant près de dix ans, une seule offre sur le marché réalisé en procédure adaptée pour la mise en place d'un observatoire touristique dynamique, pas de mise en concurrence pour le choix du commissaire aux comptes, etc.).

Lors du contrôle, la Chambre a examiné une série d'achats effectués par l'ADDET. Si la majorité de ces achats n'appelle pas de commentaires particuliers, trois d'entre eux interrogent sur le déficit de mise en concurrence. L'ADDET souhaite apporter quelques éléments de contexte :

- Marché d'entretien. Ce contrat a été signé par le Comité Départemental du Tourisme, à la dissolution de cette association et lors du transfert d'actif en 2015 au bénéfice de l'ADDET, nous n'a pas procédé depuis à la mise en concurrence du prestataire. La prestation est de 17

K€ en 2017. Suite au contrôle de la Chambre Régional des Comptes, un nouvel appel d'offres vient d'être lancé ;

- Observatoire touristique dynamique. En 2015, il n'existait en France que deux sociétés spécialisées dans l'établissement des baromètres de ce type en zones de montagne. L'une d'entre elle, la société Comète, a déposé le bilan quelques temps après la publication du marché. Une seule société a répondu, la société G2A.
- Commissaire aux comptes. L'obligation ou non de nommer un commissaire aux comptes dépend du statut juridique de l'entreprise et de seuils de chiffre d'affaires et d'effectifs, à la clôture de l'exercice. Notre GIP pourrait échapper à cette obligation. L'Assemblée Générale a cependant souhaité que le commissaire aux comptes de l'association Comité Départementale du Tourisme poursuive sa mission dans un souci de continuité, cette raison explique l'absence de mise en concurrence même si elle ne la justifie pas.

Pièces justificatives : règlement de mise en concurrence de l'ADDET (annexes 4).

Le montant de la subvention allouée ne figure pas dans les annexes du compte administratif (cf. infra), en contradiction avec l'article L. 2313-1 du CGCT qui impose la liste des concours attribués par le département sous forme de prestations en nature ou de subventions.

Alors que les trois plus hauts salaires représentent, en charge annuelle brute, y compris les charges patronales, 15 % de la subvention allouée, dont 165 615 € pour le directeur, il serait opportun que l'utilisation de la subvention soit mieux justifiée. De telles rémunérations impliquent une compétence permettant d'assurer toutes les remontées d'informations requises et d'évaluer la performance des dispositifs subventionnés, afin de <répondre aux exigences que le département devrait imposer>.

La formulation de cette observation semble ambiguë. Elle peut interroger sur le montant de la rémunération de l'équipe d'encadrement et ses compétences, du directeur en particulier dont le salaire est rendu public (est-ce nécessaire de mentionner la charge annuelle brute de ce salarié dans le rapport ? si oui, le salaire brut n'est-elle pas l'unité de compte la plus appropriée ?). La rémunération de l'équipe d'encadrement est conforme aux qualifications requises et proportionnée, elle représente 29% de la masse salariale (13% pour le directeur). La masse salariale globale représente 38% du budget de la structure, ce qui est un bon ratio dans le secteur d'activité. L'équipe d'encadrement a toujours répondu aux attentes de son exécutif.

Le Département est exigeant avec les organismes en charge du développement local qu'il finance, une exigence et un contrôle qui l'ont conduit à dissoudre le CDT et HAD, fin 2014. De l'avis du plus grand nombre et du Département en particulier, la création et le lancement du GIP à cette date ont été une réussite. En peu de temps, l'ADDET s'est affirmée comme un acteur majeur. L'impact de son action pour les Hautes-Alpes est incontestable et incontesté. C'est sans doute ce qui explique, la volonté des Conseillers départementaux - de tous bords politiques -, de soutenir la structure en lui maintenant des niveaux de subventions importants dans un contexte financier difficile pour les départements de France.

