



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

DÉPARTEMENT DU CANTAL

Exercices 2015 et suivants

Observations définitives
délibérées le 25 février 2022

SOMMAIRE

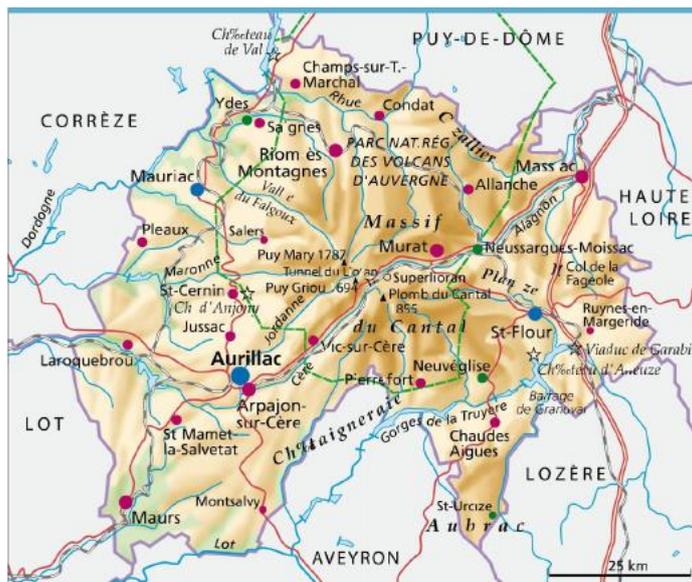
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
1- PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT	8
2- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE	10
3- LA GOUVERNANCE GÉNÉRALE	11
3.1- Les instances de gouvernance	11
3.1.1- Les organes délibérants.....	11
3.1.2- Le bureau, le président et les vice-présidents	12
3.1.3- La prévention des conflits d'intérêts	13
3.2- Les moyens et outils de la gouvernance	14
3.2.1- La feuille de route stratégique.....	14
3.2.2- L'administration départementale	17
3.2.3- Le contrôle de gestion.....	18
3.2.4- Le contrôle interne	19
3.3- Conclusion intermédiaire.....	20
4- LA RÉGULARITÉ ET LA SINCÉRITÉ DES COMPTES	20
4.1- Le cadre organisationnel.....	20
4.1.1- L'organisation de la fonction comptable et financière.....	20
4.1.2- Le règlement budgétaire et financier	22
4.1.3- Le partenariat avec le comptable public	22
4.2- La qualité de l'information budgétaire.....	23
4.2.1- Le périmètre budgétaire	23
4.2.2- Les débats et rapports d'orientations budgétaires	24
4.2.3- La prévision et l'exécution budgétaires annuelles	25
4.2.4- La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement.....	26
4.2.5- Les restes à réaliser et la comptabilité des dépenses engagées	27
4.3- La qualité de l'information comptable	29
4.3.1- Le rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif.....	29
4.3.2- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	30
4.3.3- Le provisionnement des risques.....	31
4.3.4- Les erreurs d'imputation en matière de gestion de personnel.....	32
4.4- Conclusion intermédiaire.....	34
5- LES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS FINANCIERS EXTERNES	35
5.1- Le partenariat public-privé de la route départementale n° 120.....	35
5.2- Le partenariat public-privé de la route départementale n° 926.....	37
5.3- Le bail emphytéotique administratif du collège Jules Ferry	38
5.4- Les participations majoritaires dans le capital de SAEM.....	39
5.5- La délégation de service public « ligne aérienne Aurillac - Paris ».....	40
5.6- Conclusion intermédiaire.....	43
6- LA SITUATION FINANCIÈRE DU DÉPARTEMENT.....	43
6.1- L'évolution de l'autofinancement brut et net.....	44
6.2- L'évolution des produits de gestion.....	45
6.2.1- Les ressources fiscales propres	45
6.2.2- Les ressources institutionnelles.....	47
6.2.3- La fiscalité reversée	47
6.2.4- Les ressources d'exploitation.....	48
6.3- L'évolution des charges de gestion.....	48
6.3.1- Les dépenses d'aide sociale à la personne	49
6.3.2- Les charges de personnel	51
6.3.3- Les charges à caractère général.....	51
6.3.4- Les autres charges de gestion.....	52
6.3.5- Les subventions de fonctionnement versées	52

6.3.6-	Les dépenses 2020 liées à la crise sanitaire Covid-19	53
6.4-	Les dépenses d'investissement et leur financement	55
6.5-	La dette et les charges d'intérêts	57
6.6-	Le fonds de roulement et la trésorerie	59
6.7-	Conclusion intermédiaire.....	60
7-	<u>LE SYSTÈME D'INFORMATION</u>	<u>61</u>
7.1-	La stratégie et la gouvernance des systèmes d'information.....	61
7.1.1-	La stratégie informatique	61
7.1.2-	La direction des systèmes d'information (DSI)	62
7.1.3-	La complexité du système d'information.....	63
7.1.4-	L'obsolescence des infrastructures informatiques	64
7.2-	Les paramètres de sécurité informatique	64
7.2.1-	La sécurité physique	65
7.2.2-	La sécurité logique.....	65
7.2.3-	La sécurité périmétrique	66
7.2.4-	Le plan de continuité d'activité (PCA)	67
7.2.5-	Les procédures de sauvegarde	67
7.3-	Le système d'information relatif aux prestations sociales	68
7.4-	Le système d'information des ressources humaines (SIRH).....	69
7.5-	Conclusion intermédiaire.....	70
8-	<u>LES RESSOURCES HUMAINES.....</u>	<u>71</u>
8.1-	L'organisation et le pilotage des ressources humaines.....	71
8.2-	Les effectifs et la masse salariale	71
8.2.1-	Les effectifs.....	71
8.2.2-	La masse salariale	74
8.2.3-	Les rémunérations des emplois de direction et de cabinet.....	76
8.3-	La gestion des carrières.....	76
8.3.1-	Le recrutement	76
8.3.2-	Les avancements et les promotions.....	77
8.4-	Le régime indemnitaire	79
8.4.1-	La composition du régime indemnitaire	79
8.4.2-	La mise en place du RIFSEEP	80
8.5-	Le temps de travail	82
8.6-	Les mesures de gestion des ressources humaines adoptées en conséquence de la crise sanitaire	84
8.7-	Conclusion intermédiaire.....	85
9-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	<u>86</u>
9.1-	Cartographie de la commande publique	86
9.2-	L'organisation de la commande publique	86
9.3-	La formalisation de la politique d'achat.....	88
9.4-	La passation des marchés.....	89
9.4.1-	La mutualisation des achats	90
9.4.2-	Les marchés informatiques	90
9.4.3-	Les marchés conclus pour la station de ski du Lioran	92
9.4.4-	Les avenants et modifications en cours de contrat.....	94

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du département du Cantal pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le département du Cantal s'étend sur une superficie de 5 726 km², avec une population légale de 144 692 habitants (au 1^{er} janvier 2022). Le Cantal est un département à vocation agricole et de productions animales. Le revenu moyen par foyer fiscal est en dessous de la moyenne régionale mais le taux de chômage y est faible (4,3 % au troisième trimestre 2021).

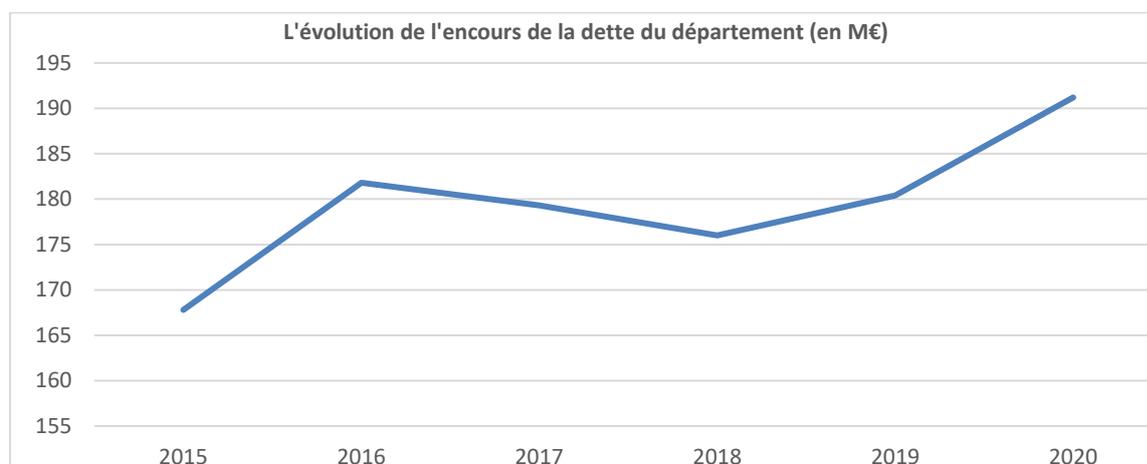


Malgré la suppression par la loi NOTRe du 7 août 2015 de la clause de compétence générale des départements, l'organisation administrative des services départementaux du Cantal n'a pas connu d'évolution majeure. Le département a conservé un large périmètre d'interventions facultatives, par l'effet de la reprise de plusieurs compétences communales ou de conventionnements avec diverses personnes publiques, telles notamment la région Auvergne-Rhône-Alpes ou l'université de Clermont Auvergne (campus d'Aurillac). L'isolement géographique du département du Cantal, classé en zone de montagne, explique sans doute pour une large part ces choix d'intervention.

Mais il en résulte un coût pour le département qui présente, en 2020, le niveau de dette par habitant le plus élevé de sa strate (département de - 250 000 hab.). L'endettement réel est même aggravé par le recours à deux partenariats public-privé (PPP), pour la réalisation de tronçons de routes départementales et par la mise en place d'un bail emphytéotique administratif (BEA), pour la restructuration d'un collège, domaines de compétences « premières » du département.

Sans le bénéfice des dispositifs de péréquation et de transferts financiers consentis par l'Etat, actés par la loi de finances pour 2019, le Cantal consacrerait une partie significative de sa capacité d'autofinancement brute au seul remboursement du capital de sa dette, qui pèse à hauteur de 1 323 €/habitant en 2020, soit le double du niveau moyen observé pour les départements comparables.

La chambre alerte les responsables départementaux sur ce niveau préoccupant, les invitant à entreprendre par priorité toutes actions de nature à contenir et réduire la dette.



Le Cantal s'est doté d'une feuille de route stratégique pour la période 2015-2025 intitulée « Cantal 2025 », qui s'avère insuffisamment étayée d'éléments de nature à permettre d'en dresser un bilan fiable à mi-parcours. À l'occasion de l'installation de la nouvelle mandature, la chambre invite le département à rendre plus opérationnelle sa nouvelle feuille de route 2021-2030 en y intégrant objectifs et indicateurs chiffrés, et en vue d'y insérer les enveloppes budgétaires affectées, la mention des différents acteurs impliqués, et le calendrier de mise en œuvre.

Elle engage également le département à consolider les fonctions structurantes de contrôle de gestion et de contrôle interne, dispositifs qui doivent permettre de corriger les carences de gestion budgétaire et comptable touchant notamment au suivi des dépenses engagées, des restes à réaliser, du rattachement des charges et des produits à l'exercice, ou aux questions de provisionnement des risques.

S'agissant des ressources humaines, la chambre appelle le département à parachever la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, en instaurant le complément indemnitaire annuel.

En matière de système d'information, la chambre invite la collectivité à adopter un nouveau schéma directeur et à renforcer sa politique de sécurité informatique.

La crise sanitaire du Covid-19 a permis d'instaurer un plan de continuité des activités, mobilisant les procédures préexistantes et l'acquis de l'expérience du télétravail.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Tenir une comptabilité des dépenses engagées conformément aux dispositions de l'article L. 3341-1 du CGCT et reporter les restes à réaliser N-1, en dépenses et en recettes, conformément aux dispositions de l'article R. 3312-8 du CGCT.

Recommandation n° 2 : Procéder au rattachement sincère des charges et des produits à l'exercice, conformément à l'instruction comptable M52 (puis M57).

Recommandation n° 3 : Veiller à la régularité des imputations comptables relatives aux dépenses et aux recettes, notamment en matière de personnels mis à disposition d'organismes tiers et de régime indemnitaire.

Recommandation n° 4 : Pérenniser le dispositif de suivi des contrats complexes (partenariats publics-privés et bail emphytéotique), en adoptant une délibération précisant les finalités, l'organisation, les moyens et les compétences des agents concernés.

Recommandation n° 5 : Engager une réflexion sur la soutenabilité de la dette, au regard de la politique d'investissement et des principaux engagements financiers externes pesant sur la collectivité.

Recommandation n° 6 : Soumettre à l'assemblée délibérante un nouveau schéma départemental des systèmes d'information permettant notamment de structurer la politique de sécurité informatique et de se conformer au règlement général sur la protection des données.

Recommandation n° 7 : Achever la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, en instaurant le complément indemnitaire annuel.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du département du Cantal pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 2 février 2021, adressée à M. Bruno FAURE, président du conseil départemental depuis le 17 juillet 2017. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Vincent DESCOEUR, a également été informé par lettre du même jour.

A l'issue des élections départementales des 20 et 27 juin 2021, M. Bruno FAURE a été réélu président du conseil départemental lors de la séance du 1^{er} juillet 2021.

L'entretien de fin de contrôle sur place prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu à l'hôtel du département, le 7 juillet 2021, avec M. Bruno FAURE en présence du directeur général des services et de son adjointe. Il a également eu lieu à distance avec son prédécesseur, M. Vincent DESCOEUR, le 12 juillet 2021.

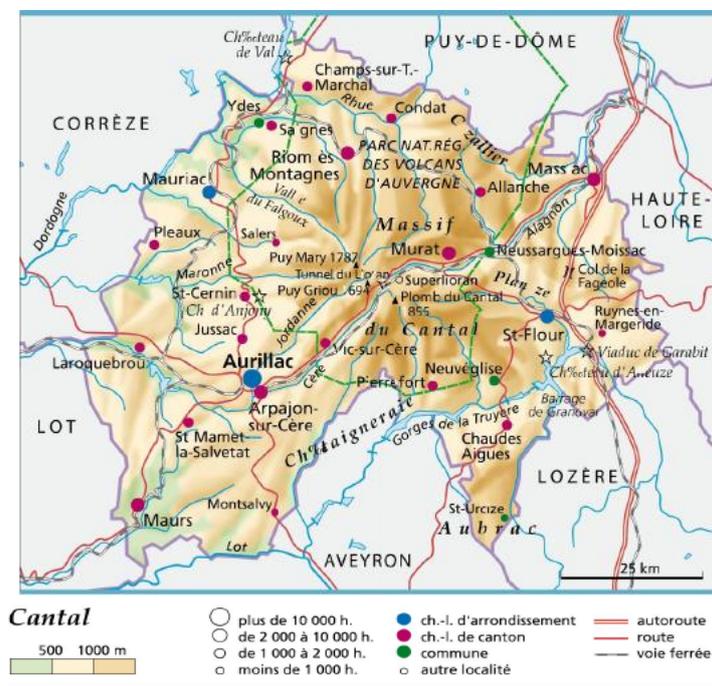
Conformément au plan de contrôle, les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance et l'organisation générale ;
- ♦ la qualité de l'information budgétaire et comptable ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ les principaux engagements externes du département ;
- ♦ la gestion du système d'information ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la gestion de la commande publique.

Le rapport d'observations provisoires a été délibéré le 20 septembre 2021. Après avoir examiné les réponses écrites qui y ont été apportées, la chambre, lors de sa séance du 25 février 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT

Carte n° 1 : Département du Cantal



Source : département du Cantal

Le département du Cantal s'étend sur une superficie 5 726 km², soit 8 % de la région Auvergne-Rhône-Alpes. La préfecture et l'hôtel du département sont situés à Aurillac, à environ 320 km de Lyon.

Démographiquement, il se situe dans la strate inférieure à 250 000 habitants.

Au 1^{er} janvier 2022, la population légale du Cantal est de 144 692 habitants. Cela en fait le département le moins peuplé de la région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) et le cinquième département métropolitain le moins peuplé. Le vieillissement de la population est une caractéristique majeure de la démographie du Cantal. Le faible taux de natalité et le départ des jeunes accentuent cette tendance. La population est déclinante (- 0,3 % sur 2008-2018) malgré un solde migratoire positif.

Le Cantal fait partie des départements à forte vocation agricole et de productions animales. Le revenu moyen par foyer fiscal est de 22 149 €, en dessous de la moyenne régionale (27 801 €). Le taux de chômage y est faible (4,3 % au 3^{ème} trimestre 2021), inférieur aux moyennes régionale (7 %) et nationale (7,9 %)¹.

Les compétences départementales ont été redéfinies par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, qui a désigné le département comme « chef de file » en matière d'action sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires (art. 3).

¹ Source : INSEE, Chiffres-clés, paru le 7 janvier 2022.

Malgré la suppression de la clause de compétence générale des départements résultant de la loi NOTRÉ du 7 août 2015², l'organisation administrative des services départementaux du Cantal n'a pas connu d'évolution majeure, à l'exception de l'intégration (sans lien avec cette loi), en 2016, du laboratoire d'analyses vétérinaires et biologiques au groupement d'intérêt public (GIP) dénommé TERANA³.

En fait, la reprise de certaines compétences du bloc communal (aides à l'immobilier d'entreprises notamment), conjuguée au conventionnement avec l'État, la région ARA (CPER⁴ et conventions cadres bilatérales⁵), les communes et intercommunalités, et divers autres partenaires (campus université d'Aurillac et chambre d'agriculture, par exemple) ont permis au département du Cantal de garder un périmètre fonctionnel assez large s'agissant notamment des interventions dans les domaines économique⁶, agricole⁷, touristique, universitaire⁸ et culturel⁹. L'isolement géographique du département, classé en zone de montagne, est un facteur explicatif de ces choix d'intervention. Selon l'ordonnateur, l'échelon départemental est le bon niveau de proximité, à la fois relai de l'action de la région en territoire isolé et soutien aux communes et structures intercommunales du Cantal.

Les effectifs du département sont de l'ordre de 1 000 agents, dont 33 % d'agents des routes, 26 % travaillant dans le secteur social et 17 % d'agents affectés dans les collèges. Pour le reste, les effectifs départementaux se répartissent entre les différentes autres politiques territoriales et les fonctions supports.

Le département consacre la moitié de ses dépenses de fonctionnement (104 M€ en 2020) à l'action sociale (allocation personnalisée d'autonomie, revenu de solidarité active, notamment).

Il entretient et rénove un réseau de 4 000 km de routes départementales, ainsi que 22 collèges publics accueillant de l'ordre de 5000 collégiens.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Les laboratoires départementaux vétérinaires et biologiques du Cantal, du Cher, de la Loire, de la Haute-Loire, de la Nièvre, du Puy-de-Dôme et du Rhône se sont regroupés en décembre 2015 pour former le GIP TERANA

⁴ Contrat de Plan État-Région.

⁵ Notamment dans le cadre du schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

⁶ En vertu de l'article L. 1111-10 du CGCT, « le département peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. ». En plus, le département du Cantal a signé, le 5 octobre 2017, avec la région Auvergne-Rhône-Alpes, une convention de partenariat pour le développement des entreprises et des territoires. Elle s'inscrit dans le cadre du SRDEII et du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Une antenne Cantal de l'agence régionale Auvergne-Rhône-Alpes entreprises (guichet de services) a été installée à Aurillac.

⁷ Par exemple, la convention cadre signée le 16 février 2017 avec la région Auvergne-Rhône-Alpes fixe les conditions d'intervention coordonnées et complémentaires de la région et du département du Cantal en matière de développement économique pour les secteurs de l'agriculture, de la forêt et de l'agroalimentaire. En complément, le département du Cantal a signé le 31 mai 2017 avec la chambre d'agriculture une convention pluriannuelle de soutien à l'agriculture pour la période 2017-2020 (soutien aux jeunes agriculteurs, aides à la modernisation des exploitations, valorisations des productions et circuits-courts, etc.).

⁸ Conventions signées le 10 décembre 2017 et le 20 décembre 2018 entre le département, l'université de Clermont-Auvergne et la Communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac pour le développement du campus universitaire d'Aurillac. Par ailleurs, une convention a été signée en juillet 2020 pour le financement de formation à distance diplômantes à partir du campus d'Aurillac.

⁹ Intervention dans les domaines non obligatoires en soutien aux communes et EPCI du territoire pour accorder des aides financières à la filière.

Il est à noter que pour exercer ces deux compétences « chef de file », le département du Cantal a fait le choix de l'externalisation, concluant deux partenariats public-privé (PPP) pour le programme de travaux relatifs à deux axes routiers¹⁰ ainsi qu'un bail emphytéotique administratif (BEA) pour la réhabilitation du collège Jules Ferry à Aurillac. Selon l'ordonnateur, le recours à ces modes de contractualisation s'explique par la volonté de réaliser rapidement ces investissements structurants.

Le périmètre budgétaire du département se compose d'un budget principal, qui porte 99,8 % des enjeux consolidés, et d'un unique budget annexe qui représente à peine 0,2 % de l'ensemble des dépenses ; les principales données budgétaires sont retracées dans le tableau ci-après.

Tableau 1 : Principales données financières (budget principal) en 2020

Recettes de fonctionnement (1)	219 M€	Recettes d'investissement (3)	49 M€
Dépenses de fonctionnement (2)	193 M€	Dépenses d'investissement (4)	57 M€
Résultat de fonctionnement (1-2)	26 M€	Solde d'investissement (3-4)	- 8 M€

Source : Compte administratif et compte de gestion 2020.

2- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le précédent contrôle de la chambre a donné lieu à un rapport d'observations définitives notifié le 13 janvier 2016 et intéressant la période 2009-2013. Il comportait quatre recommandations, rappelées ci-dessous.

Tableau 2 : Suivi des précédentes recommandations

Recommandations	Suivi	Degré de mise en œuvre*
Évaluer l'impact financier des risques liés aux engagements du département vis-à-vis d'organismes tiers.	Une démarche de cartographie des risques est engagée. Des dossiers permanents ont été mis en place pour suivre les engagements du département dans les organismes tiers.	Mise en œuvre en cours
Rattacher les charges et produits à l'exercice.	Le rattachement des charges n'est que partiellement mis en œuvre, tandis qu'aucun rattachement des produits n'a été pratiqué au cours de la période sous revue.	Mise en œuvre incomplète
Détailler les engagements liés au contrat de partenariat (PPP) dans les annexes relatives aux autorisations de programme (AP) des comptes administratifs et des budgets à venir.	Les annexes idoines comportent désormais les engagements du département au titre des PPP, aussi bien pour la partie investissement (AP) que pour la partie fonctionnement (AE). Toutefois, ces données ne sont pas fiables (cf. corps du présent rapport).	Mise en œuvre incomplète
Adopter une délibération encadrant le suivi des contrats de partenariat (PPP).	Aucune délibération encadrant le suivi des contrats de partenariat n'a été adoptée.	Non mise en œuvre

***Degré de mise en œuvre** : *Totalement mise en œuvre - Non mise en œuvre - Devenue sans objet - Refus de mise en œuvre - Mise en œuvre en cours - Mise en œuvre incomplète.*

La chambre constate une mise en œuvre très partielle des recommandations formulées à l'issue de la précédente instance de contrôle, dans la mesure où aucune ne peut être considérée comme totalement mise en œuvre. Elle invite en conséquence l'ordonnateur à parachever sans délai les actions en cours, en vue d'une mise en œuvre complète de ce premier bloc de recommandations, toujours d'actualité selon les constats relevés au terme du présent contrôle.

¹⁰ Réalisation de 14 km de portions de routes départementales n° 120 (ouverture vers la Corrèze) et n° 926 (contournement de Saint-Flour).

3- LA GOUVERNANCE GÉNÉRALE

3.1- Les instances de gouvernance

3.1.1- Les organes délibérants

Les articles L. 191 et L. 191-1 du code électoral ont porté le nombre de conseillers départementaux lors des élections de mars 2015 à 30 dans le Cantal (contre 27 auparavant), associés en binômes mixtes issus des 15 cantons que compte le département¹¹.

Le travail de préparation des délibérations est effectué au sein de trois commissions thématiques¹².

Au cours de la période 2015-2020, le conseil départemental du Cantal s'est réuni entre six et neuf fois par an, dans le respect du rythme minimal trimestriel fixé par l'article L. 3121-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le taux de présence effective des élus en séance a oscillé de 80 % à 100 %, soit un taux très représentatif.

Par délibérations du 17 avril 2015 puis du 17 juillet 2017, l'assemblée départementale a adopté son règlement intérieur, et décidé que tous les conseillers départementaux seraient membres de la commission permanente¹³.

Cette approche extensive de la composition de la commission permanente ne paraît pas être des plus efficaces pour traiter de questions ressortant de la gestion courante et faciliter une prise de décisions rapide dans les domaines ayant donné lieu à délégation, en application des dispositions de l'article L. 3211-2 du CGCT¹⁴. En réponse, l'ordonnateur a précisé que la composition de la commission permanente relevait d'un choix politique, partagé par l'ensemble des conseillers départementaux.

Composée du président, de neuf vice-présidents et de 21 membres, la commission permanente s'est réunie entre huit et neuf fois par an au cours de la période examinée. Le taux de présence effective de ses membres aux travaux a varié de 57 % à 97 % sur l'ensemble de la période. Au cours des trois dernières années, le taux moyen de présence s'est établi à 76 % (23 présents en moyenne sur 30 membres).

Les séances du conseil départemental sont retransmises en direct sur le site internet du département. À l'issue des séances du conseil départemental et de la commission permanente, deux documents sont rédigés : un compte rendu succinct et un procès-verbal détaillé qui retrace les discussions et les débats.

¹¹ Décret n° 2014-149 du 13 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Cantal.

¹² Les trois commissions thématiques sont « finances et administration », « déplacement et solidarité territoriale », « solidarité sociale – éducation – jeunesse ». Chaque conseiller départemental est membre d'une commission, le président étant quant à lui membre de droit de toutes.

¹³ L'article L. 3122-4 du CGCT dispose que « la commission permanente est composée du président du conseil départemental, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres ».

¹⁴ Délibération du conseil départemental en date du 29 septembre 2017 accordant délégation à la commission permanente, dans l'intervalle des réunions plénières, pour toutes les attributions du conseil départemental à l'exception de celles visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15 concernant l'exercice et l'exécution du pouvoir budgétaire et de celles relatives aux délégations de services publics, aux opérations de crédit-bail et/ou de location avec option d'achat, à l'aliénation, la cession et l'acquisition de biens immobiliers ou fonciers supérieurs à 7 500 €, (hors opérations de voirie), à l'organisation et aux conditions de travail du personnel départemental nécessitant un avis du comité technique. Cette délégation ne dessaisit pas le conseil départemental de ses attributions.

À la lecture de ces derniers, il apparaît que les rapports soumis au conseil départemental sont presque systématiquement adoptés à l'unanimité, emportant peu de débats sur les orientations proposées. L'examen préalable des rapports par les trois commissions thématiques semble l'expliquer.

En plus de l'affichage à l'hôtel du département, les comptes rendus sont mis à la disposition du public sur le site internet du département.

En revanche, les délibérations du conseil départemental et de la commission permanente ne sont pas mises en ligne sur le site internet du département. Elles sont uniquement consultables à l'hôtel du département, tout comme les procès-verbaux des séances.

Or, l'article L. 3121-17 du CGCT prévoit que « *les délibérations du conseil départemental, ainsi que celles de sa commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes* ».

Par suite, la chambre relève que le recueil des actes administratifs publié par le département du Cantal, sous la période examinée, par voie électronique sur son site internet, ne respectait pas le dispositif légal ainsi défini.

En effet, seuls les comptes rendus succincts du conseil départemental et de la commission permanente y figuraient, mais pas les ampliations des délibérations adoptées, devant en particulier mentionner les visas et indiquer le résultat des votes exprimés (nombre de voix pour et de voix contre ainsi que les abstentions).

La chambre invite donc l'exécutif à remédier à ces insuffisances en intégrant dans le corps des délibérations¹⁵, les informations manquantes. En réponse, l'ordonnateur a indiqué que la collectivité s'attachera à publier sur son site Internet l'intégralité des délibérations du conseil départemental et de la commission permanente, en conformité avec la réforme de la publicité des actes à compter du 1^{er} juillet 2022¹⁶.

3.1.2- Le bureau, le président et les vice-présidents

L'article L. 3122-8 du CGCT dispose que le président, les vice-présidents et les éventuels autres conseillers titulaires d'une délégation forment le bureau.

L'ordonnateur a indiqué que le bureau qui se réunit tous les 15 jours ne bénéficie d'aucune délégation. Il n'est pas une instance de décision mais une simple instance d'échanges sur les sujets courants, d'où l'absence de comptes rendus de ses réunions.

M. Vincent DESCOEUR a été le président du conseil général puis départemental du Cantal entre 2001 et 2017. Par ailleurs député du Cantal, il a démissionné de son mandat de président du conseil départemental, le 16 juillet 2017, pour se conformer à la loi limitant le cumul des mandats¹⁷. Il demeure toutefois (simple) conseiller départemental sans délégation, comme l'y autorise l'article LO. 141 du code électoral.

¹⁵ En l'état actuel, les délibérations ne précisent pas le détail des votes : nombre de voix pour, nombre de voix contre, nombre d'abstentions.

¹⁶ Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements et décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.

¹⁷ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

Depuis le 17 juillet 2017, puis renouvelé dans ses fonctions le 1^{er} juillet 2021, M. Bruno FAURE est président du conseil départemental du Cantal.

Comme son prédécesseur, le président en fonction a reçu une délégation de pouvoir de la part de l'assemblée délibérante par délibération du 29 septembre 2017. Elle concerne différents domaines prévus par l'article L. 3211-2 du CGCT. Il en ressort en particulier que le pouvoir délégué en matière d'emprunts, de produits financiers et de lignes de trésorerie est effectivement encadré, avec notamment un montant maximum autorisé et des exigences précises au regard de la charte de bonne conduite dite de « Gissler »¹⁸.

Certains des domaines, déjà délégués au président dans le cadre de ce dispositif légal d'application permanente, ont été reconfirmés par l'assemblée le 24 avril 2020, suite à l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, afin de faire face à l'épidémie de Covid-19.

À l'occasion des séances du conseil départemental et de la commission permanente, le président rend compte de ses décisions au titre des compétences qui lui ont été déléguées.

Le président a accordé des délégations de fonction aux vice-présidents correspondant à leur secteur thématique. Afin d'assurer la continuité de service, la première vice-présidente dispose, en plus de sa délégation fonctionnelle, d'une délégation de signature large mais encadrée¹⁹, en cas d'absence ou d'empêchement du président.

Le président a, par ailleurs, accordé des délégations de signature à plusieurs directeurs et chefs de services pour les affaires courantes. Ces dernières ne sont pas de portée générale et précisent le périmètre de la délégation de signature ; il en va notamment ainsi de l'ordonnancement des dépenses et des recettes du département.

Les actes réglementaires pris par l'exécutif départemental ont été correctement et régulièrement publiés au recueil mensuel d'actes administratifs du département, mis en ligne sur le site internet de la collectivité.

3.1.3- La prévention des conflits d'intérêts²⁰

La charte de l'élu local figurant à l'article L. 1111-1-1 du CGCT est applicable aux conseillers départementaux. Elle dispose, entre autres mesures, que « (2) dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier. (3) l'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote ».

¹⁸ Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales détaillées par la circulaire interministérielle n° IOCB1015077C du 25 juin 2010.

¹⁹ Délégation de signature « des rapports, délibérations au conseil départemental, à la commission permanente et de tous actes, mémoires, marchés contrats, engagements et liquidation de dépenses ainsi que pour la signature des actes d'acquisition, de ventes de biens meubles et immeubles et toutes pièces de procédure ».

²⁰ Le conflit d'intérêts ne constitue pas en soi un délit mais un risque. Ce dernier constitue la remise en cause potentielle de la neutralité et de l'impartialité avec lesquelles un élu ou un agent public doit accomplir sa mission du fait de ses intérêts personnels. Le conflit entre ces intérêts contradictoires est une situation d'exposition au risque qui peut, si les intérêts sont confondus, devenir une prise illégale d'intérêt, délit sanctionné pénalement.

L'article 11 de la loi modifiée du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a rendu obligatoire l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Sont notamment concernés, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions : le président du conseil départemental, les conseillers départementaux titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de la collectivité.

Pour la période 2015 - 2020, le président et les vice-présidents ont souscrit aux formalités relatives à la déclaration de leurs intérêts auprès de la HATVP. Leurs déclarations sont consultables en ligne sur le site internet de celle-ci. Elles n'ont toutefois pas été actualisées depuis 2017, et il apparaît que des informations font défaut.

Dans le cadre de la contradiction, il a été indiqué que les intéressés avaient mis à jour et complété leurs déclarations respectives.

S'agissant des directeurs et du chef de cabinet, les déclarations d'intérêt souscrites par les intéressés ont été classées et figurent dans leur dossier administratif.

Enfin, dans le domaine des risques de conflits d'intérêt lors de délibérations, la chambre prend note de l'engagement du département à mettre en place, courant 2022, un dispositif préventif de contrôle interne, en sorte de permettre aux services administratifs de recenser les intérêts détenus par les élus, de manière à pouvoir gérer les conflits d'intérêts potentiels et informer les élus, chaque fois que nécessaire, du risque qu'ils prendraient à participer à un vote.

3.2- Les moyens et outils de la gouvernance

3.2.1- La feuille de route stratégique

Le département du Cantal a arrêté sa stratégie territoriale pluriannuelle avec une périodicité décennale. Le programme « Cantal 2025 » adopté par l'assemblée délibérante le 14 novembre 2014 a ainsi constitué la « feuille de route » de l'exécutif départemental pour la période 2015-2025.

L'élaboration du programme « Cantal 2025 » s'est appuyée sur une consultation préalable des Cantaliens (enquête Opinionway et espace d'expression ouvert sur le site internet du département). Cette consultation a permis d'identifier trois atouts - qualité de vie, sécurité et nature - et trois faiblesses en matière d'emploi, de transports et de perspectives offertes aux jeunes du département. Le programme « Cantal 2025 » se décline en 115 projets ou démarches, structurés autour de trois priorités, ambitions, solidarités et services, qui se déclinent en divers domaines d'action (tableau infra).

Tableau 3 : Domaines des 115 actions du programme « Cantal 2025 »

Priorités	Domaine d'intervention	Actions prévues	Actions affichées comme réalisées au 31 décembre 2020	Réalisations vérifiées par la chambre*
I - AMBITIONS		61	46	31
Jeunesse	Éducation	9	7	4
	Enseignement Supérieur	8	8	3
	Sport	8	5	0
	Culture	9	7	6
	Loisirs	3	2	2
Emploi	Insertion	4	4	4
	Agriculture	3	3	3
	Tourisme	6	3	3
	Activités présentiels	2	1	0
	Accueil	3	3	3
Ouverture	Raccordement	3	1	1
	Avion	1	1	1
	Numérique-Image	2	1	1
II - SOLIDARITÉS		40	23	20
Sociale	--	3	3	2
	Autonomie des personnes	4	3	3
	Enfance et famille	3	2	2
	Adultes vulnérables	1	0	0
Territoriale	Dispositifs d'intervention territoriale	8	3	3
	Communes	4	4	3
	Associations	4	2	2
	Développement durable	10	4	4
	Routes	2	2	1
	Grands équipements	1	0	0
SERVICES		14	8	7
--	Transports collectifs	4	1	0
	Sécurité	1	1	1
	Logement	2	1	1
	Numérique	5	4	4
	Territorialisation de nos services	2	1	1
TOTALISATION		115	77	58

* Au regard de pièces justificatives probantes.

Source : d'après le programme « Cantal 2025 » communiqué par le département.

Le suivi des actions est annuellement réalisé dans le cadre du débat et du rapport sur les orientations budgétaires (ROB et DOB), ledit rapport relatif à l'exercice 2020 indiquant que 77 actions sur un total de 115 (soit les deux tiers) sont d'ores et déjà atteintes.

Dans le cadre de son contrôle, la chambre a, pour sa part, recensé comme réalisées 58 actions, soit la moitié des 115 actions initiales. À mi-parcours, ce niveau apparaît cohérent. La chambre relève toutefois le manque de clarté et de précision de la feuille de route de l'exécutif. De fait, le programme « Cantal 2025 » ne s'appuie pas sur un diagnostic initial, assorti d'indicateurs chiffrés, dans les différents domaines faisant l'objet des 115 actions retenues (éducation, insertion, agriculture, tourisme, aides à la personne, etc.). Il n'est guère aisé, dès lors, de mesurer concrètement les améliorations attendues des actions programmées. Pour illustration, il s'avère difficile de mesurer la teneur des niveaux de réalisation et effets des actions suivantes :

Tableau 4 : Exemples d'actions du programme « Cantal 2025 »

N° de l'action	Intitulé de l'action
4	Construire des offres de formations complémentaires, mutualisées et territorialisées.
12	Enseignement supérieur : Ouvrir des formations en ligne ouvertes à tous (MOOC).
16	Développer des offres locales d'enseignement supérieur pour attirer et conserver de l'intelligence dans les territoires et notamment l'offre en alternance par le renforcement des synergies enseignement supérieur / entreprises.
20	Développer de nouvelles synergies au sein du territoire auvergnat en renforçant les collaborations et les concertations.
26	Préserver la qualité du patrimoine matériel et immatériel équitablement réparti sur le territoire.
34	Valoriser la dimension économique que revêt la culture au-delà de son aspect identitaire.
40	Considérer les dispositifs de solidarité gérés notamment par le Département comme outil de développement économique.
58	Améliorer la compétitivité du raccordement à une ou aux gare(s) LGV les plus proches.
63	Développer l'action sociale territorialisée et agir en faveur du développement social local.
81	Considérer la commune comme un échelon essentiel de proximité.
98	Développer les usages numériques pour limiter les déplacements.
107	Intégrer dans les politiques d'accueil une offre d'habitat différenciée.

Source : d'après le programme « Cantal 2025 » communiqué par le département.

De nombreux projets / démarches de la feuille de route stratégique se rapportent plus à des « déclarations d'intention » qu'à des projets précis (voir tableau ci-dessus par exemple les actions 20, 26, 34). Les formulations utilisées restent très vagues et dénuées de caractère opérationnel : absence d'objectifs et d'indicateurs chiffrés ; manque de précisions sur les acteurs impliqués, le planning de mise en œuvre, ou encore sur les coûts prévisionnels. Les modalités de financement de la feuille de route ne sont pas non plus évoquées.

Certes, dans le cadre des orientations budgétaires annuelles, quelques actions donnent lieu à un chiffrage explicite (par exemple : 1,4 M€ consacrés au programme agricole en 2021). Mais il n'existe pas de document unique permettant aux citoyens de disposer d'un bilan chiffré de la feuille de route de l'exécutif. D'autant que les rapports d'orientations budgétaires (ROB) annuels, qui contiennent des informations utiles en la matière, ne sont pas mis en ligne sur le site internet du département (voir partie dédiée infra).

Au surplus, les projets de la feuille de route de 2015-2025 n'ont pas été articulés avec la programmation budgétaire pluriannuelle (AP, AE, CP)²¹.

En définitive, la feuille de route du Cantal couvrant la période 2015-2025 n'est pas suffisamment étayée d'indicateurs et d'éléments de chiffrage, indispensables pour permettre de dresser un bilan fiable à mi-parcours.

À l'occasion de la nouvelle mandature, la chambre invite le département à rendre plus opérationnelle sa nouvelle feuille de route 2021-2030, en y intégrant notamment des objectifs et indicateurs chiffrés, et en précisant les enveloppes budgétaires, les acteurs et l'agenda de la mise en œuvre. Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a indiqué que des fiches actions déclinant les éléments évoqués par la chambre et les indicateurs de suivi étaient en cours de définition, intégrant une revue annuelle présentée à l'assemblée délibérante.

²¹ Autorisations de programme (AP) pour les dépenses d'investissement, autorisations d'engagement (AE) pour les dépenses de fonctionnement et crédits de paiement (AP) annuels pour les deux types de dépenses.

3.2.2- L'administration départementale

Au cours de la période sous revue, l'organigramme des services du département n'a pas connu d'évolution notable, malgré la suppression de la clause de compétence générale procédant de la loi NOTRé de 2015.

Avec un effectif réel de 999 agents²² répartis sur le territoire départemental, la collectivité s'organise en quatre grands pôles et 15 directions, placés sous la responsabilité du directeur général des services (DGS) assisté de deux directeurs adjoints (DGAS).

Tableau 5 : Répartition des effectifs départementaux*

Pôle / Direction	Effectif en 2015 (janvier)		Effectif en 2020 (décembre)		Évol en nombre	Masse salariale 2020 (en M€)
	En nbre	En %	En nbre	En %		
Pôle Routes départementales et Infrastructures	409	42 %	365	37 %	- 44	15,5
Pôle Attractivité et Développement du Territoire (collèges, tourisme, médiathèques)	270	27 %	298	30 %	+ 28	10,7
Pôle Solidarité Départementale (aides et actions sociales)	207	21 %	218	22 %	+ 11	10,2
Pôle Ressources (finances, informatique, commande, RH)	79	8 %	95	9 %	+ 16	5
Cabinet, communication, groupes politiques	14	1 %	14	1 %	0	0,6
Direction Générale des Services	8	1 %	9	1 %	+ 1	0,6
TOTAL des effectifs	987	100 %	999	100 %	+ 12	42,6

* : Hors effectif du laboratoire vétérinaire et biologique TERANA et des assistants familiaux.

Source : d'après le fichier paie de janvier 2015 et décembre 2020.

Doté de 365 agents en 2020, le pôle « routes départementales et infrastructures » est chargé de l'entretien des routes départementales et de la maintenance des bâtiments. Il est structuré selon un maillage prenant en considération les caractéristiques topographiques du département : trois agences départementales, six antennes et 22 centres routiers couvrant l'ensemble du territoire. Ce pôle est le seul à avoir connu une baisse de ses effectifs, de 44 agents entre 2015 et 2020.

Avec 298 agents en 2020, le pôle « attractivité et développement du territoire » comprend la direction éducation et jeunesse (DEJ) qui gère, en particulier, les 22 collèges, la direction de l'action territoriale (DAT) chargée notamment du soutien à l'agriculture et au tourisme, ainsi que la direction de l'action culturelle (DAC) et les archives départementales. Les effectifs de ce pôle se sont renforcés de + 28 agents entre 2015 et 2020.

Le pôle « solidarité départementale » emploie 218 agents. Il assure la coordination de l'ensemble des politiques sociales du département. Il regroupe la protection maternelle et infantile (PMI) et l'aide sociale à l'enfance (ASE) – direction de l'enfance et de la famille (DEF) – l'insertion, le logement et l'accompagnement des personnes en difficultés – direction action sociale emploi insertion logement (DASEIL). Est rattachée à ce pôle la direction des maisons départementales de l'autonomie (MDA), qui compte trois maisons implantées à Aurillac, à Mauriac et à Saint-Flour. Les effectifs de ce pôle ont également connu une progression de 11 agents sur la période.

²² Effectif calculé par la CRC au 31 décembre 2020 au regard du fichier paies. Ont été exclus : 7 apprentis, 6 stagiaires école, 2 allocataires chômeurs et 27 agents mis à disposition du Groupement d'intérêt public (GIP) dénommé TERANA (ancien laboratoire départemental d'analyses).

Le pôle « ressources » est doté de 95 agents, affectés aux fonctions supports. Il comprend la direction des ressources humaines (DRH), la direction des systèmes d'information (DSI), celle des finances (DF) et la direction de la logistique, mutualisation et commande publique (DLMCP). Les effectifs de ce pôle ont été renforcés, de quelque 16 agents au cours de la période sous revue.

S'ajoutent à ces quatre pôles structurant les services départementaux, le cabinet qui intègre une cellule communication, et diverses missions directement rattachées au directeur général des services (DGS) comme le service juridique et des assemblées. Leurs effectifs sont restés stables sur la période.

À cet égard, la chambre observe que le cabinet n'a pas vocation à gérer par lui-même des services administratifs départementaux, en l'occurrence la cellule de communication composée de cinq agents titulaires. La direction et la responsabilité de la gestion des services appartiennent en effet au directeur général des services, ainsi qu'en dispose l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.

3.2.3- Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion doit permettre à la collectivité de s'assurer que les ressources sont utilisées avec efficacité (rapport entre le coût et le résultat) et efficaciaité (écart entre le résultat et l'objectif)²³. Il contribue donc à la formalisation opérationnelle de la feuille de route stratégique.

Le département du Cantal considère que le contrôle de gestion est actuellement assuré par l'effet de la mise en œuvre de la charte du service public départemental, adoptée en novembre 2014, dont la vocation était de fixer le cadre interne au projet « Cantal 2025 ».

Or, cette charte n'a pas été mise à jour depuis son adoption en 2014, ainsi qu'en attestent les mentions inchangées des patronymes du précédent président et de l'ancien directeur général des services. Au demeurant, elle énonce certes des principes de bonne gestion, mais ne contient pas une traduction claire et opérationnelle auprès des directions et services (objectifs chiffrés, indicateurs, acteurs, échéancier).

Pour la chambre, cette charte ne peut être considérée en l'état comme un véritable dispositif de contrôle de gestion.

En tout état de cause, le DGS ne dispose toujours pas de tableaux de bord fiables qui permettraient un suivi des réalisations. De plus, la détermination de lettres d'objectifs et de moyens (LOM), assignés aux différentes directions internes dans le cadre du dialogue de gestion, n'est pas systématisée (pas de lettres d'objectifs et de moyens fixées en 2020, ni de bilan des lettres de 2019).

Dans ces conditions, la chambre invite l'ordonnateur à renforcer sa démarche de contrôle de gestion :

- ♦ en dotant la cellule en charge de cette mission²⁴ des moyens nécessaires, et en la rattachant directement au directeur général des services ;
- ♦ en accélérant la mise en place de tableaux de bord de pilotage fiables et complets ;
- ♦ en systématisant la pratique des lettres d'objectifs et de moyens (LOM) pour l'ensemble des directions, et en améliorant la lisibilité de ces lettres.

²³ Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, p.283.

²⁴ Service Conseil de Gestion Évaluation Qualité (SCGEQ) composé de trois agents et actuellement rattaché au pôle ressources. La chambre avait déjà lors de son précédent contrôle demandé le rattachement direct de ce service au DGS de manière à lui donner plus de poids et de légitimité à l'égard des pôles métiers.

La chambre invite également l'exécutif à tenir l'assemblée délibérante informée du bilan annuel du contrôle de gestion.

3.2.4- Le contrôle interne

Le contrôle interne est un dispositif permanent par lequel une collectivité territoriale organise ses missions de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle (par exemple en matière de commande publique), à supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou les résultats (ce qui recouvre la fiabilité de ses comptes), et plus généralement à assurer la qualité des services rendus²⁵.

Mis à part quelques éléments disparates existants, le département du Cantal ne s'est pas encore doté d'un véritable dispositif de contrôle interne, et n'a pas plus affiché de politique en la matière, pilotée et formalisée.

La démarche est toutefois amorcée avec la désignation, en fin d'année 2020, au niveau de la direction des finances, d'un référent (cadre A) chargé du contrôle interne comptable et financier (CICF). La mission de ce référent a vocation à dépasser la seule sphère comptable et financière, pour intégrer progressivement l'ensemble des processus supports et métiers ayant un impact sur la comptabilité du département (ressources humaines, routes départementales, aides sociales, subventions, commande publique, etc.).

De manière générale, des organigrammes fonctionnels ont été développés au sein des directions et services. Ils permettent d'identifier « qui fait quoi ».

Certaines directions métier ou support, disposent de guides de procédures : il en va ainsi pour la commande publique, le revenu de solidarité active, l'allocation personnalisée d'autonomie, l'aide sociale à l'enfance, les fonds européens²⁶, l'octroi de subventions,... Quelques plans d'actions et plans de contrôle sont également formalisés, pour certaines procédures sensibles telles que le contrôle des bénéficiaires du RSA, l'aide sociale à l'enfance, le Fonds social européen.

Parmi les quatre pôles structurant l'organigramme départemental, le pôle « routes et infrastructures » apparaît comme étant à ce jour le moins bien doté en guides de procédures, plan d'actions et plan de contrôles.

Une cartographie globale des risques a été élaborée en 2017, et tenue à jour depuis lors. Elle n'a toutefois jamais été présentée aux élus. Si elle permet de coter les principaux risques auxquels le département est confronté²⁷, elle n'est pas exhaustive puisque ne comportant pas certains domaines et types de risques (quant à la gestion des routes départementales, aux contrats de partenariat public-privé, au bail emphytéotique administratif, à la délégation de service public relative à la ligne aérienne, notamment).

Par ailleurs, un plan de continuité d'activité a été mis en place à l'occasion du premier confinement sanitaire de mars – avril 2020. Nominatif et détaillé, il permet d'assurer la continuité « physique » au sein des services en période de crise sanitaire. Il n'a toutefois pas été présenté aux élus et ne répond pas aux exigences attendues d'un plan de continuité en cas d'incident informatique majeur (voir partie consacrée au système d'information).

²⁵ Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, p.283.

²⁶ Le conseil départemental du Cantal intervient notamment comme organisme intermédiaire (OI) assurant la gestion locale des crédits du Fonds social européen (FSE) dont la vocation première est le soutien à l'emploi.

²⁷ Système d'information, Pilotage interne, Commande publique, Conditions de travail, Dialogue social, Satellites, etc.

La chambre invite l'ordonnateur à accélérer la réflexion et la mise en place d'une politique globale de contrôle interne, intégrant une cartographie exhaustive des risques encourus, avec une cellule exerçant le contrôle interne directement rattachée au directeur général des services. Elle invite aussi l'exécutif à soumettre le dispositif de contrôle interne, et notamment la cartographie des risques et le plan de continuité d'activité, à l'assemblée délibérante qui devrait être tout autant tenue informée du bilan annuel du contrôle interne.

3.3- Conclusion intermédiaire

Sur la période 2015 à 2020, la chambre constate un fonctionnement effectif et représentatif des instances de gouvernance concourant à la prise de décisions, à l'exception du bureau, dont les comptes rendus ne sont pas formalisés.

Le contrôle a cependant révélé diverses faiblesses et anomalies, qui appellent des mesures correctives.

La chambre invite en particulier le département à veiller au respect des règles régissant la forme et la publicité des délibérations, à renforcer l'approche et le dispositif de la prévention des conflits d'intérêts au sein des instances délibérantes, et à développer la portée opérationnelle de la feuille de route stratégique.

Pour ce faire, l'exécutif doit s'appuyer sur les fonctions structurantes, que sont le contrôle interne et le contrôle de gestion, qui restent à affirmer et à consolider.

4- LA RÉGULARITÉ ET LA SINCÉRITÉ DES COMPTES

La charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux signée en 2014 est applicable aux départements. Elle décline les trois axes de la qualité comptable à respecter : la régularité, la sincérité et l'image fidèle²⁸.

4.1- Le cadre organisationnel

La présente section s'intéresse aux processus organisationnels relatifs à la maîtrise des risques budgétaires et comptables. À ce titre, elle recense les domaines où les efforts de fiabilisation demandent à être renforcés.

4.1.1- L'organisation de la fonction comptable et financière

Le département est doté d'une direction des finances rattachée au pôle ressources. La direction compte dix agents, dont deux de catégorie A, trois de catégorie B et cinq de catégorie C.

La fonction financière est gérée, depuis 2018, sous le progiciel de gestion financière « Astre GF » interfacé avec le progiciel « Hélios » du payeur départemental.

²⁸ La « régularité » implique la conformité à la réglementation en vigueur des opérations financières conduisant à des enregistrements comptables. La « sincérité » est l'application de bonne foi des règles et procédures comptables en vigueur, afin de traduire la connaissance que les acteurs chargés de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des opérations enregistrées en comptabilité. L'« image fidèle » est la représentation chiffrée, aussi objective et précise que possible, de la réalité financière et patrimoniale de l'organisme public local par la comptabilité générale afin que toute personne externe puisse en avoir une perception exacte.

Les pièces comptables et justificatives sont dématérialisées. La signature électronique des bordereaux de mandats et de titres est mise en œuvre. Dans ce cadre, l'ordonnateur a accordé trois délégations de signatures électroniques (clés sécurisées), au chef de la direction des finances et à ses adjoints.

La répartition des rôles et la réalisation de certaines saisies au sein du progiciel financier comportent des fragilités, qui pourraient être sécurisées par la mise en place d'un dispositif formalisé de supervision et de limitation des droits sur certaines opérations sensibles comme celles en lien avec la « base tiers ».

En effet, ayant adopté une organisation de type « saisie décentralisée » reposant sur un correspondant « finance » implanté au sein des différentes directions métiers, ce sont ces correspondants qui pré-mandatent, pré-crément les tiers et entrent leurs données d'identification bancaire (RIB). Or, pour sécuriser la « base tiers » et éviter la création de tiers en doublons, il convient que seuls quelques agents de la direction des finances soient habilités à intervenir sur ladite base de données.

De surcroît, dans le cadre de la saisie décentralisée, le typage des mandats par les directions métiers n'est pas fiabilisé. Par exemple, en 2020, des dépenses d'aide sociale ont été saisies comme étant des dépenses de commande publique. De même, des dépenses de marchés publics ont été saisies sous forme de mandats ordinaires et non de mandats se rapportant à l'exécution de marchés. Ces erreurs rendent malaisée l'utilisation des données comptables à des fins de pilotage.

Il a été par ailleurs observé que le dépassement du délai légal de paiement (DLP) fixé à 30 jours, était assez fréquent en début d'année (factures reçues en fin d'année N-1), sans cependant donner lieu à liquidation automatique des intérêts moratoires dus de droit. Pour ces factures, il a été constaté que la date marquant le début de la computation du délai de paiement n'était pas celle de la réception initiale de la facture par le service courrier, mais une date postérieure correspondant souvent à la réception de la facture par le service chargé d'attester du service-fait. Actuellement, les intérêts moratoires ne sont liquidés que sur demande du fournisseur (tableau infra).

Tableau 6 : Intérêts moratoires liquidés annuellement par le département (en €)

2015	2016	2017	2018	2019	2020
2 066	955	1 364	819	301	45

Source : comptes de gestion 2015-2020 du budget principal.

La chambre rappelle à l'ordonnateur que les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire de 40 € pour frais de recouvrement dus pour tout retard de paiement doivent être réglés « de plein droit et sans autre formalité »²⁹.

La chambre invite l'ordonnateur à amender l'organisation de sa fonction comptable et financière, dans l'objectif de la rendre plus sûre, en réfléchissant notamment à une politique d'habilitation adaptée, à une séparation plus rigoureuse des tâches sensibles et au déploiement de contrôles internes périodiques sur la « base tiers », sur le « typage » des mandats et quant à la liquidation des intérêts moratoires.

²⁹ Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique / code de la commande publique, entré en vigueur le 1^{er} avril 2019.

Cette restructuration des services et des missions ne devra pas ignorer les besoins en formation des agents et responsables impliqués, en particulier dans les directions métiers, en prise directe avec l'exécution des opérations de dépenses et de recettes.

4.1.2- Le règlement budgétaire et financier

Les départements sont tenus de se doter d'un règlement budgétaire et financier (article L. 3312-4 du CGCT). Ce règlement a pour objet de formaliser les principales règles budgétaires et comptables ; il permet de regrouper dans un document unique les règles fondamentales auxquelles sont soumis l'ensemble des acteurs intervenant dans le cycle de préparation et d'exécution budgétaire.

Initialement adopté par l'assemblée délibérante départementale en 2009, le règlement budgétaire et financier du Cantal a été amendé par délibération en 2014. Il précise les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement, ainsi que des crédits de paiement.

Toutefois, il fait encore référence au règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 abrogé par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui est venu s'y substituer. En outre, le règlement n'aborde pas diverses thématiques d'importance, comme le rattachement à l'exercice des charges et des produits, les provisions, le débat d'orientations budgétaires. Enfin, il gagnerait à être plus opérationnel pour guider l'action au jour le jour, en indiquant « qui fait quoi » et « comment ».

La chambre invite l'ordonnateur à soumettre au conseil départemental une nouvelle version du règlement budgétaire et financier, plus complète et actualisée. Il peut notamment se référer, en la matière, au guide de rédaction élaboré par le Comité national de fiabilité des comptes locaux³⁰. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un nouveau règlement serait adopté, au plus tard en décembre 2022, dans le cadre de l'adoption par le département du nouveau référentiel comptable M57 à compter du 1^{er} janvier 2023.

4.1.3- Le partenariat avec le comptable public

L'installation de la paierie départementale au sein de l'hôtel du département facilite les relations de proximité entre les services de l'ordonnateur et du comptable. Les relations entre les deux acteurs sont formalisées par la convention de services comptables et financiers (CSCF) renouvelée périodiquement. La dernière convention signée couvre la période de 2019 à 2021.

Elle s'articule autour de cinq axes de progression :

1. Renforcer la dématérialisation des échanges entre l'ordonnateur et le comptable ;
2. Optimiser la chaîne de dépenses ;
3. Optimiser la chaîne de recettes ;
4. Améliorer la fiabilité des comptes et les restitutions ;
5. Développer l'expertise comptable, fiscale, financière et domaniale.

Elle se décline en 11 fiches d'actions (tableau infra), dont certaines viennent prolonger les actions entreprises ayant donné lieu à inscription dans la précédente convention. D'autres ont pour objectif de répondre à de nouveaux besoins, identifiés conjointement.

Le comité de pilotage, créé pour le suivi de la convention, se réunit effectivement, sa dernière réunion datant du 3 novembre 2020. À cette date, six actions sur onze avaient été réalisées. Les autres étaient en cours de réalisation, voire suspendues à raison de la crise sanitaire.

³⁰ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_redaction_reglement_budgetaire_et_financier.pdf.

Ceci étant, au vu du nombre et de l'importance des anomalies comptables relevées dans le cadre du présent contrôle, la chambre relativise la note de 18,4 sur 20 affichée par l'indice de qualité comptable du département en 2019 (action 4.2 du tableau infra), au regard des insuffisances constatées et des marges de progression souhaitables en matière de rattachement des charges et produits à l'exercice, de provisionnement des risques, d'imputation des mises à disposition de personnel, de correct typage des mandats, entre autres points d'attention.

Dans le cadre de la prochaine convention de services comptables et financiers, la chambre invite en conséquence l'ordonnateur à développer les actions de formation, dans le domaine de la fiabilité comptable, et d'accompagnement pour la mise en place d'un dispositif de contrôle interne pertinent.