4.3.2 Une allocation de moyens pour des activités économiques en 2016 et 2017

L'article 94 de la loi NOTRe précitée a supprimé la clause générale de compétence pour les départements. Ces derniers ne peuvent donc plus intervenir en matière d'aide économique aux entreprises. La région est dorénavant seule habilitée à attribuer certaines aides et elle est dotée de la responsabilité exclusive de la définition des orientations en matière de développement économique. Or, la subvention de l'ADDET revient à maintenir les financements alloués en 2015 à des actions

économiques. D'ailleurs, la création de l'agence, par délibération du 24 juin 2014, se justifie par « *les initiatives du Conseil Général en matière économique* ».

L'ADDET assure des missions de développement économique selon l'article 2 de ses statuts (*« intégrer les entreprises locales dans les grands réseaux régionaux d'innovation et d'affaires et faire émerger des réseaux locaux », « prospecter et accueillir des nouvelles entreprises ou des projets de développement avec les outils d'implantation adaptés », « mener toutes opérations de communication et de promotion commerciale sur les marchés française et étrangers, en lien avec les organismes locaux, régionaux et nationaux »*). Le diagnostic de territoire, réalisé par l'agence, vise à définir le développement économique pour les Hautes-Alpes (*« investir dans un développement économique innovant »*), dont le tourisme n'est qu'un des huit objectifs.

À la suite de la demande de l'ADDET, la collectivité a attribué 220 000 € « *pour le soutien des structures œuvrant de manière structurante dans le domaine économique* », selon les termes de la convention du 17 février 2016. La demande vise à permettre la mise en place des « *partenariats privilégiés avec certaines structures du monde économique parmi lesquelles les organismes consulaires ou encore les plates-formes d'initiatives locales* ». Cette subvention a été destinée principalement à la chambre de commerce et d'industrie (90 000 €), à la chambre des métiers et de l'artisanat (20 000 €), à la plate-forme d'initiative locale Nord et Sud (60 000 €) et à la Foire expo de Gap (43 000 €).

<En 2017, la subvention de soutien aux structures économiques a été supprimée mais la part destinée au fonctionnement globale l'ADDET a été augmentée de 85 000 € en passant de 2,109 M€ à 2,194 M€.>

En revanche, la contribution globale du Département à l'ADDET (addition de la subvention de fonctionnement, des subventions pour opérations, des compensations pour détachement de personnels et des valorisations de mises à disposition de personnels) baisse régulièrement selon nos calculs : -282 K€ en 2016, -188 K€ en 2017, -287 K€ en 2018, soit une diminution de -757 K€ en trois ans.

<Cette situation est irrégulière pour deux raisons> :

<Le reversement irrégulier de subventions de l'ADDET aux anciens partenaires économiques du département.>

L'intervention économique du département se concrétisait, avant la loi NOTRe, par le soutien à Initiative Nord et Sud, deux associations chargées de financer des entreprises (40 000 € pour chaque association en 2015). Ces deux associations ne sont plus financées directement mais par l'intermédiaire de l'ADDET (30 000 € pour chacune, en 2016 et 2017, via l'ADDET). De même, par la délibération du 30 juin 2015, le département subventionnait la chambre de commerce et d'industrie à hauteur de 90 000 €, la chambre des métiers et de l'artisanat pour 25 000 € et Gap foire expo à hauteur de 55 000 €. Dans ce cadre, le département a également maintenu son soutien par le seul intermédiaire de l'ADDET.

En vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, « *il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné* ».

Le reversement par l'ADDET, en 2016, de la subvention versée préalablement par le département à différents acteurs économiques entre dans le champ d'application des dispositions précitées.

L'ADDET ne partage pas cette analyse et nous considère que ce reversement est régulier.

En vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, "il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en

subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné."

Pièces justificatives : article L. 1611-4 du CGCT.

Or justement, la convention d'objectifs et de moyens entre l'ADDET et le Département des Hautes-Alpes au titre de 2016 prévoit expressément que 220 K€ sont reversés aux organismes œuvrant dans le domaine économique.

Pièces justificatives : conventions d'objectifs et de moyens 2016 entre l'ADDET et le Département.