Tableau 7 : État d'avancement de la convention de services comptables et financiers 2019-2021

N°	Action	Dernier bilan (réunion du 3 novembre 2020)
1.1	Finalisation de la dématérialisation des pièces justificatives de dépenses	Le taux de dématérialisation des pièces a atteint 90 % à la fin 2020. Il reste à dématérialiser les frais de déplacement.
1.2	Mise en œuvre de la facturation électronique pour les débiteurs publics et dématérialisation des ASAP à l'encontre des débiteurs privés	La dématérialisation totale des titres et de leurs PJ s'est concrétisée en 2020.
1.3	Mise en œuvre de la transmission des documents budgétaires par voie numérique au comptable	La télétransmission de l'ensemble des documents budgétaires a été généralisée en 2020.
2.1	Améliorer la politique d'achat en s'orientant vers une ou des cartes d'achat	Pas d'avancée significative.
2.2.	Mise en place du Contrôle Allégé en Partenariat d'une chaîne de dépenses : chapitre 011 articles 60 et 61	En attente de la décision du DDFIP pour la réalisation d'un audit diagnostic.
3.1	Amélioration de la qualité d'émission des titres de recettes de l'Aide Sociale	Pas d'avancée significative.
3.2	Proposer une offre de paiement en ligne aux usagers via PayFip pour l'ensemble des produits	Le paiement en ligne a été généralisé à l'ensemble des produits en 2020.
4.1	Poursuivre conjointement la mise à niveau de l'actif immobilisé dans le cadre d'une démarche pérenne	Action en cours, un agent du département et un autre de la paierie consacrent en moyenne une demi-journée par semaine à la régularisation des anomalies constatées.
4.2	Utilisation des indices de qualité comptable	L'indice de qualité comptable 2019 ressort à 18,40/20.
5.1	Réalisation d'analyses financières rétrospectives	Analyse réalisée et restituée en septembre 2020.
5.2	Suivi de l'exécution du contrat Département-État	Contrat « Cahors » suspendu suite à la crise Covid-19.

Source : CSCF 2019-2021 et compte rendu de la réunion du COPIL du 3 novembre 2020.

4.2- La qualité de l'information budgétaire

La présente section traite plus particulièrement des points de gestion méritant une attention plus soutenue, au regard des faiblesses relevées.

4.2.1- Le périmètre budgétaire

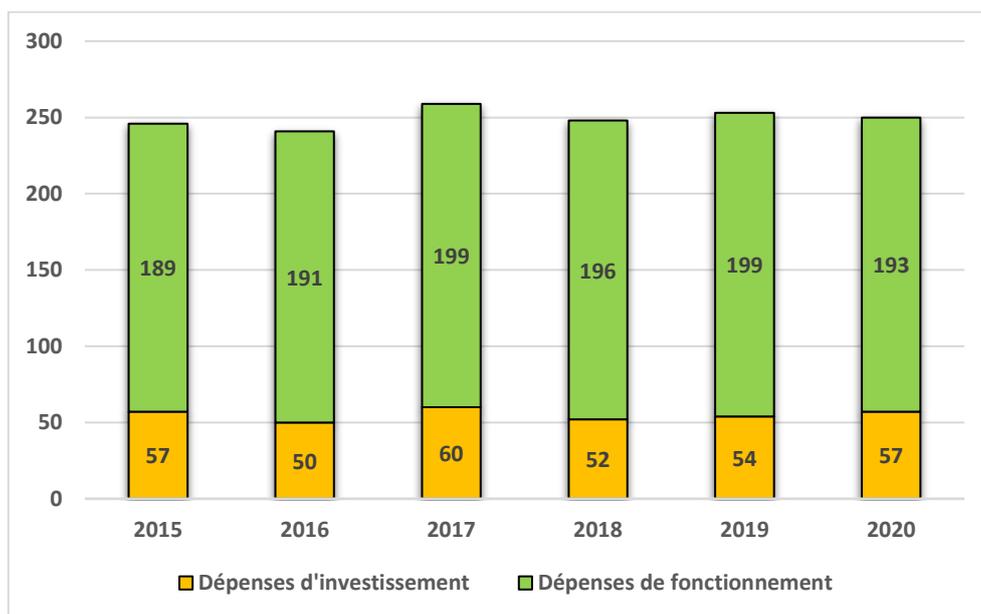
Le budget général du département est composé d'un budget principal et d'un budget annexe dénommé « conférence des financeurs ». Ce budget annexe a été créé en 2019.

Il s'apparente à un compte d'emploi permettant de suivre l'utilisation des financements versés annuellement au département, par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), au titre de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées de 60 ans et plus³¹.

En 2020, les deux budgets, principal (BP) et annexe (BA), représentent respectivement 99,8 % et 0,2 % des crédits budgétaires consolidés exécutés.

S'agissant du budget principal (graphique infra), durant la période 2015-2020, sous revue, les dépenses de fonctionnement ont représenté en moyenne 78 % des crédits budgétaires (soit 195 M€ par an) contre 22 % pour les dépenses d'investissement (soit 55 M€ par an).

Graphique n° 1 : Masses budgétaires en fonctionnement et en investissement du budget principal (en M€)



Source : Comptes de gestion 2015-2020 du budget principal.

4.2.2- Les débats et rapports d'orientations budgétaires

En application des dispositions de l'article L. 3312-1 du CGCT, l'exécutif doit présenter au conseil départemental, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Celui-ci donne lieu à un débat sur les orientations budgétaires (DOB) dont il est pris acte par une délibération spécifique.

³¹ L'article L. 233-1 et suivants du Code de l'action sociale (issu de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015) a mis en place, dans chaque département, une « Conférence des financeurs » présidée par le président du conseil départemental. Le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) en assure la vice-présidence. Les autres membres de droit sont les représentants des caisses d'assurance et de retraite, des mutualités et autres contributeurs locaux. L'objectif de la Conférence des financeurs est de coordonner les financements alloués à la prévention de la perte d'autonomie par ses membres, qu'il s'agisse ou non de prestations légales ou réglementaires. Dans le Cantal, cette Conférence a été installée dans le 29 septembre 2016. Afin d'assurer un suivi spécifique du budget de la Conférence des financeurs et d'en assurer la transparence vis-à-vis de l'ensemble des partenaires, le conseil départemental a décidé dans sa délibération du 29 mars 2020 la création d'un budget annexe au budget principal du département à compter de 2019. Ce budget s'équilibre mécaniquement en dépenses et recettes au regard des financements reçus.

Dans le but de permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer en parfaite connaissance de cause, l'article D. 3312-12 du CGCT recense les informations que l'exécutif doit insérer au rapport d'orientations budgétaires (partie I du tableau infra), liste des informations requises qui a été complétée par l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques visant à faire participer les collectivités à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Sur la période examinée, il apparaît que les rapports d'orientations budgétaires n'ont pas systématiquement comporté toutes les informations prévues, jugées utiles par le législateur à la formation de l'opinion des élus départementaux. Le rapport intéressant l'exercice 2021, présenté en séance du 13 novembre 2020 n'intègre pas les données portant sur :

- ♦ la structure des effectifs ;
- ♦ les dépenses de personnel, comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
- ♦ la durée effective du travail au sein de la collectivité ;
- ♦ l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ;
- ♦ l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;
- ♦ l'objectif d'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Le rapport sur la situation en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (articles L. 3311-3 et D. 3311-9 du CGCT), présenté préalablement au débat d'orientations budgétaires, se révèle également très succinct. Il ne répond pas aux exigences réglementaires, dans la mesure où il ne comprend qu'une caractérisation chiffrée de la répartition entre hommes et femmes, sans aborder la politique du département en matière d'égalité professionnelle, le bilan des actions ayant pu être menées, le niveau des ressources mobilisées en la matière.

La chambre invite l'exécutif à produire de façon systématique et exhaustive, à l'appui des rapports d'orientations budgétaires, l'ensemble des informations requises légalement. Elle l'invite aussi à diffuser les rapports sur le site internet du département, conformément aux exigences de l'article L. 3313-1 du CGCT ignorées pour l'heure.

En réponse, l'ordonnateur a transmis à la chambre le rapport sur les orientations budgétaires pour 2022 ainsi que le dernier rapport sur l'égalité professionnelle femmes - hommes. La chambre note des améliorations par rapport à la situation en 2021, mais invite le département à compléter certaines informations encore manquantes, telles que la durée effective du travail des agents départementaux ainsi que les actions concrètes et les moyens affectés en interne à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

4.2.3- La prévision et l'exécution budgétaires annuelles

L'examen des taux d'exécution des prévisions de dépenses et de recettes, après clôture de chaque exercice, permet d'apprécier à la fois la qualité de la prévision budgétaire initiale (budget primitif) mais aussi son pilotage infra-annuel au fur et à mesure de l'apparition d'événements n'ayant pu être anticipés au moment du vote du budget (décisions modificatives).

Pour le budget principal (qui représente la quasi-totalité des masses budgétaires consolidées), la prévision et l'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement n'appellent pas d'observation. En section d'investissement en revanche, la qualité de la prévision et le niveau d'exécution de certains chapitres apparaissent perfectibles.

C'est en particulier le cas du chapitre 16 « emprunts et dettes assimilées » (tableaux infra), pour lequel les prévisions apparaissent systématiquement surévaluées au regard de l'exécution réelle, aussi bien en dépenses qu'en recettes. Il en est résulté que, sur la période sous revue, le taux moyen d'exécution des chapitres n'a pas excédé 65 % (à la fois en dépenses et en recettes). Or, les opérations de financement, de refinancement et de remboursement d'emprunts (en capital) sont par nature prévisibles plusieurs mois, voire années, à l'avance puisque la souscription d'emprunt donne lieu à contrat comportant un échéancier des annuités.

Dès lors, la chambre invite l'ordonnateur à améliorer la qualité de ses prévisions initiales et de son pilotage budgétaire infra-annuel (via des décisions modificatives) au niveau du chapitre 16 « Emprunts et dettes ».

Tableau 8 : Taux d'exécution du chapitre 16 « Emprunts et dettes » en section d'investissement (en €)

Dépenses prévues / réalisées au chapitre 16 "Emprunts et dettes"						
En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions au BP + DM* (A)	23 775 030	24 899 300	25 759 700	31 286 772	24 926 682	33 154 815
Mandats émis (B)	15 773 766	16 898 940	20 626 695	17 308 824	16 302 197	18 058 747
Restes à réaliser (C)	0	0	0	0	0	0
Écart [A-(B+C)]	8 001 264	8 000 360	5 133 005	13 977 948	8 624 485	15 096 068
Taux d'exécution [(B+C)/A]	66 %	68 %	80 %	55 %	65 %	54 %
Recettes prévues / réalisées au chapitre 16 "Emprunts et dettes"						
En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions au BP + DM* (E)	24 854 387	23 572 999	25 840 732	24 000 000	13 954 875	15 000 000
Titres émis (F)	14 000 000	14 000 000	18 100 000	14 000 000	12 000 000	8 791 070
Restes à réaliser (G)	0	1 199 594	0	0	0	0
Écart [E-(F+G)]	10 854 387	9 572 999	7 740 732	10 000 000	1 954 875	6 208 930
Taux d'exécution [(F+G)/E]	56 %	64 %	70 %	58 %	86 %	59 %

* BP : budget primitif ; DM : décision modificative.

Sources : CRC, d'après les comptes de gestion.

4.2.4- La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement

Avec quelque 41 % des dépenses d'investissement de 2020 gérées sous autorisations de programme et crédits de paiement, le conseil départemental ne mobilise pas, à titre principal, ce mécanisme d'exécution budgétaire organisé par l'article L. 3312-4 du CGCT dont il résulte :

- ♦ que les autorisations de programme (AP) sont définies comme la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées ;
- ♦ que les crédits de paiement (CP) correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes. L'équilibre du budget s'apprécie par rapport aux seuls crédits de paiement.

L'affectation d'une autorisation de programme correspond à une réservation des crédits pluriannuels, nécessaires à la réalisation d'une dépense d'investissement identifiée en termes de contenu, de montant et de délais. L'affectation précède tout engagement juridique de la dépense concernée. Elle traduit la décision de l'assemblée délibérante de bloquer, comptablement, un montant de crédits de l'AP ouverte pour, par exemple, l'acquisition ou la réalisation d'immobilisations ou l'attribution d'une subvention d'équipement.

Au cours de la période sous revue, le rythme de réalisation des autorisations de programme affectées apparaît lent, de l'ordre de 9 années en 2020 après avoir atteint une durée maximale de 14 années en 2018 (tableau infra), révélant les difficultés du département à financer les AP affectées. La chambre invite l'exécutif à adapter la gestion et l'ouverture de ses autorisations de programme à sa capacité réelle à les financer, et à les mener à leur terme dans un délai raisonnable.

Au 31 décembre 2020, il apparaît qu'un tiers des autorisations de programme votées n'avaient pas encore donné lieu à affectation. La chambre engage l'ordonnateur à fixer un délai maximal entre le vote emportant création de l'autorisation de programme et son affectation, en sorte que seuls les dossiers suffisamment aboutis soient soumis à la décision de l'assemblée délibérante.

Tableau 9 : Évolution des autorisations de programme affectées rapprochées des crédits de paiement consommés (investissement)

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stock d'AP votées	nc	nc	nc	291	310	342
Stock d'AP affectées restant à financer (A)	147	145	157	229	223	216
Flux des CP mandatés dans l'année (B)	24	20	16	16	20	23
Ratio de couverture en année (A/B)	6	7	10	14	11	9

* nc : non communiqué dans l'annexe C6 du compte administratif.

Sources : Annexes « C6-Situation des autorisations de programme » des comptes administratifs.

Au 31 décembre 2020, 88 autorisations de programme individualisées figurent sur l'état de suivi des AP/CP annexé au compte administratif (annexe C6). Plusieurs d'entre elle concernant des opérations anciennes (période 2010-2015), la chambre invite l'ordonnateur à mettre à jour la situation des AP/CP. Elle relève encore que les autorisations de programme ne comportent pas l'échéancier des crédits de paiement s'y rapportant, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 3312-3 du CGCT aux termes desquelles « (...) Chaque autorisation de programme ou d'engagement comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants ». Il convient donc que l'exécutif départemental s'attache à formaliser la répartition prévisionnelle, par exercice, des crédits de paiement correspondant à chacune des autorisations de programme votées.

Les mêmes constats sont valables pour les autorisations d'engagement (annexe C7), dispositif similaire au principe pluriannuel de gestion des crédits pour la section de fonctionnement.

4.2.5- Les restes à réaliser et la comptabilité des dépenses engagées

Les restes à réaliser en dépenses et en recettes participent à la détermination des résultats tels qu'arrêtés au compte administratif de l'exercice. Ils influent dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement, qui doit être nécessairement couvert par affectation de l'excédent de la section de fonctionnement. La sincérité de l'appréciation des restes conditionne donc la détermination des résultats de l'exercice.

Le code général de collectivités territoriales dispose, en son article R. 3312-8 que « (...) Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Rapportés au niveau annuel des dépenses et des recettes réelles d'investissement, le département du Cantal affiche des restes à réaliser extrêmement faibles, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

Tableau 10 : Restes à réaliser (RAR) inscrits en section d'investissement du BP

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RAR en Dépenses (A)	294 190	1 199 594	467 395	350 129	765 000	1 446 778
Dépenses réelles totales (B)	46 083 637	42 128 279	47 280 499	43 137 557	46 931 386	49 904 297
RAR en % de dépenses (A/B)	0,6 %	2,8 %	1 %	0,8 %	1,6 %	2,9 %
RAR en Recettes (C)	0	1 199 594	0	0	0	0
Recettes réelles totales (D)	23 299 750	22 462 438	30 503 351	26 021 640	23 157 061	17 730 867
RAR en % de recettes (C/D)	0 %	5,3 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : comptes administratifs 2015-2020.

Mais, au vu des constats procédant de l'examen des pièces comptables et justificatives, il apparaît que les restes à réaliser reportés au compte administratif ne sont pas exhaustifs au regard de la définition légale qui en est donnée par le code général des collectivités territoriales.

S'agissant en effet des restes à réaliser en recettes d'investissement, le département omet de reporter le montant des emprunts contractés au cours de l'année, dont le produit est mobilisé l'année suivante. Le tableau qui suit totalise le montant des emprunts nouvellement souscrits, ayant dû être régulièrement inscrits en restes à réaliser à la clôture de l'exercice :

Tableau 11 : Restes à réaliser en recettes d'investissement non reportés

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nouveaux emprunts contractés	19	18	20	10	10	6
Montant des emprunts mobilisés	14	14	15	14	12	8
RAR en recettes non reportés	5	9	14	10	8	6

Source : comptes administratifs 2015-2020.

S'agissant des restes à réaliser en dépenses, l'exécutif du département a l'obligation de tenir une comptabilité des dépenses engagées (article L. 3341-1 du CGCT), permettant notamment de déterminer, en fin d'année, le montant des restes à réaliser à reporter qui correspondent au solde des dépenses engagées, mais non mandatées (sur l'exercice qui s'achève).

Or l'exploitation des données du fichier relatif à la comptabilité des dépenses engagées, extrait de l'applicatif de gestion comptable (ASTRE), a révélé des anomalies dans la tenue de la comptabilité d'engagement.

Ainsi, la séparation entre exercices n'est pas assurée, du fait d'engagements effectués sur l'année N alors que les service-faits afférents avaient été constatés en N-1³².

³² De nombreuses dates de service-fait sont antérieures aux dates d'engagement.

De plus, le total des dépenses engagées, sans référence de date de mandatement (13,5 M€ en 2020), s'écarte très sensiblement du montant des restes à réaliser reportés en fin d'année (1,4 M€ en 2020) en raison sans doute du défaut de renseignement systématique de la date de service-fait et de celle du mandatement dans la comptabilité des dépenses engagées. Dans ces circonstances, les restes à réaliser mentionnés au compte administratif et reportés en fin d'année ne peuvent être considérés comme correctement appréciés, affectant la fiabilité de l'arrêté des comptes.

La chambre rappelle l'ordonnateur à ses obligations de tenue de la comptabilité des dépenses engagées gouvernant la qualité des reports et la justification des restes à réaliser, aussi bien en dépenses qu'en recettes. Elle relève que les restes à réaliser participent à la détermination des résultats de l'exercice, qui se trouvent dès lors nécessairement affectés par l'absence de rigueur et les carences de suivi des restes à réaliser.

4.3- La qualité de l'information comptable

En mention préliminaire, il est précisé que l'information comptable, entendue dans une acception technique et professionnelle, recouvre également les problématiques de fiabilité des comptes, qui affectent nécessairement la teneur des données diffusées.

4.3.1- Le rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif

Le suivi des immobilisations constitue un élément essentiel de la qualité de l'information comptable. L'ordonnateur et le comptable en sont conjointement responsables.

Selon l'instruction budgétaire et comptable M52 et le guide des opérations d'inventaire établi par le Comité national de fiabilité des comptes locaux, l'ordonnateur est chargé du recensement physique des biens et de leur identification dans un état d'inventaire. Pour sa part, le comptable est responsable de l'enregistrement des biens en comptabilité patrimoniale, et de leur suivi à l'état de l'actif.

Les deux documents doivent être naturellement cohérents et concordants.

Le rapprochement, au 31 décembre 2020, entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable a révélé des discordances minimales, ne représentant pas plus de 0,9 % (soit 6,2 M€) du montant total de l'actif (tableau ci-dessous).

Tableau 12 : Rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif (en €)

État de l'actif du comptable au 31 décembre 2020	Inventaire de l'ordonnateur au 31 décembre 2020	Discordance
662 039 270	655 857 470	6 181 800

Source : Inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable au 31/12/2020.

La chambre encourage l'ordonnateur, en lien avec le comptable, à continuer le travail d'identification et de correction des écarts, en sorte d'aboutir à une parfaite concordance des données de suivi patrimonial.

Elle relève toutefois qu'en 2019, un ajustement très significatif du compte 2151 « réseaux de voiries », à hauteur de 501 M€, a abaissé les masses enregistrées à l'actif de 736 M€ à 235 M€. Il a été opéré par le comptable, au vu d'un simple certificat administratif établi par l'ordonnateur, arguant qu'aucun ajustement du compte de voirie n'avait été réalisé depuis 16 années.

L'ampleur d'une telle correction justifiait à tout le moins un rapport circonstancié des services, entériné par une délibération du conseil départemental.

Dans le cadre de la contradiction et malgré la demande expresse de la chambre, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de justifier, autrement que par le même certificat administratif, l'ajustement opéré. Pour la chambre, un simple certificat administratif n'est pas une pièce probante de nature à justifier le bien-fondé de la correction d'ampleur opérée.

Enfin, la chambre relève l'absence de recensement physique des biens meubles (et immeubles) du département, permettant d'en identifier la localisation géographique et d'en assurer le suivi matériel des biens du département. Elle invite l'ordonnateur à mettre en place un tel état d'inventaire, rappelant que les immobilisations enregistrées en comptabilité patrimoniale doivent correspondre à la réalité des biens existants.

4.3.2- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Lors de son précédent contrôle portant sur la période 2009-2013, la chambre avait relevé le défaut de rattachement de tout produit à l'exercice et une pratique de rattachement non-exhaustive pour les charges. Elle avait en conséquence formulé une recommandation pour remédier aux carences observées.

En réponse, l'ordonnateur s'était engagé à accorder une attention particulière à l'exhaustivité des rattachements des charges et des produits à l'exercice, à l'occasion de l'acquisition d'un nouveau logiciel de gestion financière.

Dans le cadre de la présente instance d'examen de la gestion départementale, force est de constater que les pratiques du département n'ont guère évolué en matière de rattachements depuis le dernier contrôle de la chambre.

En effet, le département continue à ne pas rattacher les produits à l'exercice et à sous-évaluer les charges rattachées à l'exercice, à l'exception des intérêts d'emprunts (ICNE³³). Il suffit de consulter les premiers bordereaux de titres et de mandats d'un exercice N, pour constater qu'ils comportent de nombreux titres et mandats dont le fait générateur concerne l'exercice N-1.

À titre d'illustration, le bordereau de titres n° 8 du 28 janvier 2019 a été émis et imputé sur l'exercice 2019, alors qu'il porte sur des recettes fiscales relatives à l'exercice 2018 pour un total de quelque 4,3 M€. De même, le bordereau de mandats n° 81 du 24 janvier 2019 a été rattaché à l'exercice 2019, alors qu'il porte sur des charges d'aides sociales (RSA et APA) relatives au mois de décembre 2018 pour un total de 1,3 M€.

Dans ces conditions, la chambre ne peut que réitérer son constat critique, et recommande à l'ordonnateur de se conformer aux règles de rattachement des charges et des produits à l'exercice, notant que l'évaluation sincère des recettes et des dépenses de l'exercice conditionne l'équilibre réel du budget, tel que défini à l'article L. 1612-4 du CGCT³⁴.

³³ Intérêts courus non échus.

³⁴ Article L. 1612-4 du CGCT : « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère [...]* ».

Tableau 13: Ratios de rattachement des charges et produits à l'exercice

En M€ et en %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total des charges rattachées	0,07	0,08	0,7	3,1	3,2	3,2
Charges de gestion	167,3	173,1	173,2	174,2	176,2	169,5
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	<i>0,04 %</i>	<i>0,04 %</i>	<i>0,39 %</i>	<i>1,76 %</i>	<i>1,83 %</i>	<i>1,90 %</i>
Total des produits rattachés	0	0	0	0	0	0
Produits de gestion	193,0	197,7	195,4	197,5	212,5	204,8
<i>Produits rattachés en % des produits de gestion</i>	<i>0 %</i>					

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

4.3.3- Le provisionnement des risques

Aux termes de l'alinéa 20 de l'article L. 3321-1 du CGCT, les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires pour les départements. L'article D. 3321-2 du CGCT précise que la constitution de provisions pour risques et charges (au compte 15) et pour dépréciation d'éléments d'actif (aux comptes 29, 39, 49, 59) est obligatoire, dès lors qu'il y a apparition du risque. La constitution de provisions, dès la connaissance du fait générateur, permet ainsi de respecter le principe comptable de prudence en anticipant la concrétisation du risque.

La chambre constate qu'au 31 décembre 2020, le département du Cantal n'a constitué qu'une provision de 76 228 € au compte 158 « Autres provisions pour risques et charges ». Elle a trait à une avance remboursable consentie à une société qui a fait l'objet, en janvier 2020, d'une liquidation judiciaire pour insuffisance d'actifs. Il y a donc lieu de reprendre la provision afférente, qui permettra de neutraliser la charge née de l'admission en non-valeur de la créance départementale dont le recouvrement apparaît désormais comme définitivement compromis.

Il a été observé par ailleurs que le département avait été engagé, en tant que partie, dans de nombreux contentieux administratifs et judiciaires de 2015 à 2020. Il y avait donc matière à constituer des provisions pour litiges et contentieux.

D'autres éléments de la comptabilité du département révèlent l'existence de risques avérés. C'est notamment le cas des créances portées aux comptes de redevables et de tiers, en situation contentieuse, qui exposent le département à un risque de non-recouvrement de certaines créances. Le tableau ci-dessous présente les principaux comptes concernés.

Tableau 14 : Risques liés aux créances contentieuses

En €, au 31 décembre	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cpte 4116 - Redevables – Contentieux	6 830	14 614	11 414	22 520	12 051	14 090
Cpte 4146 – Locataires – Contentieux	0	0	3 284	0	974	0
Cpte 46726 - Débiteurs divers – Contentieux	110 556	113 603	127 100	138 310	482 806	71 870
Cpte 467316 - Débiteurs d'indus RMI – Contentieux	19 005	14 861	12 718	10 907	8 235	6 068
Cpte 467326 - Débiteurs d'indus RMA – Contentieux	106	0	0	0	84 000	84 000
Cpte 467336 - Débiteurs d'indus APA – Contentieux	8 206	4 649	3 384	3 784	2 988	2 521
Cpte 467346 - Débiteurs d'indus RSA – Contentieux	62 984	74 658	87 232	114 657	166 191	174 568
TOTAL	207 687	222 385	245 132	290 178	757 245	353 117

Source : comptes de gestion.

L'essentiel des créances contentieuses du département se rapporte à des indus de prestations sociales versées. Or, dans la mesure où ces indus concernent des publics fragiles et défavorisés, induisant un recouvrement d'autant plus incertain, voire souvent compromis dès l'origine de la constatation, il convenait en conséquence de provisionner de telles créances contentieuses, à hauteur du risque estimé d'irrecouvrabilité.

Outre le respect des contraintes réglementaires, un provisionnement adéquat aurait également permis au département d'étaler le poids des pertes engendrées par le défaut de recouvrement et des admissions en non-valeur constatées pour une partie des créances douteuses, soit quelque 0,6 M€ au cours de la période examinée (tableau infra).

Tableau 15 : Montant des admissions en non-valeur

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cpte 6541 – Créances admises en non-valeur	159 777	193 005	41 576	155 994	48 816	49 601

Source : comptes de gestion.

Par ailleurs, la chambre constate que le département n'a constitué aucune provision pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur les comptes épargne-temps (CET) par l'ensemble du personnel, en méconnaissance des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M52. Au 31 décembre 2020, la valorisation des jours épargnés au-delà du seuil déclencheur de 15 jours représente un montant de 496 320 € (tableau infra).

Tableau 16 : Valorisation des CET détenus par le personnel départemental

Total des jours épargnés sur les CET au 31/12/2020	Nombre de jours liquidables (au-delà de 15 jours)	Valorisation brute des jours liquidables ³⁵
10 428 jours	5 083 jours	496 320 €

Source : D'après les données du Département du Cantal.

L'absence de constitution de provisions, alors que des risques avérés sont identifiés, méconnaît les dispositions réglementaires et comptables en vigueur qui s'inscrivent tout à la fois dans un objectif de prudence et d'anticipation, que de bonne gestion, en permettant d'en absorber plus aisément l'impact financier.

La chambre rappelle à l'ordonnateur l'obligation de constituer des provisions conformément aux dispositions des articles L. 3321-1 et D. 3321-2 du CGCT et de l'instruction comptable M52 (puis M57 qui la remplacera).

4.3.4- Les erreurs d'imputation en matière de gestion de personnel

4.3.4.1- Les erreurs d'imputation concernant les mises à disposition

En application de la nomenclature M52, les comptes 6419 « Remboursements sur rémunérations du personnel » et 6479 « Remboursements sur autres charges sociales » ont vocation à retracer les atténuations de charges. Ils enregistrent les remboursements sur rémunérations et charges sociales effectués par les organismes sociaux ou par le personnel.

Le remboursement des mises à disposition de personnel s'impute aux subdivisions du compte 7084 « Mise à disposition de personnel facturée » ; il constitue un produit de gestion courante et non une atténuation de charge.

³⁵ 135 €/jour pour la catégorie A ; 90 €/jour pour la catégorie B et 75 €/jour pour la catégorie C.

Depuis l'exercice 2017, le département du Cantal enregistre à tort aux comptes 6419 et 6479 certains remboursements liés à la mise à disposition d'agents départementaux : les salaires et charges de 27 agents mis à disposition du GIP TERANA³⁶ (laboratoire d'analyses), et ceux relatifs aux emplois de 13 ETP mis à disposition de l'agence Cantal ingénierie et territoires (CIT)³⁷ dans le cadre d'une convention de mutualisation. Le tableau ci-après retrace le montant des mises à disposition en question.

Tableau 17 : Remboursements de personnel mis à disposition, comptabilisés à tort aux comptes 6419 et 6479

En €	2015	2016*	2017	2018	2019	2020
Personnel départemental mis à disposition du GIP TERANA	0	0*	967 437	1 327 372	1 316 314	1 333 026
Personnel départemental mis à disposition de l'agence CIT	0*	0*	492 361	559 360	527 299	631 678
Total	0*	0*	1 459 798	1 886 732	1 843 543	1 964 704

* En 2015 et 2016, les remboursements étaient correctement imputés sur le compte dédié 7084.

Source : comptes de gestion du département.

Ces imputations erronées faussent le montant total des charges de personnel (qui se trouvent atténuées des sommes portées aux comptes 6419 et 6479), comme des produits de gestion courante (qui se trouvent minorés faute d'enregistrement au compte 7084). En situation nette, elles n'ont cependant pas d'effet sur les soldes intermédiaires de gestion (capacité d'autofinancement notamment).

La chambre demande à l'ordonnateur de veiller à la bonne imputation comptable des recettes et des dépenses, s'agissant notamment des remboursements de personnel mis à disposition d'organismes tiers, indûment retracés aux comptes d'atténuation de charges de personnel au lieu d'un produit constaté au compte 7084, conformément au schéma d'écriture prévu par l'instruction budgétaire et comptable M52 (puis M57 qui la remplacera).

4.3.4.2- Les erreurs d'imputation concernant le régime indemnitaire

De même, en méconnaissance des modalités de comptabilisation fixées par l'instruction budgétaire et comptable M52 (M57), les indemnités versées aux personnels sont enregistrées avec la rémunération principale (comptes 64131 pour les non-titulaires et 64111 pour les titulaires), alors qu'elles devraient être distinguées et imputées séparément aux comptes dédiés aux indemnités (64138 pour les non-titulaires et 64118 pour les titulaires).

À titre d'illustration, le montant des indemnités versées au titre du RIFSEEP et de la prime de fin d'année s'est établi à 1,9 M€ pour le seul mois de décembre 2020 et pour l'ensemble des agents, alors que la collectivité n'a imputé que 0,8 M€ sur le compte 64118 dédié aux indemnités du personnel titulaire pour l'intégralité de l'année 2020.

³⁶ Créé en 2015, le groupement d'intérêt public (GIP) TERANA regroupe actuellement les laboratoires départementaux vétérinaires et biologiques du Cantal, du Cher, de la Loire, de la Haute-Loire, de la Nièvre, du Puy-de-Dôme et du Rhône. Chaque site conserve toutefois son emplacement de proximité. Il a été approuvé par arrêté interministériel du 4 décembre 2015 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « TERANA » modifié par l'arrêté interministériel du 30 juin 2020 portant approbation de la modification de la convention constitutive du groupement d'intérêt public TERANA.

³⁷ Créée en 2012 par le département, des communes et EPCI du Cantal, l'agence est un établissement public administratif au sens de l'article L. 5511-1 du CGCT. Elle offre des prestations de conseil, d'accompagnement et de maîtrise d'ouvrage aux communes et EPCI du Cantal.

Cette pratique erronée altère la fiabilité et la transparence de l'information comptable concernant le détail des dépenses de personnel, aboutissant à minorer de manière significative la part du régime indemnitaire dans la rémunération globale versée aux agents.

Interrogés sur ce point, les services de l'ordonnateur ont indiqué que ces imputations résultaient d'une interprétation de l'instruction comptable M52, conduisant à ne faire figurer que les indemnités non récurrentes (les heures supplémentaires essentiellement) dans les comptes réservés aux indemnités (64118 et 64138). Ils ont toutefois été en mesure d'opérer les distinctions souhaitées, dans le respect de la logique et des schémas d'écriture réglementaires, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après établi sur la base des données communiquées.

Tableau 18 : Ventilation du régime indemnitaire des agents du département du Cantal

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annl. moy. 2016-2020
Titulaires - régime indemnitaire	5,8	4,5	4,4	4,0	4,7	4,6	0,3 %
Non titulaires - régime indemnitaire	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	7,7 %
Total régime indemnitaire	6,0	4,8	4,8	4,3	5,1	5,1	0,8 %

Note : l'année 2015 a été neutralisée dans le calcul de la variation annuelle moyenne en raison de l'imputation dans le régime indemnitaire des remboursements des mises à disposition des ouvriers des parcs et ateliers qui fausserait l'analyse.

Source : département du Cantal.

La chambre demande à l'ordonnateur d'imputer à l'avenir chaque composante de la rémunération du personnel au compte approprié, prévu par la nomenclature réglementaire, de manière à diffuser et à permettre de disposer de données fiables tant pour le pilotage interne que pour la correcte information de l'assemblée délibérante.

4.4- Conclusion intermédiaire

Le contrôle de la chambre a fait ressortir plusieurs champs d'amélioration souhaitable, touchant à la régularité, la sincérité et la qualité des comptes du département. L'information diffusée à l'assemblée délibérante à l'occasion du débat d'orientations budgétaires et du vote des documents budgétaires doit être également enrichie.

La chambre invite en particulier l'exécutif à respecter les principes et modalités d'enregistrement, tels qu'organisés par l'instruction M52 (puis M57 qui la remplacera), en matière de comptabilisation des dépenses engagées, des restes à réaliser, du rattachement des charges et des produits à l'exercice, du provisionnement des risques, ou encore du mandatement de droit des intérêts moratoires.

Pour ce faire, le règlement budgétaire et comptable, qui date de 2014 doit être actualisé. Le partenariat avec le comptable public paraît devoir être également recentré, en sorte d'accorder la priorité aux actions correctives aux différents points de fragilité identifiés.

L'organisation, pour l'heure déconcentrée, de la fonction financière, mérite aussi d'être interrogée, dans l'objectif de renforcer la sécurité du traitement de certaines opérations sensibles telles les interventions dans la base de données afférente aux tiers.

5- LES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS FINANCIERS EXTERNES

Confronté à un endettement très élevé comparativement à la moyenne des départements comparables, et donc à des marges de manœuvre financières plus limitées (cf. *infra* – la situation financière), le département s'est engagé dans deux contrats de partenariats public-privé (PPP) et un bail emphytéotique administratif (BEA), pour mener à bien des projets d'équipement d'importance, en sorte de pouvoir en lisser dans le temps l'effort de financement.

Il est également actionnaire majoritaire de deux sociétés anonymes d'économie mixte (SAEM) locales, et porte la délégation de service public (DSP) aérienne intéressant l'exploitation de la ligne Paris – Aurillac.

Le **contrat de partenariat public-privé (PPP)** est un contrat administratif par lequel la collectivité territoriale confie à un tiers une mission globale, ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. La durée du contrat est déterminée en fonction de la période d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues.

Un bien immobilier appartenant à la collectivité peut faire l'objet d'un **bail emphytéotique administratif (BEA)** en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. Le BEA permet donc à une collectivité publique de concéder des droits réels sur un terrain au bénéfice d'un tiers, autorisé ainsi à construire un ouvrage mis ensuite à disposition de la collectivité, dans le cadre d'une location de longue durée le plus souvent, avant de revenir à l'issue du bail propriété de la collectivité.

La **délégation de service public (DSP)** est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

L'ensemble de ces engagements, de moyen et long terme, influent directement sur la situation financière du département, et sont notamment porteurs de risques de hors-bilan.

5.1- Le partenariat public-privé de la route départementale n° 120

La route départementale (RD) n° 120 relie le bassin de vie et d'emploi d'Aurillac, la ville préfecture du Cantal, à la Corrèze ainsi qu'aux autoroutes A20 et A89 à l'ouest, et à la RN 122 et l'A75 à l'est. Elle supporte un des trafics les plus denses du réseau départemental.

En 2013, le conseil général du Cantal a décidé le recours à un contrat de partenariat en vue de confier à un partenaire privé une mission globale portant sur le financement, la conception-construction, la maintenance, le gros entretien et le renouvellement (GER) d'une section de la RD 120.

Par délibération du 28 juin 2013, le conseil général a autorisé la signature du contrat, intervenue le 12 juillet 2013 avec la société Connect 120 (Eurovia). Le contrat de partenariat public-privé porte sur une durée de 20 ans (2013-2033).

Le chantier, débuté à l'automne 2014, a permis la mise à disposition de la RD 120 au 31 décembre 2015, après signature du procès-verbal de réception des travaux actée le 18 décembre 2015. Ledit procès-verbal comportait des réserves mineures, intéressant principalement la finalisation des travaux d'aménagement paysager ; les réserves ont été levées fin 2016.

L'opération a porté sur l'aménagement d'une section de route de 10,5 km entre les communes de Saint-Paul-des-Landes (lieu-dit Prentegarde) et Montvert, dont 7,5 km en tracé neuf et 3 km en aménagement sur place.

La région Auvergne-Rhône-Alpes a subventionné le projet à hauteur de 3,6 M€. Cette subvention, prévue au plan de financement du partenaire privé, lui a été reversée en cours de réalisation.

En l'absence de procédure rigoureuse de suivi des contrats de partenariat public-privé encadrée par délibération de l'assemblée départementale - procédure recommandée à l'issue du précédent contrôle - la chambre a constaté une carence de suivi du contrat de partenariat de la RD 120, les services départementaux n'ayant pas été en mesure de communiquer des données fiables retraçant clairement les trois composantes du coût TTC global du PPP (investissement, financement, fonctionnement).

Si la dette liée à la part d'investissement du PPP a bien été intégrée dans les données du compte de gestion du comptable, elle ne figure pas sur l'annexe « État de la dette » du compte administratif. Quant aux montants reportés à l'annexe « État des PPP » du compte administratif, ils s'avèrent indiquées en montant HT alors que le tableau prévoit un report des sommes TTC.

Dans ces conditions, la chambre a effectué un travail de reconstitution des données, à partir du contrat signé en 2013 et des sommes réellement versées, toutes taxes comprises, par le département au bénéfice du partenaire privé, jusqu'au 31 décembre 2020, en sorte de pouvoir déterminer les engagements financiers du département restant à courir jusqu'au terme du contrat de partenariat, soit 21,7 M€ TTC.

Tableau 19 : Engagements financiers du département liés au PPP de la RD 120 (en € courants)

	Montants en M€ TTC
Total des échéances à payer prévues au contrat (2013)	31,2*
+ Subvention d'équipement versée au partenaire privé	3,6
= Coût estimatif direct du PPP de la RD 120	34,8
- Total des dépenses payées par le département jusqu'au 31 décembre 2020	13,1
= Engagements restant à honorer jusqu'en 2033	21,7

* : dont 27,36 M€ pour la rémunération de l'investissement (paramètre R1) + 2 M€ pour la rémunération de l'entretien-maintenance programmé (paramètre R2) + 1,9 M€ pour la rémunération du gros entretien renouvellement (GER – paramètre R3).

Source : D'après le contrat signé et les extractions issues de la comptabilité du département.

La chambre réitère sa recommandation formulée lors de son précédent contrôle et demande au département d'encadrer, par délibération de l'assemblée départementale, la procédure de suivi des PPP. Elle invite aussi l'ordonnateur à se rapprocher du comptable public afin de fiabiliser le suivi financier, et de renseigner correctement les montants devant figurer au bilan et en annexe des documents budgétaires.

5.2- Le partenariat public-privé de la route départementale n° 926

Le conseil général a également décidé de recourir à la solution du contrat de PPP, pour confier à un opérateur économique une mission globale, incluant le financement, la conception-construction et une partie de l'exploitation-maintenance technique du contournement routier de la commune de Saint-Flour.

L'opération d'aménagement visait au désengorgement de la ville de Saint-Flour, traversée quotidiennement par quelque 15 000 véhicules, dont de nombreux camions³⁸.

Par délibération du 15 décembre 2016, l'assemblée délibérante a autorisé la signature du contrat, intervenue le 5 janvier 2017 avec la société La Planèze RD 926. Le contrat de partenariat est assorti d'une durée de 17 ans (2017-2034).

Le chantier a débuté en mars 2018. Mais il a connu des retards d'exécution, à raison notamment de l'opposition rencontrée de la part des propriétaires lors des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ces retards ont engendré le décompte et le versement d'une indemnité de 1,44 M€ TTC par le département à son partenaire privé, consentie dans le cadre d'un protocole transactionnel.

Le procès-verbal de réception des travaux a été signé le 6 janvier 2020, date de la mise à disposition et mise en service du contournement routier de Saint-Flour. Des réserves, mineures, ont été levées dans le courant de l'année 2021 (retard dû à la crise sanitaire en 2020). Au total, le contournement routier de Saint-Flour a induit la création de 9,6 km de voirie neuve, pour permettre de raccorder la rocade au réseau existant.

La région Auvergne-Rhône-Alpes a subventionné le projet à hauteur de 15 M€. Le département en a effectué le reversement à son partenaire privé, à raison de 10 M€ de subventions prévues dans le plan de financement du projet, et de 5 M€ sous forme d'avances sur loyers.

Les mêmes observations relevées ci-dessus, quant au suivi défaillant du contrat de partenariat et à l'absence d'informations fiables portées dans les annexes budgétaires prévues à cet effet, sont également de mise pour le contournement de Saint-Flour. Le tableau ci-après fait ressortir les engagements financiers du département restant à courir jusqu'au terme du contrat de partenariat public-privé, soit en 2034, chiffrés à quelque 18,5 M€.

Tableau 20 : Engagements financiers du département liés au PPP de la RD 926 (en € courants)

	Montants en M€ TTC
Total des échéances à payer prévues au contrat (2017)	25,1*
+ Subvention d'équipement versée par le département au partenaire privé	10,0
+ Indemnité de retard versée par le département au partenaire privé	1,2
= Coût estimatif direct du PPP de la RD 926	36,3
- Total des dépenses payées par le département jusqu'au 31 décembre 2020	17,8
= Engagements restant à honorer jusqu'en 2033	18,5

* : dont 21,1 M€ pour la rémunération de l'investissement (paramètre R1) + 2,2 M€ pour la rémunération de l'entretien-maintenance programmé (paramètre R2) + 1,1 M€ pour la rémunération du gros entretien renouvellement (GER – paramètre R3) + 0,7 M€ pour les frais de gestion (paramètre R4).

Source : D'après le contrat signé et les extractions issues de la comptabilité du département.

³⁸ Source : direction des routes du département du Cantal.

5.3- Le bail emphytéotique administratif du collège Jules Ferry

Le conseil général du Cantal a fait le choix, par délibération du 19 décembre 2013, de passer un bail emphytéotique administratif (BEA) pour la restructuration du collège Jules Ferry à Aurillac (500 élèves).

Par délibération du 26 juin 2015, le président en exercice a reçu l'autorisation d'engager le département. La signature du bail entre la société Exerimmo (groupe Caisse des dépôts - CDC) et le département est intervenue le 4 septembre 2015. Il engage le département sur une durée de 20 ans (2015-2035).

La conclusion d'un tel contrat est aujourd'hui prohibée, par l'effet de plusieurs réformes successives des procédures de commande publique. Ainsi, depuis le 1^{er} avril 2016³⁹ (soit quelque six mois après la conclusion du bail relatif au collège Jules Ferry), un bail emphytéotique administratif ne peut plus avoir pour objet l'exécution de travaux pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur soumis au code de la commande publique.

Au cas présent, l'opération a notamment permis la rénovation générale du bâti (le collège était un ancien couvent du XIX^e siècle), la construction d'un nouveau gymnase et la réfection complète des réseaux (chauffage, électricité et eaux) pour leur mise aux normes. Débutés en juillet 2016, les travaux se sont déroulés en site occupé, contrainte qui a exigé leur étalement sur trois années. La mise à disposition du collège Jules Ferry a été opérée à la date du 23 janvier 2019. La levée de l'ensemble des réserves est intervenue durant l'année 2019.

Le département a versé 3,9 M€ de subventions d'équipement au partenaire privé, somme prévue au contrat. Aux termes du bail, l'emphytéote doit verser au département, chaque année, une redevance d'occupation du domaine public, d'un montant de 1 980 € HT⁴⁰.

Le tableau ci-après retrace les engagements financiers du département restant à courir jusqu'à la fin du bail, en 2035, soit quelque 9,5 M€.

Tableau 21 : Engagements financiers du département liés au BEA du collège Ferry (en € courants)

	Montants en M€ TTC
Total des échéances à payer prévues au contrat (2015)	11,6*
+ Subvention d'équipement versée par le département au partenaire privé	3,9
+ Travaux pris en charge par le département (découverte d'aléas non connus) (A)	0,7
- redevance d'occupation du domaine public payée par le partenaire (B)	0,04
= Coût estimatif direct du BEA	16,1
- Total des dépenses payées par le département jusqu'au 31 décembre 2020 (hors A et B)	6,0
= Engagements restant à honorer jusqu'en 2033 (hors A et B)	9,5

* : dont 10,14 M€ pour la rémunération de l'investissement (paramètre R1) + 0,21 M€ pour la rémunération du gros entretien renouvellement (GER) (paramètre R2) + 0,63 M€ pour la rémunération de la maintenance (paramètre R3) + 0,63 M€ pour la rémunération de la gestion (paramètre R4).

Source : D'après le contrat signé et les extractions issues de la comptabilité du département.

³⁹ Ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, ordonnance du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique qui a modifié l'article L. 1311-2 du CGCT. Le juge administratif peut requalifier un BEA en marché public si l'objet principal du contrat vise la réalisation d'un ouvrage. Voir par exemple, tribunal administratif de Montpellier, 21 septembre 2017, Association Les amis de Jean Moulin (cité par une réponse ministérielle)

⁴⁰ Le bail fait référence à un avis France Domaine n°2014-014-V0261 du 06 novembre 2014 fixant cette somme.

5.4- Les participations majoritaires dans le capital de SAEM

Le département du Cantal est actionnaire majoritaire dans le capital de deux sociétés anonymes d'économie mixte (SAEM) : la SAEM Caleden (société thermale de Chaudes-Aigues) et la SAEM Super Lioran Développement (assurant la gestion et l'exploitation de la station de ski du Lioran).

Tableau 22 : Prises de participations majoritaires du département du Cantal

Nom de l'organisme	Nature juridique	Capital détenu (%)	Montant participation (€)
Société thermale de Chaudes Aigues	SAEM	67 %	4 204 813 €
Super Lioran Développement	SAEM	69,5 %	676 575 €
Total			4 881 388 €

Source : Compte administratif 2020, annexe D2.1 Liste des organismes dans lesquels le département a pris des participations.

Du fait de ces participations majoritaires, le département est exposé à des risques financiers latents : il garantit plusieurs emprunts contractés par les deux SAEM (tableau infra), et en cas de défaillance des sociétés, le département sera conduit à honorer l'annuité des emprunts en leurs lieu et place.

Au 31 décembre 2020, sur un encours d'emprunts initial de 7,1 M€ contractés par les deux SAEM, le département reste garant de 4,5 M€ du capital restant dû.

Tableau 23 : Emprunts des deux SAEM garantis par le département du Cantal

En €	Montant initial garanti par le département	Capital restant dû au 31/12/2020
SAEM Super Lioran Développement	6 620 495	4 327 913
SAEM Caleden	495 329	197 981
Total	7 115 824	4 525 894

Source : Compte administratif 2020, annexe C1.1 État des emprunts garantis.

Or, les deux SAEM ont enregistré des résultats annuels négatifs à plusieurs reprises durant la période sous revue, et leur activité a été affectée de façon significative par la crise sanitaire de 2020.

Tableau 24 : Évolution du résultat net des deux SAEM

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SAEM Super Lioran Développement						
Chiffre d'affaires	6 410 218	7 041 288	5 545 092	7 316 720	6 625 585	3 306 885
Résultat net	323 794	393 183	- 440 850	464 100	201 846	- 558 303
SAEM Caleden						
Chiffre d'affaires	8 851 599	8 406 398	8 069 423	7 593 160	7 346 161	nc
Résultat net	- 279 997	-88 230	30 316	- 138 202	- 596 115	nc

Source : rapports annuels de certification des commissaires aux comptes des SAEM.

La SAEM Caleden employait 34 personnes permanentes en 2019, ce qui représentait 1,2 M€ de charges brutes de personnel. L'exploitation du nouveau complexe thermoludique n'a pas permis le développement de l'activité. Malgré d'importants investissements, ce dernier est fermé depuis septembre 2018 en raison de malfaçons sur la toiture.

La SAEM est actuellement en contentieux judiciaire avec plusieurs entreprises ayant réalisé les travaux. Elle a estimé ses pertes d'exploitation à 900 000 €, et le montant des réparations à entreprendre à 2 M€. Durant la période 2015-2020, le département du Cantal a augmenté sa participation au capital de 325 000 €⁴¹ (en 2019) et a de plus consenti à la société quatre apports en liquidités remboursables sur deux années⁴². Au 31 décembre 2020, le solde à rembourser au titre de ces apports atteignait encore 1,6 M€.

Pour sa part, la SAEM Super Lioran Développement employait 50 personnes en 2020, soit une masse salariale de 2 M€ (charges brutes de personnel). En conséquence de la crise sanitaire, la SAEM a dû stopper son activité principale de remontées mécaniques hivernale. Son chiffre d'affaires s'en est trouvé divisé par deux, entre 2019 et 2020, et la société a enregistré une perte de 558 303 € au terme de l'exercice 2020.

La SAEM a sollicité le dispositif d'aides publiques mis en place en 2020, en sorte de préserver la poursuite de son activité. Elle a ainsi obtenu une aide exceptionnelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes d'un montant de 616 121 € (comptabilisée en subvention d'exploitation).

Elle a, également, obtenu des prêts garantis par l'État auprès de ses partenaires bancaires avec l'appui de BPI France, pour un encours total de 875 000 €. Enfin, elle a bénéficié d'exonérations et d'aides pour le règlement des charges sociales auprès de l'URSSAF, pour un montant de 272 099 €⁴³.

Dans ce contexte de tensions financières, accentuées par la crise sanitaire, les participations (majoritaires) du département du Cantal dans le capital des deux SAEM Caleden et Super Lioran Développement sont porteuses de risques réels, le département ayant déjà été conduit à renflouer en 2019 la SAEM Caleden pour éviter sa défaillance.

En réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur a précisé qu'à son estime, le montant des engagements de la collectivité au sein des deux sociétés ne représenterait qu'un risque mineur sur l'équilibre budgétaire d'ensemble du département, comparativement aux enjeux de développement qu'elles portent.

5.5- La délégation de service public « ligne aérienne Aurillac - Paris »

En raison de l'absence d'alternatives ferroviaires ou routières, la ligne aérienne Aurillac – Paris est au nombre des liaisons d'aménagement du territoire (LAT) comportant des obligations de service public (OSP) imposées au délégataire (la compagnie aérienne), en sorte d'assurer le désenclavement du territoire.

Tableau 25 : Données 2019 relatives à la ligne aérienne Aurillac - Paris

Liaison	Durée en train / voiture	Durée en avion	Taux de remplissage moyen	Prix moyen du billet	Nombre annuel de passagers
Aurillac -Paris	6 h	1 h 25	68 %	73 €	38 187

Source : CRC, d'après les informations collectées sur internet.

⁴¹ Via le compte 261 « Titres de participation » dans la comptabilité M52 du département.

⁴² Via le compte 274 « Prêts » dans la comptabilité M52 du département et le compte « Apport en compte courant d'associé » au niveau de la SAEM.

⁴³ Source : comptes annuels, rapport du commissaire aux comptes 2020.

Selon la définition et les conditions posées par le règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008, les lignes aériennes sous obligations de service public (OSP) ont, en effet, pour objet de garantir l'accès aux régions éloignées ou isolées d'une prestation minimale de services de transport aérien.

Les liaisons d'aménagement du territoire étant déficitaires⁴⁴, la charge de la compensation versée aux transporteurs aériens est partagée entre l'État⁴⁵ et les personnes publiques locales concernées. Selon les chiffres de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), 12 liaisons sous régime d'OSP étaient recensées en 2019⁴⁶.

Depuis 2011, le département du Cantal a la qualité de personne publique délégante, du fait de la décision de l'État de lui confier l'organisation du service aérien Aurillac – Paris (Orly). Il agit donc dans un cadre réglementaire contraint⁴⁷ issu d'un décret et de plusieurs arrêtés en date du 16 mai 2005.

Durant la période sous revue, deux contrats de délégation de service public, d'une durée de quatre ans, ont été successivement conclus par la collectivité : avec la société « Hop ! » en mai 2015 (exploitation de la liaison aérienne entre le 1^{er} juin 2015 et le 31 mai 2019), puis avec la compagnie « Air France » en octobre 2019 (pour la période de juin 2019 à mai 2023).

Le dernier contrat de DSP prévoit un service assuré par trois rotations quotidiennes entre Aurillac et Paris, alors que le précédent n'en fixait que deux.

Les services du département du Cantal sont certes associés au contrôle et au suivi de la délégation de ce service public ; mais ce sont les services techniques de l'État (DGAC et Direction de la sécurité de l'aviation civile Centre-Est) qui assument l'essentiel du contrôle de l'activité du délégataire, veillant en particulier au respect des obligations de service public en termes de nombre de vols, d'escales, d'amplitude horaire, de politique commerciale ou encore de continuité du service.

Sur le plan financier, la contribution de l'État est régie par le décret 2005-473 du 16 mai 2005 relatif aux règles d'attribution par l'État de compensations financières aux transporteurs aériens, et par les arrêtés précités du même jour. Ces textes fixent notamment les règles relatives au contenu du règlement particulier d'appel d'offres, et des conventions de délégation de service public. Ils définissent aussi les modalités de détermination des contributions maximales de l'État à la couverture du déficit d'exploitation de la ligne, en fonction des contraintes d'enclavement du territoire.

⁴⁴ Le prix moyen du billet est de l'ordre de 73 €. En juillet 2021, l'aller-retour Aurillac-Paris était affiché à partir de 148 € sur le site internet d'Air France.

⁴⁵ Via le programme « 203 - Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » doté de 20,8 M€ en crédits de paiement dans la LFI pour 2021.

⁴⁶ 11 lignes sous délégation de service public subventionnées par les collectivités territoriales et l'État (Aurillac, Brive, Le Puy, Rodez, Limoges, Agen, Castres, Tarbes et Quimper pour des liaisons vers Paris, d'autre part La Rochelle-Poitiers-Lyon et Limoges-Lyon pour les transversales), 1 ligne subventionnée uniquement par les collectivités territoriales (Brest-Ouessant). Source : Rapport d'information du Sénat « Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires » fait au nom de la mission d'information Transports aériens, n° 734 (2018-2019), 24 septembre 2019.

⁴⁷ Décision du 9 juillet 2019 pour la délégation actuelle. Le cadre réglementaire est fixé par le décret du 16 mai 2005 relatif aux règles d'attribution par l'État de compensations financières aux transporteurs aériens et plusieurs arrêtés de la même date (quant aux critères d'éligibilité d'une liaison aérienne à une prise en charge financière par l'État, quant à la détermination du taux de participation de l'État à la compensation financière accordée aux transporteurs aériens exploitant en exclusivité des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public, quant aux modèles types de règlement particulier d'appel d'offres et de convention de délégation de service public pour l'exploitation de services aériens susceptibles de faire l'objet d'une prise en charge financière par l'État).

Pour la ligne Paris – Aurillac, la participation de l'État ne peut ainsi excéder la moitié (55 %) du déficit, étant en outre plafonnée à 70 % du chiffre d'affaires (HT) annuel réalisé.

La couverture du déficit non supporté par l'État est répartie entre trois collectivités territoriales : la région Auvergne-Rhône-Alpes à hauteur de 350 000 € chaque année, et le reliquat à parts égales entre le département du Cantal et la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac (CABA) qui gère, par ailleurs, la plateforme aéroportuaire d'Aurillac-Tronquières en régie directe.

Tableau 26: Participations financières prévues dans le cadre de la DSP 2019-2023

En €	2019 / 2020	2020 / 2021	2021 / 2022	2022 / 2023	TOTAL
Déficit total	7 535 000	7 577 000	7 626 000	7 675 000	30 413 000
- Chiffre d'affaires prévisionnel	3 099 000	3 235 000	3 443 000	3 652 000	13 429 000
= Déficit net à compenser	- 4 436 000	- 4 342 000	- 4 183 000	- 4 023 000	- 16 984 000
Compensation à verser					
État	2 169 300	2 264 500	2 300 650	2 212 650	8 947 100
Région	350 000	350 000	350 000	350 000	1 400 000
CABA	958 350	863 750	766 175	730 175	3 318 450
Département	958 350	863 750	766 175	730 175	3 318 450
Total compensations	4 436 000	4 342 000	4 183 000	4 023 000	16 984 000

Source : Contrat de DSP.

Au cours de la précédente période d'effet de la DSP (juin 2015 – mai 2019), la chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Cantal et l'interconsulaire du Cantal⁴⁸ ont participé à la couverture de la part de déficit de la ligne aérienne à la charge des collectivités territoriales, à la hauteur d'un montant total de 787 066 € (en cumul), soit 15 % de la part de déficit incombant au secteur public local. Ces deux partenaires se sont retirés du dispositif de financement pour la nouvelle délégation couvrant la période 2019-2023, nonobstant la circonstance que de nombreux acteurs économiques de la place d'Aurillac ont recours à la desserte aérienne.