Par ailleurs, ces financements font l'objet d'un conventionnement entre ces organismes et l'ADDET. Ces conventions n'ont pas fait l'objet de réserves ni des experts comptables ni des commissaires aux comptes du GIP.

Pièces justificatives : exemple de convention signée en 2016 avec l'un des organismes, la Plateforme Initiative Sud Hautes-Alpes (annexes 5).

<Le maintien irrégulier de l'action économique du département>

L'instruction NOR RDFB1520836N du 22 décembre 2015 et la circulaire de la Direction générale des collectivités locales du 3 novembre 2016 soulignent que le département ne peut plus attribuer d'aides aux entreprises que dans les cas expressément prévus par la loi, aux articles L. 1111-1 du CGCT (pour le financement de projets) et L. 3211-1 du CGCT (portant sur les affaires du département).

Les interventions économiques des collectivités sont strictement encadrées et nécessitent de participer au financement de ces aides en complément de la région, dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. La loi autorise néanmoins les départements à soutenir l'économie agricole et la pêche, selon l'article L. 3232-1-1 du CGCT. En tout état de cause, la compétence générale en matière de tourisme n'a pas pour effet de déroger aux dispositions qui encadrent les aides aux entreprises.

<Le subventionnement de l'ADDET contourne la législation ayant supprimée la clause générale de compétence. En 2017, le pôle développement et réseaux, dont la finalité est économique (procédure de porteur de projets, réseau économique mis en place, implantation d'entreprises etc.) a consommé 0,6 M€.

Les dépenses du pôle développement et réseaux de l'ADDET ne sont pas toutes des dépenses liées au développement économique.

<L'agence apparaît comme une externalisation de l'action économique du département : >

- Le pôle ingénierie instruit les « dossiers de subvention pour le compte du département » en matière d'économie, de tourisme et d'agriculture dont le numérique, l'aéronautique et le BTP, et accompagne des collectivités et des entreprises ;
- Le pôle développement et réseaux favorise la « prospection », l'« accompagnement des porteurs de projets », l'« implantation d'entreprises », « intégration des réseaux d'innovation et d'affaires ».

L'ADDET ne partage pas cette analyse et considère que le maintien de l'action économique en 2016, dans les conditions indiquées ci-après, est régulier.

Conformément à l'Instruction du Gouvernement NOR INTB1531125J, les Départements étaient autorisés, à titre dérogatoire, à maintenir les financements accordés aux Agences Départementales de

Développement Économique qu'ils ont créés antérieurement ou auxquelles ils participent, jusqu'au 31 décembre 2016. En 2016, le Département des Hautes-Alpes a bénéficié de ce régime dérogatoire en finançant l'action économique de l'ADDET jusqu'au 31 décembre. A cette date, ce financement a cessé, conformément à l'instruction gouvernementale. En 2017, la Région Provence - Alpes - Côte d'Azur a conventionné avec l'ADDET au titre du développement économique.

Pièces justificatives : instruction du gouvernement et convention avec la Région (annexes 6 et 7).

L'intervention de l'ADDET dans le domaine économique est autorisée du fait de la présence de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale des Hautes-Alpes dans le GIP et de leurs compétences respectives. En 2017, cette intervention n'est pas financée par le Département mais par la Région (subvention économie de 240 K€), les EPCI (contributions de 30 K€), les consulaires, fédérations et syndicats professionnels (contributions de 19 K€) et une part d'autres produits (246 K€). Ces ressources de 535 K€ (16% du budget) couvrent le besoin en financement des actions de l'ADDET liées au développement économique, qui s'élèvent à 280 K€ en 2017.

Le département ne peut méconnaître les dispositions de la loi NOTRe. Comme le souligne le comité d'orientation du 15 décembre 2015, cette loi a pour conséquence que « *le département ne pourra plus intervenir directement mais souhaite, malgré tout, continuer à mener des actions qui seront conduites par l'Agence, en adéquation avec la Région* ». <Le représentant de l'État, présent dans les instances de l'agence, et cependant rappelé les conséquences de la suppression de la clause générale des compétences pour l'ADDET, lors du conseil d'orientation du 8 novembre 2016.>

L'intervention de Madame la Sous-Préfète semble conforter notre position ; celle-ci s'exprime à l'automne 2016 et nous alerte sur la nécessité de s'organiser différemment au 1^{er} janvier 2017, ce que nous n'avons pas manqué de faire.