En conséquence de ce désengagement, pour la période du 1^{er} juin 2019 au 31 mai 2023, la participation financière totale du département du Cantal (et de la CABA) doublera par rapport à la période précédente, devant passer de 1,8 M€ à 3,3 M€. Cette progression est également liée au coût supplémentaire induit par la mise en place d'une troisième rotation quotidienne, outre le retrait de la CCI et de l'interconsulaire. La région Auvergne-Rhône-Alpes a, pour sa part, augmenté sa contribution en la portant de 200 000 € par an (précédente DSP) à 350 000 € par an (nouvelle DSP).

Le département participe, par ailleurs, au financement des investissements et des frais de gestion de la plateforme aéroportuaire d'Aurillac-Tronquières. Au cours de la période 2015-2020, il a ainsi subventionné les équipements à hauteur de 610 000€ et les charges de gestion à hauteur de 275 000 €.

La période de confinement, ayant résulté de l'état d'urgence sanitaire, a conduit à l'arrêt total de l'exploitation de la ligne pendant plus de deux mois et demi au printemps 2020. Puis, à la reprise des vols au 1^{er} juillet 2020, la compagnie a dû adapter le nombre de vols en fonction des contraintes sanitaires et de la demande, en sorte de maintenir un service tout en évitant de faire voler des avions faiblement remplis.

⁴⁸ Association regroupant les trois chambres consulaires : chambre de commerce et d'industrie, chambre de métiers et de l'artisanat et chambre d'agriculture.

La situation résultant de l'état d'urgence sanitaire, par essence de caractère exceptionnel et peu prévisible, les vols non réalisés par rapport au programme minimum fixé par les obligations de service public n'ont pas été considérés comme imputables au transporteur, et n'ont donc pas donné lieu à décompte de pénalités financières. Pour leur part, l'État et les collectivités territoriales ont maintenu le versement des compensations prévues au contrat, tout au long de l'année 2020, malgré la faiblesse – voire l'absence durant les périodes de confinement total - du service rendu.

5.6- Conclusion intermédiaire

La chambre constate que le département du Cantal a recouru à diverses formules d'externalisation pour la réalisation d'équipements relevant de l'exercice de son cœur de compétences, à savoir la gestion du réseau routier départemental et des collèges.

Cette pratique demeure peu commune pour les programmes d'investissements routiers, seuls quatre contrats du même type de projet étant recensés actuellement (dont un seul pour un autre département)⁴⁹. Elle a en tout état de cause alourdi le poids de la dette du département, qui s'en trouve financièrement engagé jusqu'en 2035.

La situation financière du département paraît d'autant plus fragile et hypothéquée qu'il est également actionnaire majoritaire de deux sociétés d'économie mixte en difficulté, et qu'il participe à la couverture du déficit de la « ligne aérienne Aurillac – Paris » pour lequel sa contribution a doublé au titre de la dernière délégation en cours d'exécution.

6- LA SITUATION FINANCIÈRE DU DÉPARTEMENT

L'analyse financière couvre la période 2015-2020. Elle traite exclusivement du budget principal, compte tenu de son poids relatif dans l'ensemble du budget départemental, soit 99,8 % des charges et des produits de gestion et 100 % des opérations d'investissement et de la dette.

L'analyse aborde successivement : la formation de la capacité d'autofinancement, le financement des investissements, la structure de la dette ainsi que le fonds de roulement et la trésorerie. Elle s'intéresse aussi aux premiers effets de la crise sanitaire Covid-19 sur la situation financière.

Pour mise en perspective, les indicateurs financiers du département sont rapprochés des données moyennes et médianes de la strate d'appartenance du Cantal, à savoir les départements de moins de 250 000 habitants⁵⁰.

⁴⁹ Liste des contrats de partenariat public – privé établi par la mission d'appui au financement des infrastructures en octobre 2020.

⁵⁰ Alpes-De-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Cantal, Corrèze, Creuse, Gers, Indre, Haute-Loire, Lot, Lozère, Haute-Marne, Meuse, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Haute-Saône, Territoire De Belfort. Les données comparatives sont issues du logiciel ANAFI propre aux juridictions financières et alimenté par les flux comptables de la DGFIP. Il convient toutefois de signaler que l'approche comparative à partir de ratios par habitant présente un biais dans le cas du département du Cantal dont la population (utilisée comme dénominateur) est déclinante relativement à d'autres départements caractérisés par des populations croissantes.

Les éléments d'appréciation de la situation financière du département du Cantal sont naturellement affectés par les anomalies comptables identifiées au titre de la fiabilité des comptes, s'agissant notamment du rattachement non-exhaustif des charges à l'exercice et de l'absence de rattachement des produits, du défaut de provisionnement des risques, des erreurs de typage des mandats et titres.

Quant à l'imputation incorrecte des remboursements de charges de personnel mis à disposition, en atténuations de charges (comptes 6419 et 6479) plutôt qu'en produits de gestion courante (compte 7084), les corrections idoines ont été apportées pour la détermination des agrégats intéressant les produits et charges de gestion.

6.1- L'évolution de l'autofinancement brut et net

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) correspond aux ressources réelles dégagées par les opérations de fonctionnement, permettant de couvrir le remboursement en capital de la dette et de financer les investissements.

Entre 2015 et 2020, la CAF brute du département a significativement progressé de 21,3 M€ à 32,7 M€, soit + 9 % en moyenne annuelle. L'accroissement de l'autofinancement a été rendu possible par une progression des produits de gestion (+ 1,4 % en moyenne annuelle) plus importante que celle des charges de gestion (+ 0,5 % en moyenne annuelle).

Ayant d'abord enregistré un mouvement de recul de 2015 à 2018, la CAF brute connaît une très forte amélioration depuis l'année 2019 du fait d'une augmentation notable des ressources fiscales, issues des transferts de l'État et des dispositifs de péréquation (+ 15 M€ par rapport à 2018⁵¹).

En 2020, la CAF brute du Cantal se révèle supérieure aux valeurs moyenne et médiane de sa strate démographique : 226 € par habitant contre 209 € (moyenne) et 214 € (médiane) au niveau national.

Ce premier constat favorable s'efface, en passant de la CAF brute à la CAF nette, déterminée après déduction du remboursement en capital de la dette : la CAF nette du Cantal ne représente plus alors que 101 € par habitant en 2020, pour un niveau moyen de 142 € et une valeur médiane de 149 € pour l'ensemble des départements de même importance.

En raison du poids de la dette contractée par le département du Cantal (1 323 €/habitant en 2020) comparativement aux départements de sa strate (659 €/habitant en 2020), la CAF brute est absorbée à hauteur de 55 % en 2020 par le seul remboursement du capital des emprunts, niveau qui s'est avéré encore plus élevé sur la période 2015-2018 durant laquelle il a oscillé de 74 % à 94 % de la CAF brute. Ainsi, sans l'apport de la péréquation et des nouveaux transferts financiers actés par loi de finances pour 2019 au bénéfice des départements, le

⁵¹ La forte augmentation des ressources fiscales en 2019 s'explique notamment par : (1) la création du Fonds de soutien interdépartemental (FSID) : afin de renforcer l'accompagnement des départements les plus fragiles, l'article 261 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances (LFI) pour 2019 a créé ce nouvel instrument de péréquation doté de 250 M€. Ce fonds est alimenté par un prélèvement proportionnel sur le montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements en 2018. Les ressources sont réparties entre les départements au regard de critères de richesses et de revenus. Le département du Cantal a été bénéficiaire net de ce fonds à hauteur de 5 M€ en 2019. Le FSID a été fusionné en 2020 avec deux autres fonds de péréquation horizontale. (2) Par ailleurs, le département du Cantal a vu ses recettes fiscales provenant de l'attribution par l'État d'une part de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) augmenter de + 5 M€ en 2019 (Article 52 de la loi n° 2004 du 30 décembre 2004 de finances (LFI) pour 2005 afin de compenser les départements au titre des transferts de compétences opérés dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004, soit notamment le développement économique, la formation professionnelle, le tourisme, le logement, les routes, les personnels des collèges, les transports ainsi que l'action sociale hors allocations individuelles de solidarité.

Cantal consacrerait encore la quasi-intégralité de sa CAF brute au seul remboursement en capital de sa dette.

Tableau 27 : Évolution des CAF brute et nette

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	193,0	197,7	196,7	199,2	214,4	206,7	1,4 %
- Charges de gestion	167,2	172,8	174,5	175,9	178	171,4	0,5 %
+/- Résultat financier	- 4,7	- 4,2	- 4,0	- 4,2	- 4,1	- 3,9	- 3,6 %
+/- Résultat excep. réels	0,3	0,5	0,3	0,1	1,5	1,3	32,2 %
= CAF brute	21,3	20,9	18,5	19,2	33,8	32,7	8,9 %
- Annuité en capital de la dette	15,8	16,9	17,5	17,3	16,3	18,0	2,7 %
= CAF nette disponible	5,6	4,0	1,0	1,9	17,5	14,7	21,4 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

Après cette première approche globale, il y a lieu de s'intéresser à l'évolution respective des produits et des charges réelles contribuant à la détermination du niveau de la capacité d'autofinancement.

6.2- L'évolution des produits de gestion

Après le pic de 214,4 M€ atteint en 2019, les produits de gestion du département ont enregistré un retrait de 7,7 M€ en 2020, principalement lié à la fin de la délégation transitoire de la compétence d'organisation des transports non urbains et scolaires, reprise par la région Auvergne-Rhône-Alpes au 1^{er} janvier 2020 (cf. infra).

Rapportés à la population, les produits de gestion perçus en 2020 par le département du Cantal représentent 1 424 € par habitant. Ils sont supérieurs à la fois à la moyenne de sa strate (1 283 €/habitant) et au niveau médian (1 314 €/habitant).

Tableau 28 : Évolution des produits de gestion

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	98,2	100,0	95,5	96,7	109,4	104,0	1,2 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	72,6	71,9	74,2	77,0	77,9	70,9	- 0,5 %
+ Fiscalité reversée	11,4	13,3	15,5	12,6	13,5	18,9	10,6 %
+ Ressources d'exploitation	10,3	12,0	11,1	12,4	13,6	12,6	4,1 %
+ Production immobilisée	0,5	0,5	0,4	0,5	0,0	0,3	- 9,7 %
= Produits de gestion	193,0	197,7	196,7	199,2	214,4	206,7	1,4 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

6.2.1- Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres s'inscrivent en légère hausse sur la période sous revue (+ 1,2 %), atteignant 104 M€ en 2020. Après une hausse significative de 12,7 M€ (+ 13 %) entre 2018 et 2019, elles ont reculé de 5,4 M€ (- 5 %) de 2019 à 2020. La baisse observée n'est cependant qu'apparente, résultant à titre principal de la suppression en 2020 du Fonds de soutien interdépartemental (FSID) dont les recettes, désormais fusionnées avec celles en provenance du Fonds national de péréquation des DMTO⁵², sont en conséquence prises en considération au titre des produits de la fiscalité reversée (cf. infra).

⁵² Droits de mutation à titre onéreux.

Le département du Cantal a disposé sur la période 2015-2020 de ressources tirées de la fiscalité directe constituées de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB, soit 37 M€ en 2020), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, soit 6 M€ en 2020), ainsi que de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER, soit 2 M€ en 2020).

Il a également bénéficié des produits assurés par la fiscalité indirecte, transférée pour l'essentiel par l'État, en compensation des transferts de compétences intervenus par l'effet des actes I et II de la décentralisation. Il s'agit notamment des droits de mutations à titre onéreux⁵³ (DMTO, soit 13 M€ en 2020⁵⁴), de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA, soit 33 M€ en 2020) et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, soit 10 M€ en 2020).

Jusqu'en 2020, la taxe foncière sur le bâti (TFPB) était la seule et principale contribution directe locale sur laquelle le conseil départemental disposait d'un pouvoir de taux. Au cas d'espèce, le taux de la taxe est demeuré inchangé, fixé à 23,56 % durant quelque 12 années consécutives.

Ce taux était en 2019 proche du niveau moyen observé pour les départements de moins de 250 000 habitants, ressortant à 23,16 %⁵⁵.

Mais récemment, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, la loi de Finances (LFI) pour 2020 a transféré aux communes à compter de 2021 la part départementale de la TFPB, une fraction de TVA nationale étant versée par douzième aux départements en compensation.

Le montant de la fraction de TVA reversée aux départements est déterminé, pour 2021, par référence au produit ressortant de l'application, aux bases départementales de TFPB de 2020 du taux de TFPB adopté en 2019 par le conseil départemental. Cette fraction de TVA doit évoluer ensuite, dès 2022, selon l'évolution du rendement de la TVA observé au niveau national par rapport au produit de 2021.

Dans sa décision du 27 décembre 2019 (n° 2019-796 DC), le Conseil constitutionnel a précisé que cette fraction de TVA constituait une ressource propre pour les départements au sens de l'article L.O. 1114-2 du CGCT⁵⁶. Il a considéré comme indifférents à cet égard, la circonstance que les départements ne puissent déterminer le taux de TVA (contrairement à la TFPB) et le fait que son produit global puisse éventuellement fluctuer (à la baisse ou à la hausse) selon le

⁵³ Le Département du Cantal applique le taux maximum de 4,5 %, à l'instar de la quasi-totalité des départements. En effet, l'article 77 de la loi de finances pour 2014 a porté le taux maximum départemental des DMTO de 3,8 % à 4,5 % pour les transactions immobilières conclues entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016. Ensuite, l'article 116 de la loi de finances pour 2015 a pérennisé l'application de ce taux maximum pour les transactions conclues à compter du 1^{er} mars 2016.

⁵⁴ Dont 0,8 M€ d'avances remboursables de DMTO destinées à soutenir les départements affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19 (article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020). Finalement, le niveau des recettes tirées des DMTO est demeuré stable entre 2019 (13,4 M€) et 2020 (13,2 M€) et le département a prévu les crédits nécessaires au budget 2021 pour rembourser l'avance touchée en 2020.

⁵⁵ Source DGFIP à partir des états fiscaux 1253.

⁵⁶ Article L.O. 1114-2 du CGCT : « *Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs (...).* ».

contexte économique. Il a estimé encore que les articles L.O. 1114-3⁵⁷ et L.O. 1114-4⁵⁸ du CGCT, garantissant la pérennité de l'autonomie financière des départements, étaient respectés par la réforme de la fiscalité locale.

6.2.2- Les ressources institutionnelles

Deuxième ressource du département, les recettes institutionnelles ont connu un fléchissement durant la période sous revue (- 0,5 %), pour s'établir à 70,9 M€ en 2020. La baisse observée tient à la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui a reculé de 49,8 M€ à 46,6 M€ de 2015 à 2020, soit - 3,2 M€ en lien avec la participation du département à l'effort de redressement des finances publiques.

Par ailleurs, il convient d'isoler les participations versées au département par la région Auvergne-Rhône-Alpes, de 2017 à 2019, à raison de la délégation temporaire et transitoire (par convention) consentie pour l'exercice des compétences de transports scolaires et de transports non urbains⁵⁹. La région, devenue en 2017 autorité organisatrice au titre de ces transports⁶⁰, a en effet compensé jusqu'en 2019 les charges supportées par le département en la matière.

Le montant de ladite compensation a respectivement atteint 4 M€ en 2017, 7 M€ en 2018 et 8 M€ en 2019, faisant en conséquence fluctuer le niveau des ressources institutionnelles perçues par le département.

Depuis l'exercice 2020, la région Auvergne-Rhône-Alpes a repris en régie directe l'organisation des compétences de transports qui lui ont été dévolues par la loi NOTRÉ d'août 2015, pour le Cantal comme pour la plupart des autres départements d'Auvergne-Rhône-Alpes. Le département reste toutefois compétent pour le transport scolaire des élèves handicapés (124 élèves concernés en 2020).

6.2.3- La fiscalité reversée

Les produits reversés au département par les différents fonds de péréquation ont très fortement augmenté sur la période examinée (+ 66 %), passant de 11,4 M€ en 2015 à 18,9 M€ en 2020.

Pour l'essentiel, ces produits sont tirés par la progression très dynamique des reversements en provenance du Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), lesquels ont doublé de 2015 à 2019, passant de 2,4 M€ à 5,6 M€ puis à 10,8 M€ en 2020, en intégrant d'autres fonds fusionnés (cf. *infra*).

⁵⁷ Article L.O. 1114-3 du CGCT : « Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie. [...] Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. ».

⁵⁸ Article L.O. 1114-4 du CGCT : « [...] Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait. ».

⁵⁹ En application de l'article L. 3111-9 du code des transports et dans les conditions fixées par l'article L. 1111-8 du CGCT.

⁶⁰ Conformément à l'article 15 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi Notré).

La faiblesse du revenu, du potentiel financier et du niveau de DMTO par habitant dans le département⁶¹, associée à la croissance sensible des ressources collectées au plan national par le Fonds de péréquation des DMTO (de 279 M€ à 703 M€ entre 2015 et 2019), explique l'augmentation du produit perçu par le Cantal.

La loi de finances pour 2020 ayant simplifié les dispositifs de péréquation autour du Fonds national de péréquation des DMTO, en fusionnant trois fonds de péréquation⁶², les dotations reçues de ce dernier fonds qui étaient auparavant traitées en tant que ressources de la fiscalité propre sont désormais comptabilisées au titre de la fiscalité reversée.

6.2.4- Les ressources d'exploitation

S'élevant à 12,6 M€ en 2020, soit 6 % des produits de gestion, les ressources d'exploitation ont augmenté de 2,3 M€ entre 2015 et 2020, du fait notamment des facturations de charges de personnel départemental mis à disposition d'organismes tiers (soit 1,9 M€ facturés en 2020 au laboratoire d'analyses du GIP TERANA et à l'agence Cantal ingénierie et territoires).

Mais l'essentiel des ressources d'exploitation provient des recouvrements d'indus sur aides sociales, réalisés auprès des bénéficiaires, des tiers-payants, des successions et autres redevables (pour un montant de 9 M€ en 2020).

Le droit au RSA est ouvert aux bénéficiaires et contrôlé par les organismes payeurs, que sont la Caisse d'allocations familiales (CAF) et la Caisse de mutualité sociale agricole (CMSA), avec lesquels le département a signé des conventions de gestion pluriannuelles. Ce sont donc la CAF et la CMSA qui constatent les indus et qualifient les fraudes, en lien avec les services du département.

Venant conforter les dispositifs de contrôles du RSA mis en place par les organismes payeurs, le département du Cantal s'est récemment doté d'un plan de contrôle complémentaire 2020-2021. Trois agents (gestionnaires) du service Emploi et Insertion sont spécifiquement en charge des opérations de vérifications sur pièces. Le nombre de dépôts de plaintes au titre des fraudes au RSA est retracé dans le tableau qui suit. Sur 54 dossiers identifiés, 10 ont donné lieu à condamnation à rembourser le département, 5 ont été classés sans suite mais les créances sont en cours de recouvrement, les 39 autres procédures étant encore en instance de décision.

Tableau 29 : Dépôts de plainte effectués par le département en matière de fraude au RSA

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Nombre de plaintes	5	7	10	11	18	0	3	54
Montant du préjudice	30 128	30 844	83 897	105 168	182 276	0	23 432	455 745

Source : Département du Cantal.

6.3- L'évolution des charges de gestion

Au cours de la période sous revue, les charges réelles de fonctionnement (hors intérêts de la dette) ont été bien maîtrisées, ne progressant que de 0,5 % en moyenne annuelle. Elles ont évolué de 167,2 M€ à 171,4 M€ entre 2015 et 2020, soit + 4,2 M€ (tableau infra).

⁶¹ Soit un niveau de DMTO de 105 € par habitant alors que les départements les plus riches dépassent 208 € par habitant (Source : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2020 - Fascicule 1 – Juin 2021).

⁶² Fusion du fonds national de péréquation des DMTO, du fonds de solidarité des départements (FSD), et du fonds de soutien interdépartemental (FSID).

Conjuguée à la réduction de plusieurs postes de charges, dont notamment 6,5 % de baisse annuelle entre 2015 et 2020 pour les charges à caractère général, 7,1 % pour les subventions de fonctionnement et 4,2 % pour autres charges de gestion, la stabilisation du niveau des charges de personnel (+ 1 %) a permis de contrebalancer la dynamique des charges sociales (+ 3,5 %).

Signataire en juin 2018 du pacte financier⁶³ avec le représentant de l'État couvrant la période 2018-2020, le département a ainsi respecté l'objectif d'encadrement de la progression annuelle de ses dépenses réelles, fixé à 1,2 % (tableau infra). En raison de la crise sanitaire, le pacte financier a été suspendu en 2020⁶⁴.

En 2020, le Cantal présente un ratio de charges de gestion par habitant de 1 181 €, soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne et à la médiane de sa strate, ressortant respectivement à 1 063 € et 1 076 € par habitant.

Tableau 30 : Évolution des charges de gestion (hors charges financières)

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges d'aides à la personne	73,8	78,0	81,1	83,6	85,3	87,8	3,5 %
+ Charges de personnel	44,4	45,5	45,5	46,8	47,1	46,8	1,1 %
+ Charges à caractère général	21,6	22,5	22,9	22,5	23,9	15,5	- 6,5 %
+ Autres charges de gestion	19,8	20,3	19,1	17,7	16,8	16,0	- 4,2 %
+ Subventions de fonctionnement	7,6	6,5	5,9	5,3	4,9	5,3	- 7,1 %
= Charges courantes	167,2	172,8	174,5	175,9	178	171,4	0,5 %
Plafonds à ne pas dépasser dans le cadre du pacte financier signé				179,5	181,7	183,8	1,2 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

6.3.1- Les dépenses d'aide sociale à la personne

Les dépenses d'aide sociale sont le premier poste de charges du département. En 2020, elles s'élevaient à 87,8 M€, soit la moitié (51 %) des dépenses réelles de fonctionnement. Ce niveau correspond à la moyenne observée au sein de la strate de référence du département (52 % en 2020).

Sur la période sous revue, ces dépenses d'aides sociales ont augmenté de 73,8 M€ à 87,8 M€, soit + 14 M€. L'augmentation est imputable pour un tiers aux allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH⁶⁵) et, pour les deux autres tiers, aux autres aides dites indirectes (aide sociale à l'enfance, frais de séjour pour adultes handicapés et personnes âgées).

En 2020, les aides directes représentaient un peu plus de la moitié des dépenses d'aide sociale à la personne (52 %, soit près de 46 M€). Les aides indirectes ont atteint de l'ordre de 42 M€ en 2020.

⁶³ Dans l'objectif d'une réduction de 3 points de dépenses publiques dans le PIB ainsi que d'une diminution de la dette publique de 5 points à l'horizon 2022, l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a prévu que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales progresseraient, dans leur ensemble, de 1,2 % par an.

⁶⁴ Article 12 de la loi n° 2020-290 d'urgence sanitaire du 23 mars 2020.

⁶⁵ Allocation personnalisée d'autonomie (APA) ; Revenu de solidarité active (RSA) ; Prestation de compensation du handicap (PCH).

Tableau 31 : Évolution des principales dépenses d'aides sociales

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Aides directes à la personne (a)	40,9	41,8	43,8	44,1	44,7	45,9	2,3 %
dont Aide personnalisée d'autonomie (APA)	24,5	24,7	25,7	25,7	25,8	25,9	1,1 %
dont Revenu de solidarité active (RSA)	10,5	12,0	12,8	13,1	13,6	14,2	6,2 %
dont Allocations personnes handicapées (AAH ⁶⁶)	3,8	3,8	4,1	4,3	4,3	4,2	2,3 %
dont Autres dépenses sociales	2,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,6	- 5,7 %
Aides indirectes à la personne (b)	32,9	36,3	37,3	39,4	40,6	41,9	5,0 %
dont Frais de séjours pour adultes handicapés (ASH-PH)	16,6	18,6	18,9	20,2	22,4	23,9	7,6 %
dont Aide sociale à l'enfance (ASE)	7,0	7,8	8,9	9,4	9,9	10,2	8,0 %
dont Frais de séjours pour personnes âgées (ASH-PA)	9,3	9,8	9,5	9,8	8,3	7,6	- 3,8 %
Total des dépenses d'aides sociales (a+b)	73,8	78,1	81,1	83,5	85,3	87,8	3,5 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

Le nombre de bénéficiaires des principales aides sociales allouées par le département du Cantal est demeuré stable (tableau infra) sur l'ensemble de la période sous revue.

S'agissant plus particulièrement des allocataires du RSA, il apparaît que la crise sanitaire n'a pas entraîné d'évolution notable du nombre de bénéficiaires en 2020 (51 nouveaux bénéficiaires par rapport à 2019).

Tableau 32 : Évolution du nombre de bénéficiaires des principales aides sociales dans le Cantal

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
APA	6 149	6 216	5 971	6 232	6 346	6 206
RSA	4 347	4 175	4 007	4 148	4 196	4 247
ASH PA et PH	1 153	1 169	1 037	1 044	1 062	1 056
PCH	451	472	514	547	581	593
ASE (divers dispositifs)	1 182	1 215	1 232	1 277	1 327	1 307

Source : Département du Cantal.

Le taux de couverture des allocations individuelles de solidarité (AIS) correspond à la part globale de ces dépenses financées par les dispositifs de compensations relevant de l'État. La différence entre les dépenses réelles exposées par le département et le niveau des compensations reçues permet de mesurer le montant du reste à charges du département (tableau infra). Pour le Cantal, le taux de couverture a reculé de deux points sur la période d'analyse, passant de 56 % à 54 %. Ce taux demeurerait toutefois, en 2016 (dernière année de données de comparaison), supérieur dans le Cantal au taux constaté au plan national (taux de couverture de 54 % en 2016⁶⁷).

⁶⁶ Inclue principalement l'allocation de compensation du handicap (ACH) et, à la marge, l'allocation compensatrice tierce personne (ACTP).

⁶⁷ Mission « Finances locales » co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur - Rapport sur la refonte de la fiscalité locale remis le 9 mai 2018 au Premier Ministre.

Tableau 33 : Évolution du taux de couverture global des AIS

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prestations versées (A)	37,6	39,6	41,6	42,1	42,7	43,5
dont APA	24,5	24,7	25,7	25,7	25,8	25,9
dont RSA	10,5	12,0	12,8	13,1	13,6	14,2
dont PCH	2,6	2,9	3,1	3,3	3,3	3,3
Compensations reçues (B)	21,2	22,7	23,7	23,7	23,7	23,6
dont CNSA ⁶⁸ APA	7,6	9,1	10,0	9,8	9,4	9,3
dont CNSA PCH	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
dont TICPE ⁶⁹	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
dont FMDI ⁷⁰	0,8	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
dont DCP ⁷¹	4,6	4,6	4,9	4,9	5,2	5,3
Taux de couverture (B/A)	56 %	57 %	57 %	56 %	55 %	54 %

Source : D'après les comptes financiers du département du Cantal.

6.3.2- Les charges de personnel

Les charges de personnel sont constituées par l'ensemble des rémunérations, primes et indemnités du personnel titulaire et non-titulaire du département et des charges sociales afférentes. Elles sont analysées de façon plus détaillée au sein de la partie consacrée à la gestion des ressources humaines du présent rapport.

Atteignant 47 M€ en 2020, elles représentent un peu plus du quart (27 %) des dépenses réelles de fonctionnement (171,4 M€), soit le deuxième poste de charges après les dépenses d'aides à la personne. Avec un taux d'évolution annuel de 1 %, elles sont demeurées relativement stables durant la période sous revue.

Rapportées à la population, les dépenses de personnels supportées par le département du Cantal représentent 322 € par habitant en 2020, soit un niveau supérieur aux données moyennes (288 €/habitant) et à la valeur médiane (292 €/habitant) de la strate⁷².

Tableau 34 : Évolution des dépenses de personnel

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	31,3	31,7	31,8	33,2	33,5	33,5	1,4 %
+ Charges sociales et impôts	13,1	13,8	13,7	13,6	13,6	13,3	0,3 %
= Charges totales de personnel	44,4	45,5	45,5	46,8	47,1	46,8	1,1 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

6.3.3- Les charges à caractère général

De 2015 à 2020, les charges à caractère général ont connu une forte baisse, de 21,6 M€ à 15,5 M€, soit une variation de - 28 %. Elle s'explique par la reprise, à compter du 1^{er} janvier 2020, de la compétence de transports scolaire et non urbain par la région Auvergne-Rhône-Alpes qui a décidé d'exercer directement cette compétence dont elle avait consenti la délégation de gestion, lors du transfert de compétences opéré par la loi NOTRé d'août 2015,

⁶⁸ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

⁶⁹ Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

⁷⁰ Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

⁷¹ Dispositif de compensation péréquée.

⁷² Il convient de rappeler que le département du Cantal connaît une baisse continue de sa population, élément qui affecte également la lecture de ces ratios comparatifs.

moyennant le versement d'une compensation financière allouée au département. À l'exception du poste « entretiens et réparation » qui a progressé de 2,5 M€ à 3,3 M€ (soit + 32 %), les autres types de charges générales n'ont pas connu d'évolution notable sur la période.

6.3.4- Les autres charges de gestion

De 2015 à 2020, les autres charges de gestion ont également enregistré un recul sensible en passant de 19,8 M€ à 16 M€, soit une baisse de 20 % qui tient à titre principal à la disparition de la contribution versée par le département à la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac (CABA) à raison des transports scolaires assurés dans le périmètre des transports urbains (PTU) relevant de la compétence de la communauté, ainsi qu'à la diminution de la contribution obligatoire versée annuellement au Service départemental d'incendie et de secours⁷³ (SDIS), de 7,3 M€ à 6,7 M€, et à un moindre niveau de contributions aux fonds sociaux (Fonds Solidarité Logement, Fonds d'Aide aux Jeunes).

Au nombre des participations (compte 656) supportées annuellement par le département, il y a lieu de citer les plus importantes :

- ♦ le versement en moyenne, chaque année, de 1,5 M€ aux compagnies aériennes desservant Aurillac, soit actuellement Air France, dans le cadre du contrat de délégation de service public de transport aérien (voir supra – partie consacrée aux engagements externes du département) ;
- ♦ le versement d'une participation d'un montant de 225 000 € chaque année à l'agence Cantal ingénierie et territoires (CIT). Créée en mars 2012 à l'initiative du département, elle a pris le relais des services de l'État en matière d'ingénierie publique locale, et s'inscrit dans les missions de solidarité territoriale dévolues au département⁷⁴.

6.3.5- Les subventions de fonctionnement versées

De 2015 à 2020, les subventions de fonctionnement versées par le département ont connu un mouvement de baisse graduelle, passant de 7,6 M€ à 5,3 M€, soit -7 % en moyenne annuelle.

Ce mouvement de retrait concerne aussi bien les subventions allouées aux collectivités et établissements publics (notamment les communes et EPCI soutenus au titre de la compétence de solidarité territoriale) que les subventions consenties aux associations et personnes de droit privé. Les premières ont ainsi reculé de 1,9 M€ en 2015 à 0,9 M€ en 2020, et les secondes de 5,7 M€ à 4,3 M€ sur la même période.

⁷³ Conformément à l'article L. 1424-35 du CGCT, la contribution du département au budget du SDIS est fixée, chaque année, par une délibération du conseil départemental et les relations entre les deux organismes font l'objet d'une convention pluriannuelle. La dernière convention en date porte sur la période 2019-2021. Elle vise notamment à développer les domaines de mutualisation entre le département et le SDIS (groupements d'achats, entre autres actions). Des réunions et bilans périodiques sont formalisés.

⁷⁴ Conformément à l'article L. 5511-1 du CGCT, l'agence Cantal ingénierie et territoires prend la forme juridique d'un établissement public administratif (EPA) soumis à l'instruction budgétaire et comptable M52, créé entre le département du Cantal, les communes et les EPCI qui adhèrent aux statuts de l'agence. Son objet est d'apporter, au bénéfice de ses membres, une assistance d'ordre technique, juridique et financière. Outre le département du Cantal, l'agence technique départementale regroupe en 2019, 262 adhérents, soit la quasi intégralité des collectivités cantaliennes.

La crise sanitaire de 2020 marque cependant une rupture dans la tendance baissière observée depuis 2015 pour les subventions versées aux personnes de droit privé. Ces dernières ont en effet progressé de 3,3 M€ en 2019 à 4,3 M€ en 2020, par l'effet principalement de l'attribution d'un montant de 1 M€ de « primes Covid » aux différents intervenants dans le secteur médico-social (ADMR⁷⁵, ASED⁷⁶, foyers d'hébergement, maisons de repos, etc.).

Au regard des montants alloués individuellement, la subvention de fonctionnement annuelle la plus élevée bénéficie au comité départemental du tourisme, désormais dénommé « Agence départementale Cantal Destination »⁷⁷, auquel le département a versé en moyenne 1 M€ par an durant la période sous revue. Malgré la crise sanitaire, qui a considérablement limité l'action promotionnelle du tourisme dans le Cantal, le montant de la subvention n'a guère diminué en 2020, s'établissant à quelque 826 000 €, sans que le département estime devoir reconsidérer le montant de son soutien financier malgré le contexte de confinement et de mesures restrictives de déplacement ayant grandement affecté l'activité de l'agence.

En réponse aux observations de la chambre, le département a justifié le choix de maintenir la subvention de 826 000 € par le soutien des événements d'envergure tels que le tour de France (étape du Puy mary en septembre 2020) et par un travail de promotion digitale de la destination Cantal.

6.3.6- Les dépenses 2020 liées à la crise sanitaire Covid-19

Dans le but de pouvoir suivre les dépenses liées à la crise sanitaire, un centre de coût « Covid19 » a été créé en 2020 dans le progiciel de gestion financière (ASTRE), en sorte d'y rattacher les dépenses dès l'engagement ou au moment de la liquidation.

Le département n'a pas eu recours au dispositif d'étalement des charges proposé par l'État⁷⁸, mais il a fait appel en revanche au mécanisme d'avances remboursables au titre du produit des DMTO⁷⁹.

S'agissant de l'impact direct de la crise sanitaire, le département chiffre à 3,7 M€ les dépenses supplémentaires exposées durant l'exercice 2020 à raison du fait de la crise (tableau infra).

⁷⁵ Abréviation pour Aide à domicile en milieu rural, une association de services à la personne qui intervient dans le domaine de l'autonomie des personnes âgées, de la famille et de la santé en proposant de nombreux services à domicile.

⁷⁶ Association de services à domicile du Cantal.

⁷⁷ Conformément à l'article L. 132-2 du code du tourisme : « *Le comité départemental du tourisme, créé à l'initiative du conseil départemental, prépare et met en œuvre la politique touristique du département* ». Cantal Destination est une association créée par le département en 1997 pour exercer les missions du comité départemental du tourisme. Ses statuts sont régis par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle est chargée de la valorisation de la destination Cantal avec pour objectif d'accroître la fréquentation touristique et ses retombées économiques. Des conventions annuelles sont signées entre le département et l'agence.

⁷⁸ Le mécanisme dérogatoire proposé aux collectivités locales en 2020 (circulaire interministérielle du 24 août 2020) leur permettait d'étaler la charge budgétaire liée aux dépenses exceptionnelles Covid-19 sur une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans, au lieu de la faire peser entièrement sur le seul exercice 2020.

⁷⁹ Mécanisme d'aide provisoire prévue à l'article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, au profit des départements et des autres collectivités bénéficiaires pour soutenir la trésorerie de ces collectivités face à la crise sanitaire Covid-19.

Tableau 35 : Effets direct de la crise sanitaire Covid-19 sur les dépenses de 2020

En €	Montants
Section d'investissement	1 189 600
Abondement du Fonds Région Unie	718 000
Achats de matériel informatique dans le cadre du télétravail	471 600
Section de fonctionnement	2 521 300
Attribution d'une prime Covid aux acteurs médico-sociaux	1 105 300
Compensation de la baisse d'activité aux organismes médico-sociaux	557 000
Habillement et Vêtements de travail	500 000
Achat et distribution gratuite de 160 000 masques à la population	295 000
Indemnisation d'artistes suite à représentations annulées ⁸⁰	16 000
Frais de communication et annonces	17 000
Produits pharmaceutiques et autres fournitures	18 000
Fournitures d'entretien	13 000
Total des dépenses d'investissement et de fonctionnement	3 710 900

Source : Département du Cantal.

Le département a constaté, en parallèle, une baisse de certains postes de charges récurrentes durant l'année 2020, du fait des périodes de confinement et du recours au télétravail au sein des services de la collectivité. Il estime ainsi avoir réalisé en 2020 des économies de l'ordre de 0,7 M€ en matière de frais de déplacement, de frais de formation, de dépenses de carburant, d'eau et d'électricité (tableau infra).

Tableau 36 : Baisse de certaines dépenses en lien avec la crise sanitaire

En €	2019	2020	Écart 2019-2020
Carburant	1 261 475	909 305	352 170
Eau et électricité	520 338	327 841	192 497
Frais de déplacement	342 749	253 859	88 890
Frais de formation	232 408	173 803	58 605
TOTAL	2 356 970	1 664 808	692 162

Source : Département du Cantal.

La crise sanitaire a également affecté le montant des recettes de fonctionnement, le département évaluant à près de 1 M€ les recettes supplémentaires perçues en 2020 du fait de la crise (tableau infra).

Tableau 37 : Effets de la crise sanitaire sur les recettes 2020

En €	Montants
Participation CNSA « prime Covid- SAAD »	+ 288 000
Avance remboursable sur DMTO	+ 788 000
Total des recettes de fonctionnement supplémentaires	1 076 000

Source : estimations d'après les informations communiquées par le département.

⁸⁰ Des mesures d'urgences ont permis aux collectivités territoriales d'honorer les contrats signés, même si les prestations n'ont pas pu être effectuées. L'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie Covid-19 dispose à son article 6, alinéa 3 : « Lorsque l'annulation d'un bon de commande ou la résiliation du marché par l'acheteur est la conséquence des mesures prises par les autorités administratives compétentes dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le titulaire peut être indemnisé, par l'acheteur, des dépenses engagées lorsqu'elles sont directement imputables à l'exécution d'un bon de commande annulé ou d'un marché résilié ».

Au total, la crise sanitaire s'est traduite par un alourdissement net des charges de l'ordre de 2 M€ pour le département du Cantal en 2020 (soit 3,7 M€ - 0,7 M€ - 1 M€, au vu des trois tableaux précédents).

Cet impact peut être qualifié de modéré au regard du niveau des principaux indicateurs financiers du département en 2020 : CAF brute à 32,7 M€, fonds de roulement à 20,7 M€ et trésorerie à 22,3 M€, indicateurs qui n'ont pas connu de rupture de tendance par rapport à l'année 2019.

Il convient au demeurant de noter que certaines dépenses exposées dans l'urgence, notamment pour assurer la continuité de l'exercice des missions de service public, continueront de produire effet bien au-delà de la période de crise, en sorte d'anticipation de programmes d'équipement (ainsi en est-il des achats de matériels informatiques, nécessités par le déploiement du télétravail).

6.4- Les dépenses d'investissement et leur financement

Comme l'indique le tableau ci-après, les investissements du département sont d'abord financés par mobilisation du financement propre disponible, constitué de la CAF nette (CAF brute diminuée du remboursement de l'annuité en capital de la dette) et des recettes d'investissement définitivement acquises. Lorsque ce financement propre disponible ne suffit pas à couvrir les dépenses d'investissement de l'année, un besoin de financement apparaît, qui peut être comblé par la mobilisation du fonds de roulement (excédents antérieurs reportés) ou/et par le recours à de nouveaux emprunts.

Tableau 38 : Le financement des investissements

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	21,3	20,9	18,5	19,2	33,8	32,7	146,5
- Annuité en capital de la dette	15,8	16,9	17,5	17,3	16,3	18,0	101,8
= CAF nette ou disponible (C)	5,6	4,0	1,0	1,9	17,5	14,7	44,7
+ FCTVA	2,3	2,3	2,2	2,9	1,9	2,8	14,5
+ Subventions d'investissement reçues	2,6	1,8	5,9	5,1	5,5	0,4	21,3
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police)	3,9	4,0	4,0	3,4	3,5	3,3	22,1
+ Produits de cession	0,5	0,01	1,5	0,1	0,2	0,9	3,25
=Recettes d'inv. hors emprunt (D)	9,3	8,1	13,6	11,5	11,2	7,4	61,2
= Financement propre disponible (C+D)	14,9	12,1	14,6	13,4	28,7	22,1	105,9
- Dépenses d'équipement	16,4	16,2	20,0	19,4	18,6	19,2	109,8
-Subventions d'équipement versées	13,7	9,4	6,9	6,8	10,8	9,2	56,8
- Participations et investissements financiers nets	0,3	- 0,2	- 0,3	- 0,6	0,9	1,2	1,2
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,78	- 0,73
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	15,5	13,3	12,0	12,2	- 1,5	- 6,8	- 61,2
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0,01	0,02	0,11	0,12	0,21	0,08	- 0,55
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	15,5	13,3	12,1	12,3	- 1,7	- 6,8	- 61,7
Nouveaux emprunts de l'année	14,0	14,0	15,0	14,0	12,0	8,0	77,0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 1,5	0,7	2,9	1,7	10,3	1,2	15,3
Fonds de roulement au 31/12	4	4,7	7,6	9,3	19,6	20,7	so

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

En montant cumulé durant la période de 2015 à 2020, le département du Cantal a réalisé 167 M€ de dépenses d'investissement, dont les deux tiers sous forme de dépenses d'équipement (110 M€) et pour le reste, par l'octroi de subventions d'équipement au bénéfice de divers partenaires externes (57 M€).

Le niveau des dépenses d'investissement n'a pas connu de pic marqué sur la période d'analyse, le cycle électoral se révélant ne pas avoir constitué un facteur déterminant du niveau et du rythme de réalisation du programme d'investissement départemental.

En cumulé sur la période 2015-2020, les dépenses d'équipement du département ont représenté 750 € par habitant, et les subventions d'équipement versées quelque 388 € par habitant. Ces niveaux s'avèrent plus faibles, mais sans écart sensible, avec ceux observés pour l'ensemble des départements de la strate, de respectivement 832 € et 405 € par habitant, sur la même période (en cumulé).

Le recours à deux partenariats public-privé et à un bail emphytéotique administratif, pour la réalisation d'équipements de voirie et la rénovation d'un collège, contribue à faire ressortir un moindre effort d'investissement pour le département du Cantal, en comparaison des données nationales. Les modalités d'externalisation empruntées permettent en effet de lisser dans le temps (via les loyers annuels) le poids des dépenses d'équipement qui, sous maîtrise d'ouvrage directe, impacteraient significativement les exercices de réalisation.

Les principales dépenses d'investissement exposées durant la période 2015-2020 ont porté sur :

- ♦ la part investissement (compte 235) des deux partenariats public-privé (PPP) relatifs aux routes départementales n° 120 (ouverture vers la Corrèze) et n° 926 (contournement de Saint-Flour), ainsi que du bail emphytéotique administratif (BEA) pour la réhabilitation du collège Jules Ferry à Aurillac, soit 26,6 M€ ;
- ♦ les travaux sur la voirie intéressant l'amélioration des structures de chaussée, et les aménagements de sécurité (virages, carrefour, etc.) et de traverse pour 22,5 M€ ;
- ♦ la participation de 6,5 M€ consentie à la régie Auvergne Numérique très haut-débit (PPP), pilotée par la région Auvergne-Rhône-Alpes et quatre départements (Allier, Cantal, Haute-Loire et Puy-de-Dôme), dans le cadre du développement du réseau Internet très haut-débit ;
- ♦ l'acquisition pour 5,6 M€ de gros matériels (engins) pour l'entretien et l'exploitation des routes départementales ;
- ♦ la création et l'aménagement d'un pôle dit « école d'équitation », avec construction de deux bâtiments d'un coût de 2,7 M€ ;
- ♦ les grosses réparations d'ouvrages d'art pour 2,6 M€ ;
- ♦ divers travaux d'aménagement immobilier, dont la réalisation d'un bâtiment dit « pôle d'excellence » pour l'institut universitaire technologique (IUT) d'Aurillac, pour un coût de 1,8 M€ ;
- ♦ des subventions d'équipements attribuées annuellement aux communes et EPCI du Cantal, dans le cadre de la compétence de solidarité territoriale du département, en soutien de la réalisation d'opérations particulières.

Pour la plupart de ces opérations, le département a bénéficié du soutien financier de l'État et de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Pour assurer le financement des dépenses d'investissement de la période (167 M€), le département a mobilisé sa CAF nette à hauteur de 27 % (soit 44,7 M€ sur la période), abondée du produit des recettes d'investissement propres qui ont contribué pour 36 % (61,2 M€ sur la période), ce qui lui a permis de couvrir 63 % de l'ensemble de ses dépenses d'équipement. Les 37 % restant à financer ont donné lieu à mobilisation de la ressource d'emprunts (77 M€ sur la période).

La chambre observe que le recours à de nouveaux emprunts aurait pu être évité en 2019 et 2020, exercices durant lesquelles le fonds de roulement disponible (trésorerie) permettait de financer le besoin de financement apparu en fin d'année. Le département aurait ainsi pu faire

l'économie de la souscription de quelque 15,3 M€ de nouveaux emprunts sur la période de 2015 à 2020.

La chambre invite en conséquence l'ordonnateur à renforcer le pilotage technico-financier de ses projets d'investissement.

6.5- La dette et les charges d'intérêts

Entre 2015 et 2020, la dette du département a enregistré une progression sensible, s'alourdissant de 167,8 M€ à 191,2 M€, soit de + 14 % (tableau infra). Cette augmentation s'explique, d'une part, par l'intégration durant la période des dettes afférentes aux contrats de partenariat public-privé et au bail emphytéotique, soit quelque 40 M€ au 31 décembre 2020⁸¹.

D'autre part, le département a souscrit chaque année 13 M€ de nouveaux emprunts bancaires, à hauteur d'un capital de l'ordre de 77 M€ sur la période, pour assurer le financement de ses dépenses d'investissement.

Dès lors, bien qu'ayant remboursé quelque 102 M€ d'annuités en capital sur la période, soit près de 17 M€ par an, le niveau de l'endettement global (intégrant l'encours de données intéressant les PPP et BEA) a progressé de 24 M€ entre 2015 et 2020.

Sur près de 4 M€ de charges d'intérêts acquittées en 2020, 1 M€ a trait à la dette portée au titre des PPP et BEA, le solde (soit l'essentiel) se rattachant aux emprunts bancaires. Cette charge d'intérêts représente 27 € par habitant en 2020, s'écartant sensiblement des valeurs moyennes et médianes de la strate de comparaison qui s'établissent respectivement à 12 € et à 13 € par habitant.

Au 31 décembre 2020, les 49 contrats d'emprunts non encore totalement amortis ne présentent pas de risque de taux. Ils sont classifiés à hauteur de 98,5 % soit 149 M€ de type « 1A », constituant la catégorie la moins risquée au regard de la charte Gissler de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, signée le 7 décembre 2009⁸².

Un seul emprunt, d'un capital de 2,3 M€ restant à rembourser, est classifié « 1B », en ce qu'il comporte un principe d'indexation avec barrière sans risque d'effet de levier. Contracté en 2006 pour un montant initial de 5 M€, il ne représente que 1,5 % du total de l'encours de dettes départementales au 31 décembre 2020. Son taux d'intérêts est variable, dans la mesure où le département dispose de la faculté de choisir périodiquement l'index de référence parmi un panel d'indices européens (dont EURIBOR 12 mois⁸³). Le taux d'intérêts réellement supporté par le département est conditionné par la fluctuation de l'indice sous-jacent, par rapport à un seuil fixé à l'avance (la barrière). Au cours de la période sous revue, le taux s'est établi à 4,32 % pour une charge annuelle d'intérêts de l'ordre de 130 000 €, ce qui n'apparaît pas excessif en comparaison du niveau moyen des taux d'intérêts fixes en 2006, année de souscription de l'emprunt. La durée résiduelle d'amortissement de l'emprunt en question est encore de 11 années.

⁸¹ Dette enregistrée au compte 1675 « Dettes afférentes aux M.E.T.P. et P.P.P ».

⁸² La Charte de bonne conduite propose de classer les financements bancaires en fonction de deux critères. D'une part, l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule avec un classement de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé). D'autre part, la structure de la formule de calcul avec un classement de A (risque faible) à E (risque élevé). Dans le cas des emprunts contractés par le département du Cantal, la classification « 1A » correspond à des indices zone euro à taux fixe et « 1B » à un indice zone euro avec barrière simple sans effet de levier.

⁸³ Taux d'intérêts auquel les principales banques européennes s'accordent mutuellement des prêts en euros sur 12 mois.

Durant la période sous revue, un contrat d'emprunt qui avait été contracté auprès de la Caisse d'épargne a donné lieu à renégociation et réaménagement en 2017, au prix d'une indemnité de remboursement anticipé de 155 000 €. Le capital restant dû, d'un montant de 3,1 M€, a été refinancé en repoussant l'année d'échéance de l'emprunt (de 2032 à 2038) et en modifiant les conditions de rémunération de la banque (de l'index Euribor 3 mois + marge de 2,83 % à Euribor 12 mois + marge de 0,57 %). Au total, le gain de l'opération est évalué à ce jour à 120 000 €⁸⁴. Comptablement, l'opération de refinancement a été isolée au compte 166 « Refinancement de dette », conformément aux dispositions de l'instruction comptable M52.

Très élevé en début de période (neuf années en moyenne sur 2015-2018), le ratio mesurant la capacité de désendettement du département (encours de la dette / CAF brute) s'est nettement amélioré depuis 2019. Il a été ramené à six années en 2020, soit en dessous du plafond légal de référence fixé à dix années⁸⁵ pour les départements.

Mais l'amélioration de la capacité de désendettement du département ne provient pas de la baisse de l'encours de la dette, comme observé ci-dessus. Elle tient à l'augmentation atypique de la CAF brute observée à partir de 2019. Or celle-ci paraît devoir être qualifiée d'exogène, dans la mesure où elle résulte d'une hausse des recettes issues des dispositifs de péréquation et des transferts de l'État.

Sans cet apport supplémentaire, le département du Cantal consacrerait encore la quasi-intégralité de sa CAF brute (90 % en 2018) au seul remboursement en capital de sa dette.

En tout état de cause, le département du Cantal affiche en 2020 l'encours de dette par habitant le plus élevé de sa strate, soit 1 323€, à rapprocher des valeurs moyenne (659 €) et médiane (643 €) observées pour l'ensemble des départements de la strate. Le remboursement de la dette en capital (annuité) atteint 124 € par habitant en 2020 dans le Cantal, contre 67 € relevés en moyenne et 64 € en niveau médian.

La chambre alerte l'ordonnateur sur l'importance de l'endettement du département du Cantal, qui se trouve exposé à de forts risques de difficultés de remboursement dans le cas de « choc exogène » susceptible d'hypothéquer le niveau des recettes (baisse conjoncturelle ou en tendance des transferts de l'État, ou du produit de la péréquation, s'agissant notamment des droits de mutation à titre onéreux).

Tableau 39 : Évolution de l'encours de la dette du département

en M€, au 31 décembre	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020/2015
Encours des dettes (A)	167,8	181,8	179,3	176,0	180,4	191,2	14 %
CAF brute (B)	21,3	20,9	18,5	19,2	33,8	32,7	53 %
Capacité de désendettement en nombre d'années (A/B)	7,9	8,7	9,7	9,2	5,3	5,8	so
Intérêts des dettes	4,7	4,2	4,0	4,2	4,1	3,9	- 17 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

⁸⁴ 870 694 € (montant des intérêts avant refinancement) – 595 483 € (montant des intérêts après refinancement) – 155 000 € (montant de l'indemnité de remboursement anticipée).

⁸⁵ Article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La chambre recommande au département d'engager une réflexion sur la soutenabilité de sa dette, au regard de sa politique d'investissement et des principaux engagements financiers externes pesant sur la collectivité.

6.6- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement net global (FRNG), qui traduit le solde entre les financements permanents (dotations, réserves, subventions, emprunts) et l'actif immobilisé net, correspond à la trésorerie potentielle, c'est-à-dire celle qui serait disponible si le besoin en fonds de roulement était nul.

Le besoin en fonds de roulement global (BFRG) est égal à la différence entre, d'une part, l'ensemble des créances et stocks et, d'autre part, les dettes à court terme (fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.).

La trésorerie correspond à la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Si ce dernier est positif, la trésorerie est plus faible que le fonds de roulement. Dans le cas inverse d'un besoin négatif, la trésorerie est plus importante que le fonds de roulement.

De 2015 à 2020, le fonds de roulement du département du Cantal a été multiplié par cinq, progressant de 4 M€ à 20 M€. La mobilisation de nouveaux emprunts, sans besoin avéré, a alimenté le fonds de roulement. Ceci étant, comparé à sa strate, le Cantal affiche en 2020 un niveau de FRNG à la fois proche de la moyenne (23,9 M€) et de la médiane (21,7 M€).

Le besoin en fonds de roulement s'est révélé modérément positif en 2015, 2016 et 2019, du fait de créances détenues par le département à l'encontre de redevables d'aides sociales. Il apparaît plus significativement négatif en 2017, 2018 et 2020, en raison du niveau élevé des dettes du département envers ses fournisseurs, notamment en matière d'immobilisations. Il en est résulté alors un dégagement en fonds de roulement, qui a permis de couvrir momentanément les créances du département sur ses redevables.

Enfin, s'établissant à quelque 22,3 M€ à la clôture de l'exercice 2020, la trésorerie du département s'est considérablement améliorée au cours de la période, tirée par la forte augmentation du fonds de roulement. Elle permettait ainsi de couvrir de un à deux mois de charges courantes.

Ce niveau de trésorerie correspond à l'étiage communément admis. Il a aidé le département à faire face aux dépenses urgentes, engendrées par la crise sanitaire, sans devoir recourir à la mobilisation de lignes de trésorerie. S'il est d'ailleurs très proche du niveau médian de la strate en 2020 (23 M€), il reste en deçà de la valeur moyenne (28,6 M€) moins significative et pertinente.

Mais ce niveau de trésorerie n'aurait jamais été atteint sans la mobilisation d'emprunts au-delà des besoins de financement des dépenses d'équipement du département, comme observé précédemment.

Tableau 40 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie du département

au 31 décembre en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	4,0	4,7	7,6	9,3	19,6	20,7
- Besoin en fonds de roulement global	0,1	1,4	- 3,0	-4,9	0,7	- 1,6
= Trésorerie nette	3,9	3,3	10,6	14,2	18,9	22,3
<i>en nb de jours de charges courantes</i>	8	7	22	29	38	47

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

6.7- Conclusion intermédiaire

À l'exception notable du niveau de l'encours de sa dette, le département du Cantal présente des indicateurs financiers proches des données affichées en moyenne par l'ensemble des départements de la même strate démographique (graphique ci-dessous).

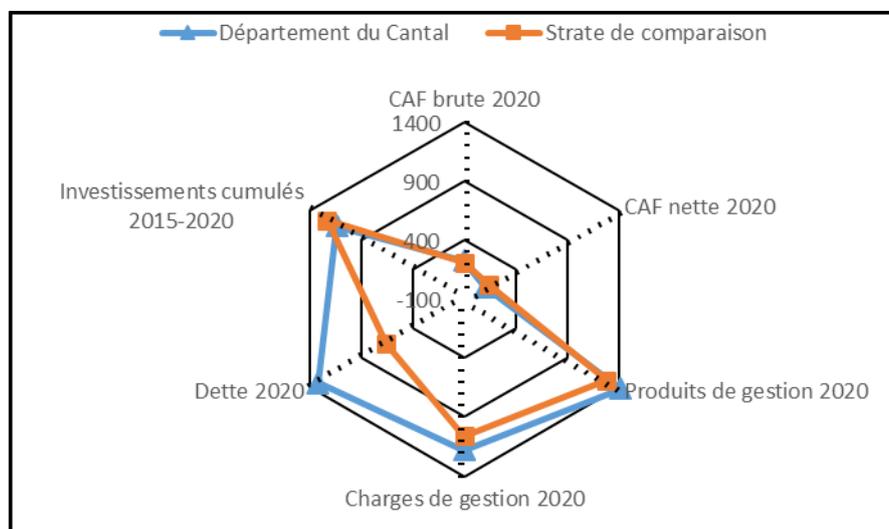
Entre 2015 et 2020, la CAF brute du département a significativement progressé de 21,3 M€ à 32,7 M€, le dynamisme constaté depuis l'année 2019 provenant de l'augmentation notable des ressources fiscales issues des transferts financiers de l'État et des dispositifs de péréquation (+ 15 M€ par rapport à 2018). Les charges courantes de gestion du département ont été maîtrisées au cours de la période sous revue, ne progressant que de 0,5 % en moyenne annuelle.

En 2020, la CAF brute du département s'est révélée supérieure à la moyenne de sa strate. Mais cette donnée favorable disparaît pour la CAF nette, du fait du poids de la dette du Cantal (1 323 €/habitant en 2020) sensiblement plus lourd que celui relevé pour les départements de sa strate (659 €/habitant en 2020).

Le niveau de l'endettement constitue le point d'attention de première importance, sur lequel la chambre alerte l'ordonnateur en vue d'entreprendre toute mesure pour le contenir. De fait, les difficultés de remboursement du capital de la dette ne sont nullement exclues, en cas de baisse conjoncturelle des transferts financiers de l'État ou des produits retirés de la péréquation.

La situation financière du département n'a pas été bouleversée en 2020 par la crise sanitaire. Les principaux indicateurs financiers n'ont pas marqué de rupture de tendance au regard de l'évolution antérieure sur la période 2015-2019.

Graphique n° 2 : Principaux indicateurs financiers du département du Cantal



Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

7- LE SYSTÈME D'INFORMATION

7.1- La stratégie et la gouvernance des systèmes d'information

7.1.1- La stratégie informatique

Un système d'information (SI) est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnel, données et procédures) qui permet de regrouper, de classer, de traiter et de diffuser de l'information sur un environnement donné.

Le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) doit traduire la stratégie informatique du département. Il décrit l'existant, fixe les objectifs en précisant les délais, la qualité et les budgets consacrés, et fait l'objet d'un suivi régulier.

Par délibération du 19 décembre 2013, le conseil départemental a adopté un schéma directeur de son système d'information pour la période 2014 – 2016 qui s'est traduit par une augmentation à la fois de la production de données, du nombre d'utilisateurs d'applications et des infrastructures informatiques, avec :

- ♦ une montée en puissance de son infrastructure de stockage de 800 Giga-octets à 6 Téra-octets ;
- ♦ une augmentation significative du nombre de serveurs, d'une dizaine d'implantations physiques à une architecture de 56 serveurs physiques et une vingtaine de serveurs virtualisés ;
- ♦ plus de 1 100 postes de travail connectés au réseau, contre 700 auparavant ;
- ♦ 48 sites connectés directement à l'hôtel du département et 22 collèges reliés sur le réseau.