En respectant le périmètre de ses compétences fixé par la loi, le département pourrait ainsi réaliser une économie d'au moins 0,8 M€. Nota <0,8 = 0,2 M€ de subvention versées aux anciens partenaires du département + 0,6 M€ du pôle développement et réseaux>.

Le montant exact est de 0,6 M€ et non 0,8 M€ car les 0,2 M€ de subvention versées aux anciens partenaires du département sont déjà comptabilisés dans les 0,6 M€ du pôle développement et réseaux ; par ailleurs, nous avons rappelé (voir remarques point 4.3.2.) que les dépenses du pôle développement et réseaux ne sont pas toutes des dépenses liées au développement économique et que la baisse de la contribution globale du Département est effective sur la période.

En conséquence, l'ADDET considère que l'allocation de moyens pour des activités économiques effectuée par le Département et l'ADDET (en 2015, 2016 et 2017) respecte le cadre légal.

Fait à Gap, le 16 octobre 2018

Patrick RICOU

Président de l'Agence de Développement Economique et Touristique des Hautes-Alpes

ANNEXES DE L'AGENCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET TOURISTIQUE DES HAUTES-ALPES

Liste des pièces justificatives complémentaires

ANNEXES 1/ Objectifs opérationnels et indicateurs

- Annexes 1.1 Bilan 2017 des actions digitales (place de marché, réseaux sociaux, GRC et Web)
- Annexes 1.2 Bilan macroéconomique 2017 (G2A)
- Annexes 1.3 Calendrier 2017 des réunions et rendez-vous pour les actions digitales

ANNEXES 2/ Documents de travail de la commission du COSS

- Promotion et Communication, Développement et Réseaux, Ingénierie du 20 septembre 2016

ANNEXES 3/ Comptes rendus financiers des subventions pour opérations spéciales 2017

- Salon de l'Agriculture, Grande Traversée des Hautes-Alpes, Tour de Franc

ANNEXES 4/ Convention 2016 avec la Plateforme Initiative Sud Hautes-Alpes

ANNEXES 5/ Règlement de mise en concurrence de l'ADDET

ANNEXES 6/ Instruction du gouvernement NOR INTB1531125J

ANNEXES 7/ Convention entre la Région Provence - Alpes - Côte d'Azur et l'ADDET

**Liste des pièces complémentaires
transmises par l'ADDET à la Chambre Régionale des Comptes
le 17.10.2018 le 07.03.2019**

Nbre de fichiers	N° de pièce	Objet (pièces complémentaires transmises par l'ADDET)	Nbre de pages
	1	Objectifs opérationnels en indicateurs	79
1	1.1	Bilan des actions	
2	1.2	Bilan macroéconomique	
3	1.3	Calendrier des réunions et rendez-vous	
	2	Documents de travail de la commission du COSS	64
4	2.1	Promotion et communication	
5	2.2	Développement et réseaux	
6	2.3	Ingénierie	
	3	Comptes rendus financiers des opérations spéciales	5
7	3.1	Salon International de l'Agriculture de Paris	
8	3.2	Grande Traversée des Hautes-Alpes	
9	3.3	Tour de France	
10	4	Convention type entre les organismes en charge du développement économique et l'ADDET	5
11	5	Règlement de mise en concurrence de l'ADDET	2
12	6	Instruction du Gouvernement NOR INTB1531125J	5
13	7	Convention entre la Région Sud et l'ADDET	8
14	8	Rapport d'activité 2018 de l'ADDET (synthèse)	5
15	9	Rapport d'activités et indicateurs de performance 2018 de l'ADDET (détail tourisme)	34
16	10	Convention 2019 entre le Département et l'ADDET	4
TOTAL PIÈCES			211