Un plan d'actions pour une collectivité numérique (PACN) a également été mis en place dans le cadre du schéma directeur 2014-2016. Il s'inscrit dans une démarche globale de dématérialisation (comptable, marchés publics, contrôle de légalité, courrier, la gestion électronique des documents⁸⁶, le e-service⁸⁷ avec le portail de services et de modernisation de la collectivité).

Si le schéma directeur du SI respecte bien les principes énoncés précédemment, il n'est plus à jour depuis 2016 et n'a pas accompagné les évolutions, enregistrées depuis lors ou prévues. Dès lors, la chambre invite l'ordonnateur à soumettre à l'assemblée délibérante un nouveau schéma directeur pour la période actuelle en cours, en mobilisant les compétences et l'expertise de la direction des systèmes d'information (DSI).

Par ailleurs, la chambre a relevé l'absence de comité informatique de pilotage au sein de la collectivité, doté d'une mission de suivi et d'un rôle de proposition en matière d'orientations stratégiques informatiques. En réponse à cette observation, l'ordonnateur a indiqué qu'un tel comité comprenant le directeur général des services, des directeurs de pôle et des responsables de la DSI, était désormais constitué.

⁸⁶ La gestion électronique des documents (GED) permet l'archivage dématérialisé de dossiers et de documents (pièces justificatives notamment pour les demandeurs de prestations) sur un espace dédié.

⁸⁷ Plusieurs e-services sont proposés par le département du Cantal tels que la recherche cartographique d'assistantes maternelles, la billetterie du Lioran, le paiement des transports scolaires, l'état des routes en temps réel, etc.

7.1.2- La direction des systèmes d'information (DSI)

La direction des systèmes d'information (DSI), rattachée au pôle ressources, est dirigée par un directeur. Elle comprend deux services : le service des études et des développements Informatiques (SEDI) constitué d'un chef de service et huit agents, et le service des infrastructures informatiques (S2I) composé d'un chef de service et douze agents. Dotée de près de 20 ETP en 2020, les effectifs de la DSI sont demeurés stables durant la période sous revue, tout comme ses moyens budgétaires (tableaux infra).

Tableau 41 : Évolution des effectifs de la DSI

Effectifs en ETP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Catégorie A	3,8	3,8	3,8	3,9	3,8	3,8
Catégorie B	8,7	7,8	9,2	10,2	10,8	10,0
Catégorie C	5,7	5,6	3,7	4,6	6,0	5,8
Total effectifs	18,2	17,2	16,7	18,7	20,6	19,6

Source : Département du Cantal

De 2015 à 2020, les dépenses annuelles de la DSI ont atteint en moyenne de l'ordre de 2,7 M€. Les frais de maintenance informatique (logiciels) représentent près de la moitié des charges hors personnel. L'infrastructure informatique, complexe et non urbanisée, influe fortement sur ces coûts de maintenance.

Tableau 42 : Évolution des dépenses de la DSI

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges de personnels	773 516	721 059	731 822	867 116	974 117	959 860
Charges hors personnel	1 054 098	991 777	937 490	1 041 917	1 042 580	969 379
<i>dont maintenance informatique</i>	<i>383 463</i>	<i>441 992</i>	<i>441 992</i>	<i>466 758</i>	<i>539 697</i>	<i>456 846</i>
Dépenses d'investissements	624 845	738 088	1 191 818	1 127 383	959 256	966 000
Total budget mandaté	2 452 459	2 450 924	2 861 130	3 036 416	2 975 953	2 895 239

Source : Département du Cantal

La DSI dispose d'une lettre annuelle d'objectifs et de moyens (LOM). Celle se rapportant à l'année 2019 comporte différents objectifs, dont les principaux visent à :

1. Déterminer les orientations stratégiques en matière de SI (élaborer un nouveau schéma directeur des SI) ;
2. Assurer la cohérence du SI en développant une approche transversale ;
3. Développer la e-administration à l'égard des usagers, la dématérialisation et mettre à disposition de nouveaux outils partagés et collaboratifs ;
4. Définir et mettre en place une politique d'open data ;
5. Garantir l'intégrité et la sécurité des matériels et équipements informatiques ;
6. Assurer la continuité de service ;
7. Gérer et maintenir le parc informatique ;
8. Accompagner les utilisateurs internes dans l'utilisation des outils ;
9. Mettre en œuvre le schéma directeur informatique ;
10. Produire un tableau de bord de suivi des missions et leur incidence informatique.

Pour la chambre, la lettre d'objectifs et de moyens fixée à la DSI apparaît très ambitieuse, au vu des moyens d'encadrement dont est actuellement dotée la direction, à savoir un ingénieur et deux attachés territoriaux.

Plusieurs objectifs apparaissent au surplus incohérents. La DSI ne peut ainsi être chargée tout à la fois de la définition de la stratégie informatique du département et de sa mise en œuvre. En effet, la définition de la stratégie informatique relève de l'assemblée délibérante, et non de la DSI qui ne peut que participer à l'élaboration de la stratégie, en assurant un rôle de conseil et d'expert, avant de se charger ensuite de sa mise en œuvre. La même observation s'applique à la politique d'open-data, qui ne saurait être définie au seul niveau de la DSI.

Par ailleurs, sur le plan opérationnel, la chambre constate que la DSI ne dispose pas de tableaux de bord permettant de suivre concrètement la réalisation des objectifs de sa lettre d'objectifs et de moyens.

La chambre invite l'ordonnateur à remédier à ces insuffisances en rationalisant la lettre d'objectifs et de moyens de la DSI et en assumant, en lien avec l'assemblée délibérante, ses responsabilités de détermination des orientations stratégiques.

7.1.3- La complexité du système d'information

Le système d'information du département du Cantal est organisé en deux sous-ensembles : le SI du conseil départemental (SI-CD15) et le SI-Collège dont l'infrastructure du site est gérée par le directeur du système d'information.

Un audit de réseau a été mené en 2016 par un prestataire externe. Celui-ci a qualifié l'infrastructure de complexe. De fait, l'architecture réseau s'est construite progressivement, par l'ajout de composants successifs. Les équipements informatiques sont de marques et de modèles différents, ce qui rend la maintenance compliquée et coûteuse.

On dénombre 78 logiciels et 49 éditeurs différents au sein des services du département. Les applications communiquent essentiellement par des interfaces manuelles, rendant ainsi l'évolution et la maintenabilité du système d'information très coûteux.

Les interfaces manuelles⁸⁸ sur les cycles à enjeux demeurent trop nombreuses, majorant ainsi le nombre d'erreurs humaines.

Par ailleurs, la DSI a inventorié les applications informatiques mais n'a pas établi de cartographie applicative permettant de représenter par schéma les interfaces au sein du système global. Or, la cartographie est un outil essentiel en matière de maîtrise et de protection d'un système d'information⁸⁹.

Enfin, la maîtrise et la connaissance de l'architecture globale reposent présentement sur la seule personne du directeur de la DSI, sans l'existence d'une documentation en rendant compte. Il en résulte un risque latent de perte de la maîtrise du système informatique en cas de départ ou d'indisponibilité du directeur.

⁸⁸ Actions manuelles de la part des utilisateurs pour faire converger les différentes applications entre elles.

⁸⁹ Les avantages attendus d'une cartographie applicative sont nombreux : elle permet de disposer d'une vision commune et partagée du SI au sein de l'organisation. C'est un outil indispensable au pilotage de l'évolution du SI en particulier dans un contexte de mutualisation. Elle facilite la capitalisation d'expérience et la prise de décision grâce à un langage simple et visuel ce qui permet d'assurer le maintien en condition de sécurité et d'améliorer le niveau de maturité de l'organisme en matière de sécurité informatique. En matière de protection du SI, la cartographie permet d'identifier les systèmes les plus critiques et les plus exposés, d'anticiper les chemins d'attaques possibles sur ces systèmes et de mettre en place des mesures adéquates pour assurer leur protection. Elle permettrait enfin à la DSI de formaliser ses connaissances du système, ses connexions intérieures et extérieures, d'avoir une représentation détaillée des biens matériels, logiciels, réseaux de connexion, mais aussi les informations, activités et processus reposant sur ces biens.

La chambre invite l'ordonnateur à établir une cartographie applicative du système d'information avec les interfaces associées. Elle invite aussi à constituer une base documentaire interne à la DSI, susceptible de permettre d'assurer la continuité de service en cas d'indisponibilité ou de départ de certains agents et cadres expérimentés.

7.1.4- L'obsolescence des infrastructures informatiques

Les infrastructures et le parc informatique du système informatique du département sont vieillissants. La dette technique du département⁹⁰ est essentiellement liée à des systèmes d'exploitation et des équipements devenus obsolètes, par suite non maintenus à jour par les constructeurs, et relevant de logiciels qui ne correspondent plus aux besoins des utilisateurs.

Cette dette concerne principalement les éléments du cœur de réseau pour lesquels la fourniture de pièces compatibles n'est plus assurée. Elle concerne également des composants qui ne sont plus à jour et quatre logiciels de plus de dix ans, développés en interne, qui ne répondent plus aux besoins des services⁹¹.

Un plan d'investissement et une politique de renouvellement des équipements informatiques ont été programmés par la collectivité sur la période 2021-2022, afin de renouveler le matériel informatique et les infrastructures obsolètes. Un chantier important de modification de l'architecture réseau est également prévu pour permettre d'adapter le SI à l'exercice des missions en télétravail.

La chambre invite la collectivité à formaliser sa démarche de diagnostic et d'analyse du parc et des infrastructures informatiques, en vue de construire un plan de migration applicatif qui permette de suivre l'évolution de l'infrastructure.

S'agissant du système informatique des 22 collèges, un schéma départemental du numérique éducatif (SDNE) a été corédigé et validé en 2017 par un groupe de travail composé d'agents départementaux et de l'Éducation Nationale.

Il prévoit un planning prévisionnel en quatre phases successives de remise à niveau, qui seront séquencées au fur et à mesure selon un calendrier défini par collège : du câblage (phase 1) ; du réseau (phase 2) ; des serveurs (phase 3) ; des équipements (phase 4).

Le planning initialement prévu a été respecté et le département est aujourd'hui en phase 4. Le SDNE prévoit un renouvellement des équipements tous les cinq ans, ce qui permettra de les maintenir à niveau. Au total, le budget consacré au SDNE s'élève à 1,7 M€.

7.2- Les paramètres de sécurité informatique

Bien que recommandée par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), il n'existe pas de politique de sécurité du système d'information (PSSI) rédigée. Elle est en projet de rédaction, comme mentionné dans la lettre d'objectifs et de moyens remise à la DSI en 2019. De même, pour la politique de gestion des accès et des habilitations, qui existe certes dans la pratique, mais ne fait pas l'objet d'une formalisation particulière.

⁹⁰ Dans un système d'information, la dette technique constitue l'écart entre l'existant et l'état de l'art des composants du système d'information (code, logiciel, infrastructure...).

⁹¹ Logiciel de gestion des bénéficiaires du RSA ; logiciel de gestion des ouvrages d'art ; logiciel de suivi des successions des bénéficiaires décédés d'aides sociales ; logiciel de gestion des informations préoccupantes et des mesures mises en place par l'aide sociale à l'enfance.

7.2.1- La sécurité physique

De manière générale, toute organisation doit mettre en place une politique de sécurité afin de garantir la protection physique des zones hébergeant des informations sensibles ou critiques. L'objectif principal est d'empêcher tout accès physique non autorisé, et tout dommage ou intrusion sur les données de l'organisation. Il convient donc de mettre en place un périmètre de sécurité physique, une sécurisation des salles informatiques, et des mesures de protection contre les menaces extérieures et environnementales.

Le département du Cantal dispose de deux salles de serveurs « en miroir », dans lesquelles sont hébergés les serveurs et les données. Ces salles sont soumises à un contrôle d'accès par badge et à un accueil physique dès l'entrée principale. Elles disposent d'un onduleur électrique, d'une génératrice thermique et d'une alarme incendie. Cependant, les onduleurs sont obsolètes et il n'y a pas de dispositif de lutte en cas d'incendie.

Pour la chambre, il est urgent que la DSI remplace les éléments obsolètes et mette en place des procédures visant à prévenir les défaillances, pouvant mettre en péril la sécurité électrique ou incendie.

Enfin, il est à noter que la localisation des deux salles n'est pas espacée de plus d'une centaine de mètres. Cette proximité physique des salles accroît le risque de perte de données, notamment en cas d'incident environnemental. Il conviendrait d'envisager une localisation distancée de chacune des deux salles.

7.2.2- La sécurité logique

La sécurité logique repose sur la mise en œuvre d'un système de contrôle d'accès logique s'appuyant sur un service d'authentification, d'identification et d'autorisation. Elle repose également sur les dispositifs mis en place pour garantir la confidentialité - dont la cryptographie - une gestion efficace des mots de passe et des procédures d'authentification, des mesures antivirus et de sauvegarde des informations sensibles.

Un audit de sécurité, réalisé en 2014 par un cabinet privé, a permis de mettre en lumière certaines mauvaises pratiques du département du Cantal pouvant compromettre la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des équipements et applications du système d'information. Au total, le rapport d'audit a relevé 29 failles, notamment des vulnérabilités critiques de la sécurité des réseaux et des serveurs externes, qui facilitent les tentatives d'intrusions de personnes malveillantes.

Malgré le message d'alerte de l'audit de sécurité, le département n'a pas formalisé de plan d'actions correctives. Cependant, plusieurs actions ont été mises en place ponctuellement. À titre illustratif, les serveurs d'une part et les postes de travail d'autre part sont isolés dans une zone définie et une analyse des flux a été instaurée pour la gestion des interzones.

Deux formations, conçues et déployées par la DSI à l'intention des utilisateurs, ont par ailleurs été dispensées sur le thème de la sécurité afin de sensibiliser les utilisateurs aux bonnes pratiques à respecter.

Concernant la gestion des accès aux applications, ce processus est soit pris en charge par la DSI, soit déconcentré dans les services. Lorsque la gestion est déconcentrée, un référent fonctionnel attribue les accès et les droits dans l'outil.

La création, la modification et la suppression d'un compte y sont tracés. Une revue des comptes des utilisateurs ayant fait l'objet d'une mobilité ou d'un départ est également opérée une fois par an. Seuls les référents techniques de la DSI et les référents fonctionnels des pôles

métier possèdent des droits d'administrateur dans les applications métiers.

La gestion des mots de passe des applications métiers est articulée avec l'annuaire de la collectivité. Les applications ont trois niveaux d'authentification. La procédure de gestion des accès est conforme aux attentes en matière de sécurité. Certaines procédures clés du système d'information ne font pas l'objet de formalisation au sein de la DSI.

Par ailleurs, en matière de protection des données, le département du Cantal se conforme progressivement au règlement général sur la protection des données (RGPD⁹²).

Une déléguée à la protection des données a été nommée par arrêté du 7 mars 2019 et déclarée auprès de la CNIL⁹³. Attachée territoriale, elle ne relève toutefois pas de la DSI, mais du service des assemblées et des affaires juridiques. Elle est en charge, entre autres missions non informatiques, de la mise à jour régulière du registre dédié.

Un état des lieux a été effectué en octobre 2019. Il en résulte qu'un important travail de recensement des traitements de données à caractère personnel et de sensibilisation des agents au RGPD reste à réaliser. Ces actions demeurent nécessaires pour que les bonnes pratiques en matière d'anonymisation, de chiffrement des données personnelles, se développent au sein de la collectivité.

7.2.3- La sécurité périmétrique

Le but de la protection périmétrique est de protéger le système d'information de la collectivité contre toute intrusion venant de l'extérieur, en détectant les intrus potentiels avant qu'ils ne pénètrent le réseau.

Le département du Cantal fait régulièrement l'objet de cyberattaques du type Spam⁹⁴, phishing⁹⁵ sans dégât majeur. La dernière attaque a été déjouée en octobre 2020. La collectivité a été réactive et a mis en place un plan d'actions en concertation avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) afin de comprendre et d'éviter les attaques ultérieures.

En sorte de se protéger des vols de données, il est primordial de chiffrer les données sensibles, afin que seuls ceux qui sont autorisés à les manipuler puissent y avoir accès. Dans ce cadre, le département utilise une technologie de cryptographie à clé publique qui délivre des certificats numériques. Ces derniers permettent d'entreprendre des opérations cryptographiques, telles que le chiffrement et la signature numérique. Ces opérations servent à garantir la confidentialité, l'authentification, l'intégrité lors d'échanges électroniques.

⁹² Le règlement général sur la protection des données – RGPD établit des règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et des règles relatives à la libre circulation de ces données. Il protège les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, et en particulier leur droit à la protection des données à caractère personnel (Source : CNIL).

⁹³ Autorité administrative indépendante, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) a été créée par la loi Informatique et Libertés du 6 janvier 1978. Elle est chargée de veiller à la protection des données personnelles contenues dans les fichiers et traitements informatiques.

⁹⁴ *Spam* : communication électronique non sollicitée, courrier indésirable

⁹⁵ *Phishing* (hameçonnage en français) est une technique frauduleuse destinée à leurrer l'internaute pour l'inciter à communiquer des données personnelles (comptes d'accès, mots de passe...) et/ou bancaires en se faisant passer pour un tiers de confiance.

7.2.4- Le plan de continuité d'activité (PCA)

Comme évoqué précédemment, les deux salles serveurs qui hébergent les serveurs et les données ne sont pas espacées de plus de 100 mètres. La proximité de ces salles implique un risque de perte de données, en particulier en cas d'incident environnemental. De plus, les deux sites sont alimentés par la même plaque de distribution électrique, et sont raccordés aux mêmes nœuds de raccordement d'abonnés (NRA⁹⁶) télécom. En cas de défaut d'un site, le risque est grand que le second ne puisse pas prendre le relais et assurer une continuité d'activité. Une externalisation d'une partie du plan de continuité d'activité est en cours d'étude.

Les serveurs du département ainsi que les équipements critiques ont été mis en grappe. Dès lors, en cas de panne ou de forte charge, les serveurs inactifs (appelés nœuds) peuvent démarrer et assurer une reprise d'activité rapidement.

Les procédures du plan de continuité d'activité ne font pas l'objet d'une réelle formalisation ni de tests, ce qui ne respecte pas les bonnes pratiques recommandées en la matière.

En effet, pour s'assurer de l'efficacité des mesures de continuité d'activité qui sont actuellement en place, il paraît tout à fait nécessaire que la DSI formalise son plan. Des tests doivent également être organisés en vue d'évaluer l'efficacité de ce dernier. Engagée en 2019 puis différée à raison de la crise sanitaire de 2020, la démarche de formalisation demande à être reprise en vue d'un aboutissement à brève échéance.

Actuellement, certaines situations conduisent la DSI à intervenir en dehors des horaires de travail et durant des périodes non-ouvrables. La direction peut notamment être sollicitée en fin de semaine ou en soirée, alors qu'aucune astreinte « d'exploitation » n'existe formellement et n'est organisée par le département, hormis en matière de gestion du réseau routier. Dès lors, la réactivité de la DSI n'est pas assurée, rendant encore plus délicates et complexes les interventions en cas de défaillance du système. En conséquence, la chambre engage l'ordonnateur à amender son régime d'astreintes d'exploitation, en sorte de l'étendre aux agents de la DSI.

Un plan de continuité d'activité doit définir des indicateurs d'objectifs, tels que par exemple, la quantité maximale de données perdues acceptables par l'entité (*Recovery Point Objective – RPO* exprimé en intervalle de temps) et la durée maximale d'interruption acceptable entre le moment de la notification de l'incident et la reprise normale du service (*Recovery Time Objective – RTO*).

Le département a fixé un RPO compris entre 24h pour le scénario le plus favorable et une semaine dans le cas le moins favorable. Il n'est cependant pas fait mention du RTO. Il est nécessaire que le futur responsable de la sécurité du système informatique départemental définisse cette notion, en vue de l'intégrer au plan de continuité d'activité à développer.

7.2.5- Les procédures de sauvegarde

Les procédures de sauvegarde du département apparaissent cohérentes avec l'objectif de la DSI de réaliser autant de sauvegardes virtuelles (externalisation vers le *Cloud*) que de sauvegardes physiques (sur serveurs), de manière à sécuriser davantage le système d'information.

⁹⁶ Nœud de Raccordement d'Abonnés : local technique sécurisé au sein duquel sont raccordées toutes les lignes téléphoniques appartenant à la même boucle locale, essentiels au développement du réseau ADSL.

Les sauvegardes sont quotidiennes, hebdomadaires et mensuelles ; elles permettraient théoriquement de reconstituer le système à partir des données sauvegardées. Toutefois, des tests de restauration ne sont pas réalisés périodiquement pour le confirmer. La chambre invite l'ordonnateur à formaliser et mettre en place ce type de tests.

7.3- Le système d'information relatif aux prestations sociales

Le système informatique social du département est actuellement composé de onze logiciels distincts, dont six acquis auprès d'éditeurs du marché et cinq développés en interne (tableau infra).

Tableau 43 : Applications composant le système d'information social du département

Application	Éditeur	Fonction
AST-PROXIMA	NUMEN SOLUTION	Gestion des dossiers usagers
ACTEURSFSE	AATLANTIDE	Facturation des consultations PMI
ATYL	AMBIN	Gestion des activités de la PMI (dossiers patients)
GED MULTIGEST	EFFALIA	Scan de tous les dossiers IODAS
IODAS WEB	GFI	Gestion des prestations MDPH et des paiements
DELOS-WEB	GFI	Tarifification des établissements
FSL	Développement interne	Gestion fond de solidarité logement
SIGMA	Développement interne	Gestion du service insertion
DAPHNE	Développement interne	Agréments des assistantes maternelles
VESTA	Développement interne	Gestion du SIPEIJ et de l'ASE
SELENE	Développement interne	Gestion des paiements et instructions des prestation PA/PH

Source : DSI, département du Cantal.

Chaque direction sociale du pôle « solidarité départementale » dispose de ses propres outils métier, d'une « hotline » et d'une maintenance propre. Le fonctionnement des applications sociales est conçu en silo, au détriment d'une stratégie sociale transverse et d'un pilotage plus performant de l'action sociale. Ce manque de transversalité s'explique par la construction initiale d'outils sociaux, développés en interne, sans logique intégrée d'un système d'information social global. La multiplicité d'outils et d'éditeurs engendre des coûts de maintenance et de développement interne.

La configuration actuelle du système d'information social manque également d'outils de restitution à des fins de pilotage. En effet, les services génèrent des données pour leurs besoins spécifiques, et non pour servir la stratégie sociale d'ensemble du département.

Par ailleurs, la chambre constate que l'absence d'un référentiel unique des comptes tiers-sociaux, et d'une gestion électronique des documents (GED) commune, représentent aussi des facteurs de risques et d'inefficience pour le département du Cantal.

La base des comptes de tiers des différentes directions sociales n'est pas commune. Chaque outil, chaque direction dispose de sa propre procédure de création des comptes : les personnes handicapées sont gérées dans l'outil IODAS ; les personnes âgées sont gérées dans l'outil SELENE ; les bénéficiaires du RSA sont gérés dans l'outil SIGMA ; les enfants protégés sont gérés dans l'outil VESTA.

Ces différentes bases de tiers-sociaux ne communiquent pas entre elles. Les croisements de

données sont donc impossibles, et rendent difficile la détection d'anomalies (erreurs de saisie, droits indus, etc.).

En outre, le département ne dispose pas plus d'une gestion électronique (GED) unifiée des documents et des pièces justificatives. Chaque direction, voire chaque logiciel peut posséder son propre classement et sa propre GED métier. Cette hétérogénéité de référentiel affecte la fiabilité, l'exhaustivité et la traçabilité des pièces-sources.

Au surplus, dans le cadre de leurs démarches administratives, les usagers sont amenés à produire deux fois les mêmes pièces justificatives s'ils s'adressent à deux services sociaux différents du département. La chambre invite l'ordonnateur à s'inspirer du dispositif « Dites-le-nous une fois », en place dans les administrations de l'État, pour repenser les relations tissées entre usagers et services départementaux.

Depuis octobre 2019, la direction de l'action sociale emploi insertion logement (DASEIL) est accompagnée par la DSI pour le remplacement de certains logiciels métier (PROXIMA et de SIGMA) par l'outil ALISE, à compter du 1^{er} janvier 2022. Ce dernier a vocation à devenir progressivement le socle de construction d'un système d'information « prestations sociales départementales » (SI PSD). Le coût du projet est évalué à près de 0,6 M€ TTC.

La livraison de l'applicatif ALISE est décomposée en trois lots. Le lot 1 a consisté en la livraison, au cours du premier trimestre 2021, du dossier Famille représentant le socle de l'outil. Le lot 2 a conduit à la livraison, au cours du deuxième trimestre 2021, du module AST, Accueil et Aides financières. Enfin, le lot 3 prévoit la livraison, avant décembre 2021, du module Insertion.

La chambre invite l'exécutif à formaliser et faire adopter par l'assemblée départementale sa stratégie de mise en place d'un système d'informatique social unique, stratégie qui doit emporter un plan d'actions traitant des modalités de mise en œuvre et des échéances de basculement des logiciels métiers actuels sous le nouvel environnement informatique unifié, en vue de disposer d'un seul référentiel des comptes de tiers-sociaux et d'une gestion électronique de documents unique articulés avec le nouvel outil.

7.4- Le système d'information des ressources humaines (SIRH)

Au cours de la période sous revue, le SIRH du département Cantal est composé de cinq logiciels, dont quatre acquis auprès d'éditeurs du marché et un développé en interne.

Tableau 44 : Applications composant le système d'informatique des ressources humaines

Application	Éditeur	Fonction
CIVI-RH	CEGID	Progiciel de gestion des RH
TRUST	GFI	Gestion de l'activité des personnels des routes
E-TEMPTATION	HOROQUARTZ	Gestion du temps et congés du personnel (hors routes et collègues)
EBP-PAYE	EBP	Gestion de la paie des Assistantes familiales
EZYFRAIS	Développement interne	Gestion des frais de déplacement et des ordres de mission

Source : DSI, département du Cantal.

Le progiciel CIVI-RH est le cœur du SIRH du département. Il a été déployé en 2012, assurant notamment la gestion de la paie, de la carrière, des maladies, des frais de déplacement et de la formation. Le module du progiciel intéressant les recrutements n'a pas été déployé, ne correspondant pas aux attentes du service RH.

Jusqu'en 2019, la confection des paies des assistants familiaux était gérée dans l'application EBP-PAYE. Elle a été basculée sous CIVIRH, en 2020.

L'application TRUST est utilisée pour la gestion de l'activité des agents du pôle de gestion des voiries départementales. Elle permet le suivi des astreintes, des absences et des heures supplémentaires. Elle est interconnectée avec CIVIRH, pour le paiement des heures supplémentaires et astreintes.

L'application E-TEMPTATION est l'outil de gestion des absences et du temps de travail des agents de la collectivité, à l'exception des agents des routes et des collègues. Cet outil permet aux agents qui pointent d'enregistrer leurs entrées et sorties.

La DSI du département a développé de son côté le logiciel EZYFRAIS. Mis en production au 1^{er} janvier 2021, il permet le remboursement des frais de mission de chaque agent de la collectivité. Il a pour ambition de gérer également les ordres de missions.

Le progiciel CIVI-RH connaît d'importants dysfonctionnements depuis le changement d'éditeur, en octobre 2019.

Les agents du service de gestion des ressources humaines constatent, depuis plus d'une année, des dysfonctionnements graves recensés dans une note interne du 30 novembre 2020 qui a été adressée au directeur général des services. Les principaux incidents évoqués attestent de difficultés de paramétrage, de temps de traitement, de liquidation de paie, de mises à jour tardives ou erronées.

Au regard de la fréquence et de la gravité des dysfonctionnements, la fiabilité et la sécurité technique du progiciel ne semblent plus assurées. La chambre invite l'ordonnateur à engager une réflexion sur le remplacement des quatre logiciels opérationnels composant le SIRH par une solution unique, permettant d'offrir des garanties d'ergonomie, de fiabilité et de sécurité. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'un cahier des charges sera établi en début d'année 2022, en vue d'une mise en production de l'outil dès 2023.

7.5- Conclusion intermédiaire

Le département du Cantal dispose d'une multitude d'applications métier qui composent son système d'information (SI). Sans disposer d'une cartographie globale du système d'information départemental (qui n'existe pas), la chambre a dénombré 78 logiciels, et 49 éditeurs différents, déployés au sein des services.

Beaucoup de composants matériels et logiciels sont obsolètes. De nombreuses applications communiquent par des interfaces manuelles. La situation présente est porteuse de risques d'erreurs, elle affecte les capacités d'évolution et de maintenabilité du système, les rendant plus complexes, contraintes et coûteuses.

La chambre prend note de la création récente d'un comité de pilotage informatique, à même de proposer et de suivre les orientations stratégiques en matière de système d'information. Elle invite la collectivité à adopter dès 2022 un nouveau schéma directeur informatique (SDSI).

Elle engage aussi la collectivité à structurer et matérialiser sa politique de sécurité des systèmes d'information, et à s'impliquer plus résolument dans le déploiement d'actions permettant de se conformer au règlement général sur la protection des données (RGPD). Porteurs de forts enjeux financiers, le système d'information social (minimas sociaux) et le système d'information ressources humaines (paies) se caractérisent par l'absence de transversalité, du fait du recours à diverses applications fonctionnant en toute autonomie.

La chambre invite en conséquence la collectivité à restructurer chacun de ces deux systèmes d'information sous un environnement informatique unique, appelé à être partagé par l'ensemble des agents des directions concernées.

8- LES RESSOURCES HUMAINES

La chambre a examiné l'organisation et le pilotage des ressources humaines, l'évolution des effectifs et des charges de personnel, le régime indemnitaire, la gestion des carrières, le temps de travail et plus spécifiquement, les mesures de gestion des ressources humaines prises dans le cadre de la crise sanitaire.

8.1- L'organisation et le pilotage des ressources humaines

Sous l'autorité de la directrice, la direction des ressources humaines (DRH) est actuellement structurée autour de deux services : « gestion administrative » et « organisation et management ».

Chacun de ces services est composé d'unités fonctionnelles aisément identifiables - carrières, paie, retraite, conditions de travail, recrutement, formation et déplacements - couvrant l'ensemble des éléments de gestion et des besoins des services de la collectivité. S'y ajoutent deux chargés de projet, l'un dédié au système d'information des ressources humaines (SIRH) et un autre à l'animation des ressources humaines.

La direction organise des rencontres trimestrielles avec chacun des pôles, pour faire le point sur les dossiers des ressources humaines les concernant. Sont abordées tant la gestion de situations individuelles (mobilité, demande de formation, départ à la retraite, ...) que des problématiques collectives telles que la gestion des congés ou l'évolution des recrutements. Elle assure également, en interne, une politique active de formation et de sensibilisation à la gestion des ressources humaines (recrutements, élaboration de plans de formations, etc.), en lien avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Elle a ainsi récemment organisé des sessions traitant du management en situation de télétravail, à destination des personnels encadrants.

Au 31 décembre 2020, la direction des ressources humaines comptait 31 agents, représentant 30,7 emplois équivalents temps plein.

8.2- Les effectifs et la masse salariale

8.2.1- Les effectifs

Le département du Cantal dispose d'un effectif total de 1 085 agents. Le taux d'administration apparent, qui correspond au pourcentage de l'effectif rapporté à la population, s'établit au 31 décembre 2018 à sept agents pour 1 000 habitants (identique à celui de 2015), soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne de la strate⁹⁷.

8.2.1.1- Composition des effectifs

La structuration statutaire des effectifs du département du Cantal n'a pas évolué de 2015 à 2020, malgré les mouvements de personnels liés aux mises à disposition (sortantes vers le GIP TERANA, entrantes pour les ouvriers des parcs et ateliers). Le nombre total de fonctionnaires est identique (plus de huit agents départementaux sur dix de fonctionnaire), avec une part des agents contractuels demeurée résiduelle.

⁹⁷ Taux établi à 6,2 en 2018 (derniers chiffres disponibles) pour la strate démographique de moins de 300 000 habitants, retenue par la DGCL, dans « Les collectivités locales en chiffres 2021 ».

La proportion d'agents contractuels, occupant des emplois permanents, a cependant progressé sur la période, passant de 3,7 % à 6 %.

Ce mouvement de hausse affecte les recrutements réalisés au sein de la filière administrative (21 agents contractuels en 2015, 41 en 2020), principalement sur postes vacants, tandis que le nombre d'agents contractuels effectuant un remplacement est demeuré stable.

Tableau 45 : Composition des effectifs du département du Cantal (2015-2020)

Au 31 décembre de l'année, en nb d'agents	2015	Part en %	2020	Part en %
Fonctionnaires	924	84,2 %	911	84,0 %
Contractuels sur emplois permanents	41	3,7 %	65	6,0 %
Contractuels sur emplois non permanents	42	3,8 %	34	3,1 %
Contractuels de droit privé	20	1,8 %	8	0,7 %
Assistants familiaux	70	6,4 %	67	6,2 %
Total	1 097	100 %	1 085	100 %

Source : bilan social (2015), données du département du Cantal (2020)

La répartition catégorielle des effectifs marque une évolution différenciée : la part relative des agents de catégorie A a augmenté fortement, contrairement à celles des agents d'encadrement intermédiaire (B), ou des agents de maîtrise et d'exécution (C).

Tableau 46 : Effectifs par catégorie sur emplois permanents (hors assistants familiaux)

En nb d'agents	2015			2020			Var.
	Fonctionnaires	Contractuels	Total	Fonctionnaires	Contractuels	Total	
Catégorie A	110	17	127	174	38	212	+ 67 %
Catégorie B	231	14	245	151	18	169	- 31 %
Catégorie C	583	10	593	586	9	595	0 %
Total			965			976	

Source : comptes administratifs

La forte progression des effectifs de catégorie A, en parallèle de la baisse sensible de ceux de la catégorie B, s'explique par la transformation des postes d'assistants socio-éducatifs de la seconde vers la première, en application de la mise en œuvre du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR⁹⁸). L'analyse comparée de la répartition des effectifs, avec celle ressortant des données de l'ensemble des départements de la même importance, traduit un léger écart concernant la proportion des agents de catégorie C dans l'ensemble des effectifs (61 % des effectifs du département du Cantal en 2015, 54 % pour l'ensemble des départements) et leur statut (24 % des contractuels sont des agents de catégorie C au sein du département du Cantal, 43 % pour l'ensemble des départements⁹⁹).

⁹⁸ Décret n° 2017-901 du 9 mai 2017 portant statut particulier du cadre d'emplois des assistants territoriaux socio-éducatifs (nouveau cadre d'emplois de catégorie A, à compter du 1^{er} février 2019).

⁹⁹ Comparaison sur les données de 2015, issues de l'état des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale du conseil supérieur de la FPT au 31 décembre 2015 (page 19).

Calculés en emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT¹⁰⁰), la croissance des effectifs du département sur les seuls emplois permanents a été contenue durant la période d'analyse, de + 0,8 % entre 2015 et 2020.

Tableau 47 : Évolution des effectifs sur emplois permanents (2015 – 2020)

Au 31 décembre	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2015/2020
Nb d'agents	1 035	1 062	1 061	1 060	1 054	1 043	0,8 %
ETPT	1 009	1 035	1 031	1 032	1 027	1 018	0,9 %

Source : données du département du Cantal

Le ressaut constaté en 2016 (+ 27 agents) tient principalement à l'intégration dans les effectifs départementaux des ouvriers des parcs et ateliers de l'Équipement au cours de cet exercice, personnels qui étaient jusqu'alors mis à disposition par l'État¹⁰¹. La quasi-intégralité des agents concernés (25 sur 29) a opté pour l'intégration en 2016, rejoignant les effectifs du département du Cantal.

8.2.1.2- Répartition des effectifs par âge et par sexe

La répartition des effectifs par âge et par sexe montre une pyramide des âges inversée, caractéristique de la fonction publique territoriale. Entre 2015 et 2020, l'âge moyen des agents départementaux a augmenté d'une année, passant de 47 ans à 48 ans.

L'importance des effectifs des classes d'âge de 50 ans et au-delà ne permet pas d'envisager une diminution significative, à court terme, de la masse salariale, l'effet de noria¹⁰² étant plus que compensé par le glissement vieillesse technicité (GVT) ainsi que par le processus interne de recrutement (décrit *infra*).

Dans les années à venir, les départs en retraite qui interviendront dans le même temps portent un risque de perte de compétences et de savoir-faire, qu'il y a lieu d'anticiper par une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), adaptée en conséquence et qui n'est pas formalisée actuellement.

Le département a indiqué que l'élaboration du second volet des lignes directrices de gestion (LDG) devrait répondre à ce besoin.

Enfin, il y a lieu de relever une progression des recrutements féminins en pied de pyramide, s'agissant des personnels âgés de 35 à 40 ans.

Au 31 décembre 2020, la répartition des effectifs est équitablement partagée entre femmes (507) et hommes (532), ce qui place le département assez loin du taux de féminisation des agents employés au sein des départements (68 % de femmes¹⁰³).

Comme l'indique le rapport de l'année 2019, présenté sur les problématiques d'égalité entre

¹⁰⁰ L'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est proportionnel à l'activité d'un agent, mesuré par sa quotité de temps de travail et par sa période d'activité sur l'année. Exemple : un agent à temps plein rémunéré et présent toute l'année correspond à 1 ETPT, un agent à temps partiel (80 %) présent toute l'année à 0,8 ETPT.

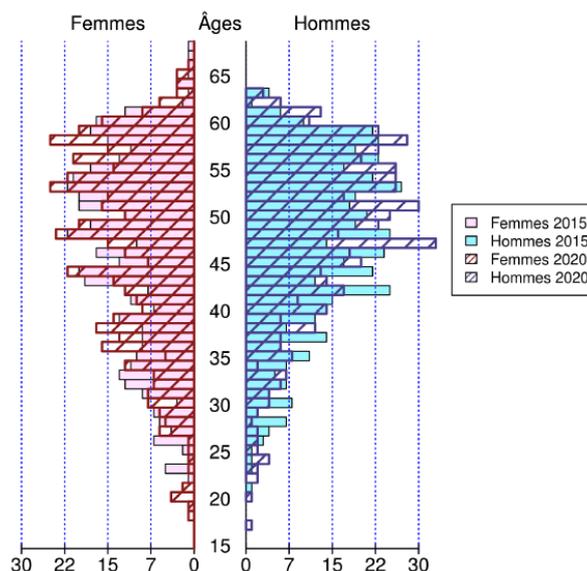
¹⁰¹ Le décret n° 2014-456 du 6 mai 2014 a fixé les conditions d'intégration dans la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers transférés aux collectivités locales dans le cadre des lois de décentralisation du 13 août 2004 et du 26 octobre 2009. Les OPA avaient un droit d'option jusqu'en mai 2016 (soit deux ans après la publication du décret) pour le statut de fonctionnaire territorial ou pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'État.

¹⁰² Effet de noria : variation des rémunérations à la baisse liée au remplacement de salariés sortants par un même nombre d'entrants moins expérimentés.

¹⁰³ Données issues de la 10^{ème} édition du panorama de l'emploi territorial (données 2018), réalisée par la FNCDG et l'ANDCDG.

les femmes et les hommes, la part des femmes s'avèrent prépondérante dans les filières administrative et sociale, alors qu'elle demeure contenue dans la filière technique, à raison principalement des métiers techniques d'exploitation des routes, tendance généralement observée pour la plupart des collectivités.

Graphique n° 3 : Évolution de la pyramide des âges des agents (2015-2020)



Source : Retraitement des données issues des bulletins de paye du département du Cantal

8.2.1.3- L'emploi des personnes en situation de handicap

En application des articles L. 5212-2 et suivants du code du travail, le taux d'emploi de travailleurs handicapés doit atteindre au minimum 6 % de l'effectif total des agents rémunérés.

Le taux d'emploi légal tient compte des agents employés directement par la collectivité, mais aussi de l'emploi indirect regroupant les modalités de recours par sous-traitance à des entreprises adaptées ou des établissements et services d'aides par le travail (ESAT).

Le département présente en 2019 un taux d'emploi légal de 5,74 % (correspondant à 62 travailleurs handicapés). En intégrant les dépenses indirectes exposées par le département, le taux s'établit à 7,33 %, permettant d'exonérer la collectivité du versement d'une contribution financière au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

8.2.2- La masse salariale

Après correction des imputations comptables erronées liées au traitement des mises à disposition de personnel¹⁰⁴ (cf. supra – qualité de l'information comptable), le montant de la masse salariale est passé de 31,3 M€ en 2015 à 33,4 M€ en 2020, ce qui représente une hausse de + 7 %, qui correspond sensiblement à la tendance relevée sur la période pour les départements de la même strate démographique (+ 6,3 %).

¹⁰⁴ Depuis l'exercice 2017, le département du Cantal impute à tort sur les comptes d'atténuation de charges (6419 et 6479) des remboursements liés à la mise à disposition de 27 agents départementaux auprès du GIP TERANA (laboratoire d'analyses) et de 13 autres auprès de l'agence Cantal ingénierie et territoires (CIT). Or, ces mises à disposition ne doivent pas être comptabilisées comme des atténuations de charges mais comme des produits de gestion courante (compte 7084 - Mise à disposition de personnel facturée).

Tableau 48 : Évolution de la masse salariale du département du Cantal

Rémunération (en M€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var.
Personnel titulaire (a)	27,6	27,7	27,9	28,2	28,6	28,4	3 %
+ Assistants familiaux. (b)	1,9	1,9	2,0	1,9	2,0	2,1	8 %
+ Personnel non titulaire (c)	1,8	2,1	2,4	2,8	2,6	2,6	46 %
+ Autres rémunérations (d)	0,3	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1	- 43 %
= Rémunérations hors atténuations de charges (e)	31,6	32,0	32,5	32,9	33,2	33,2	5 %
- Atténuations de charges	0,3	0,3	2,1	1,6	1,6	1,7	508 %
+ Retraitement CRC des atténuations erronées (f)	0,0	0,0	1,5	1,9	1,8	2,0	-
= Rémunérations du personnel (e-f)	31,3	31,7	31,8	33,2	33,5	33,5	7 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières, à partir des comptes de gestion du département du Cantal, après retraitement des d'imputations d'atténuations de charge

La collectivité justifie cette progression par le coût des évolutions internes (mise en œuvre en 2018 du nouveau régime indemnitaire – RIFSEEP) et des mesures réglementaires entrées en vigueur durant la période sous revue - mise en place de l'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunération des fonctionnaires, revalorisation du point d'indice, augmentation des taux de cotisation à la CNRACL - qui auraient abouti à neutraliser les efforts d'économies entrepris dès 2014¹⁰⁵.

Tableau 49 : Évolution des charges de personnel du département du Cantal

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. An. Moy.
Rémunérations du personnel	31,3	31,7	31,8	33,2	33,5	33,5	1,4 %
+ Charges sociales	12,1	13,5	13,4	12,3	12,3	12,3	0,3 %
+ Impôts, taxes sur rémunération	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	- 5,4 %
+ Autres charges de personnel	0,7	0,0	0,0	1,1	1,1	0,9	3,3 %
= Charges de personnel interne	44,4	45,5	45,5	46,8	47,1	46,8	1,1 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières, à partir des comptes de gestion du département du Cantal, après retraitement des d'imputations d'atténuations de charge

Ceci étant, à titre comparatif, la part des charges de personnel dans l'ensemble des charges de gestion du département du Cantal se situe dans la moyenne des départements de la même strate (moins de 250 000 habitants).

Tableau 50 : Évolution du ratio charges de personnel / charges de gestion

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Département du Cantal	27 %	26 %	25 %	26 %	26 %	27 %
Départements de moins de 250 000 habitants (moyenne)	26 %	26 %	27 %	27 %	27 %	27 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières, à partir des comptes de gestion des départements

¹⁰⁵ En effet, le conseil départemental du Cantal avait adopté un projet d'optimisation de la masse salariale qui prévoyait la suppression de 60 postes sur la période 2014 – 2016, avec un objectif cible de 1 050 postes permanents (délibération de l'assemblée du 20 décembre 2013). La réduction des effectifs n'affectait pas le pôle « social » de la collectivité, les efforts reposant de manière proportionnelle au nombre d'agents pour les autres pôles.

8.2.3- Les rémunérations des emplois de direction et de cabinet

La chambre a procédé à l'examen des rémunérations versées aux agents occupant des emplois de direction (directeur général des services, directeurs généraux adjoints) et de cabinet (directeur de cabinet, collaborateurs de cabinet).

La rémunération des collaborateurs de cabinet est encadrée par des dispositions réglementaires qui instaurent une règle de plafonnement au regard d'un emploi de référence occupé par un fonctionnaire¹⁰⁶.

En méconnaissance de cette règle, la rémunération du directeur de cabinet du président du département a, entre janvier 2015 et février 2019, été déterminée en référence à un emploi occupé par un agent contractuel¹⁰⁷.

En conséquence, la collectivité a rémunéré de façon irrégulière le directeur de cabinet entre janvier 2015 et février 2019, ce qui a occasionné un trop-perçu par l'intéressé, estimé par la chambre à environ 34 k€ nets.

La prescription d'assiette au bout de deux années après la date du paiement erroné emporte l'extinction des droits de la collectivité et ne permet plus d'envisager une action en récupération de l'indu¹⁰⁸.

8.3- La gestion des carrières

8.3.1- Le recrutement

Le département du Cantal a mis en place un processus de recrutement, complété par une procédure de mobilité interne en 2012 qui hiérarchise les candidatures des agents de la collectivité.

Après une validation par la direction générale et par le président de la collectivité (hors renfort ponctuel), les vacances d'emplois de catégories B et C sont diffusées préalablement au sein des services et donnent lieu à un examen des possibilités de mobilité interne, avant toute publication auprès du centre de gestion. La publicité externe n'est réalisée qu'en cas d'absence de manifestation de candidatures internes.

Les offres concernant les postes de catégorie A sont, quant à elles, diffusées en interne et publiées simultanément auprès du centre de gestion.

Les contrôles ont révélé qu'au cours de la période sous revue, plusieurs recrutements sur emplois fonctionnels n'ont pas été précédés d'une publication de déclaration de vacance, pourtant obligatoire, auprès du centre de gestion.

¹⁰⁶ Article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

¹⁰⁷ La collectivité a retenu comme référence la rémunération du directeur général des services (DGS) dont le poste était occupé par un contractuel entre janvier 2015 et février 2019. La collectivité aurait dû prendre comme référence la rémunération versée au directeur général adjoint (DGA) qui était fonctionnaire. Depuis mars 2019, l'emploi de directeur général des services est occupé par un fonctionnaire et peut valablement servir de référence.

¹⁰⁸ Article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Ainsi et en particulier, les recrutements sur les emplois de directeur général des services de la collectivité et de directeur général adjoint du « pôle ressources » n'ont fait l'objet d'aucune publication, la collectivité ayant fait appel à un cabinet de recrutement pour le premier et ayant procédé à un recrutement interne pour le second (ancienne directrice des finances)¹⁰⁹.

La démarche de recrutement observée par le département explique que, durant la période sous revue, une majorité d'emplois a été pourvue par mouvements internes du personnel¹¹⁰.

Ne sont ainsi pourvus en externe que les seuls emplois demeurés vacants à l'issue du processus d'appel à candidature internes, mettant en échec le principe d'égal accès des citoyens à l'emploi public¹¹¹.

Au surplus, en termes de gestion des ressources humaines, le département se prive de l'apport d'agents présentant des profils plus diversifiés, des parcours et expériences professionnels plus riches. La pratique de comblement des vacances de postes ne contribue pas, en outre, au rajeunissement de la pyramide des âges, dans la mesure où les candidatures de jeunes externes sont désavantagées relativement aux agents internes en recherche de mobilité fonctionnelle, nécessairement plus âgés.

La chambre demande à l'ordonnateur de régulariser les procédures de recrutement et lui rappelle son obligation¹¹² de déclarer systématiquement et préalablement les vacances de postes, y compris pour les emplois fonctionnels, principes réglementaires de gestion n'interdisant pas pour autant aux agents en place au sein des services départementaux de faire acte de candidature, sans toutefois être privilégiés par principe.

8.3.2- Les avancements et les promotions

Les avancements d'échelon et/ou de grade sont régis respectivement par les articles 78 et 79 de la loi modifiée du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

L'avancement d'échelon correspond à une évolution dans le même grade, avec augmentation contenue du traitement indiciaire, sans incidence sur les fonctions exercées.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, l'avancement d'échelon était largement lié à l'ancienneté, mais reposait aussi sur la valeur professionnelle en fonction de laquelle il était prononcé à l'ancienneté minimale, intermédiaire ou maximale. Le département du Cantal appliquait la règle de l'avancement à la durée moyenne pour les agents de catégorie A et B, à la durée minimale pour les agents de catégorie C, sans distinction selon la manière de servir.

¹⁰⁹ Recrutement de M. Jean-Claude ETIENNE en mars 2019 sur l'emploi de directeur général des services ; nomination de Mme Géraldine MARLENE en octobre 2015 sur l'emploi de directrice générale adjointe.

¹¹⁰ Au regard des procès-verbaux du comité technique du département du Cantal, en 2018, près de 7 postes publiés sur 10 sont pourvus par un agent déjà présent dans les effectifs. Lorsqu'au moins une candidature interne est déposée sur un poste, le recrutement est réalisé en interne 9 fois sur 10 en moyenne.

¹¹¹ L'article VI de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose que : « [...] *Tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

¹¹² Cf. article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (extrait) : « *Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade.* ».

Depuis le 1^{er} janvier 2017¹¹³, en conséquence de la réforme relative aux parcours professionnels, carrières et rémunérations et à l'avenir de la fonction publique, l'avancement d'échelon s'effectue selon une durée unique d'avancement prenant en considération la seule ancienneté, nouveau cadre réglementaire appliqué par le Cantal.

En matière d'avancement de grade, le nombre de fonctionnaires pouvant bénéficier d'un avancement est déterminé par l'application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions exigées.

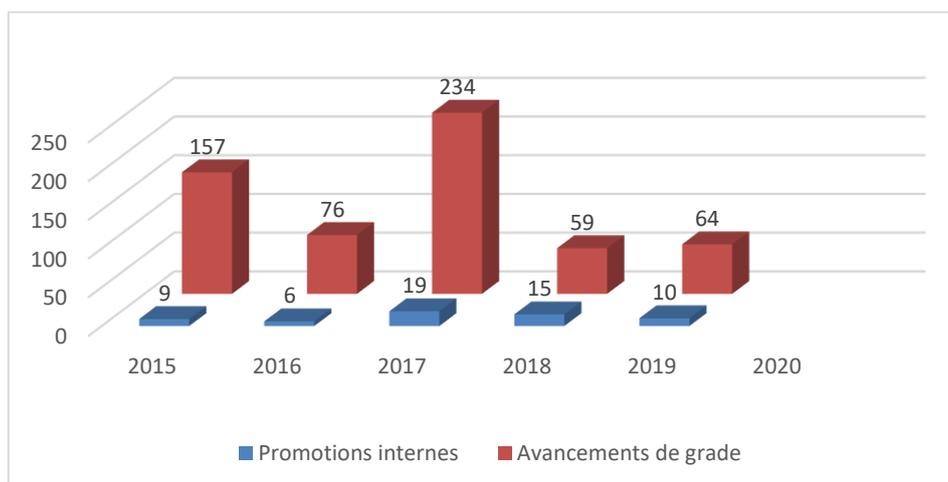
Le conseil départemental du Cantal a fixé, par une délibération du 11 avril 2008 à 100 % les ratios « promus – promouvables » pour l'ensemble des cadres d'emplois. Le taux de promotion n'a pas été modifié durant la période sous revue¹¹⁴. Il convient cependant de noter que ce ratio de promotion automatique de 100 % constitue un plafond, n'ouvrant pas de droits de promotion automatique. Les décisions individuelles d'avancement de grade demeurent de la compétence de l'autorité territoriale, après avis de la commission administrative paritaire.

Rapporté au nombre total d'agents titulaires dans la collectivité, le taux d'avancement de grade s'est établi sur l'ensemble de la période à un niveau identique à celui de l'ensemble des départements (12,7 % pour le département du Cantal, 12 % pour l'ensemble des départements en 2017¹¹⁵).

Mais, ainsi qu'en atteste le graphique ci-dessous, la politique d'avancement départementale n'a pas été linéaire. Elle a été marquée par deux exercices plus favorables : 17 % des agents promus en 2015, puis 25 % en 2017, année au cours de laquelle la collectivité a dérogé à ses propres règles d'année de carence entre deux avancements (au vu du procès-verbal des CAP).

La direction des ressources humaines a admis que la politique de gestion des carrières des agents était, sur cette période précise, plutôt facilitatrice, dans le contexte de négociations engagées dans le cadre du plan d'optimisation de la masse salariale. Les déroulements de carrière des agents ont ainsi été préservés, en contrepartie des efforts demandés aux services et directions, notamment au titre des suppressions de postes.

Graphique n° 4 : Les avancements de grade et promotions internes



Source : bilans sociaux, procès-verbaux des commissions administratives paritaires

Récemment, les taux d'avancement ont été maintenus à 100 %, le département du Cantal

¹¹³ Article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, décrets d'application du 12 mai 2016.

¹¹⁴ Taux confirmé par une délibération du 29 mars 2019.

¹¹⁵ Dernière donnée disponible issue de la synthèse nationale des bilans sociaux 2017 (DGCL, CNFPT).

ayant adopté par un arrêté du président en date du 30 décembre 2020 les lignes directrices de gestion résultant des exigences de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Ces lignes précisent notamment les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours, avec l'instauration de critères locaux (condition d'ancienneté pour être éligible à un avancement ; délais de carence entre deux avancements ou promotions).

La chambre observe à cet égard que le département du Cantal a institué un taux plancher pour les agents de catégorie C pouvant être promus (45 %), au titre d'avancements de grade, sauf cas exceptionnel. Ce mécanisme engage la collectivité à devoir procéder à des avancements automatiques, selon les années, qui pourront être déconnectés de l'appréciation de la valeur professionnelle des agents, et qui ne seront pas sans incidences financières, à ce jour non évaluées.

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que les lignes directrices de gestion avaient été complétées au cours de l'exercice 2021, avec l'adoption d'un volet relatif aux mesures visant à favoriser l'égalité professionnelle femmes / hommes, et d'un autre volet relatif à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines¹¹⁶.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose en effet l'adoption d'un plan triennal égalité femmes-hommes¹¹⁷. Présenté le 15 mars 2021 au comité technique, le plan d'actions du département du Cantal couvre la période 2021-2023 et s'articule autour de quatre axes :

- ♦ prise en compte de l'égalité professionnelle dans la culture de la collectivité ;
- ♦ égalité professionnelle dans la gestion des ressources humaines et du management ;
- ♦ égalité dans la prise en compte de l'équilibre des temps de vie professionnelle / personnelle / familiale ;
- ♦ renforcement de la prévention et de la lutte contre les discriminations et les violences au travail.

Ces quatre axes sont déclinés en actions, assortis d'indicateurs évaluables. La chambre relève qu'au nombre de ces actions, figurent en particulier, le suivi et l'évaluation du plan par la voie d'une présentation annuelle devant le comité technique. Elle engage en conséquence l'ordonnateur à veiller à diffuser également cette restitution annuelle du plan d'actions auprès de l'assemblée départementale, qui arrête les grands principes de gestion des personnels.

8.4- Le régime indemnitaire

Le département du Cantal a modifié durant la période sous revue son régime indemnitaire, pour se mettre en conformité avec le cadre réglementaire du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

8.4.1- La composition du régime indemnitaire

Sur la période 2015-2018, le régime indemnitaire en vigueur au département du Cantal reposait sur la distinction de trois parts :

- ♦ une part statutaire, liée au grade détenu par l'agent ;
- ♦ une part fonctionnelle, qui consistait en une majoration de la première en raison notamment des responsabilités confiées à l'agent ;
- ♦ une part conditionnée par la manière de servir, déterminée pour l'essentiel à partir des résultats de l'évaluation professionnelle. Calculée sous forme d'un ratio appliqué

¹¹⁶ Le contenu des lignes directrices de gestion est précisé par le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

¹¹⁷ Création d'un article 6 septies dans la loi portant droits et obligations des fonctionnaires.

sur le montant des deux premières parties, cette dernière composante était considérée comme « acquise pour tous les agents assurant pleinement leur fiche de poste et donnant toute satisfaction dans l'exercice de leurs missions ».

La réduction, voire la suppression de la prime était effectuée sur demande du supérieur hiérarchique, sur le motif du comportement de l'agent ou de la qualité du service rendu aux usagers.

Le régime indemnitaire ainsi composé s'appliquait indifféremment à l'ensemble des cadres d'emplois, à l'exception d'une majoration de la part fonctionnelle pour les cadres de la filière technique.

À ces trois parts indemnitaires, venait s'ajouter la prime de fin d'année, dont le versement était justifié par le principe du maintien des avantages collectivement acquis, au motif qu'elle avait été mise en place avant l'entrée en vigueur de la loi statutaire¹¹⁸ du 26 janvier 1984 (article 111). Cette prime de fin d'année représentait un coût annuel de 1,4 M€ en 2015.

La chambre observe que le système indemnitaire mis en œuvre par le département du Cantal entre 2015 et 2018 avait, d'une part, déjà abandonné la segmentation des primes par catégories et par filières, liée au socle foisonnant d'indemnités alors en vigueur au sein de la fonction publique territoriale et, d'autre part, instauré une modulation selon la manière de servir de ses agents (représentant de 9 à 17 % du montant total versé individuellement).

8.4.2- La mise en place du RIFSEEP

Issu d'un décret du 20 mai 2014, le RIFSEEP est composé de deux parts distinctes :

- ♦ l'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE), part fixe principale versée mensuellement, qui est liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle ;
- ♦ le complément indemnitaire annuel (CIA), part variable, dont le versement annuel reconnaît l'engagement professionnel de l'agent et sa manière de servir.

La mise en place du RIFSEEP est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir. À titre dérogatoire, certaines primes peuvent cependant continuer à être servies¹¹⁹.

En vertu du principe de parité, les collectivités demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur montant ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

L'adoption du nouveau régime indemnitaire a été acté par délibération du conseil départemental du 29 juin 2018¹²⁰ et mis en œuvre à compter du 1^{er} octobre 2018.

¹¹⁸ Délibération fondatrice du 5 décembre 1958, modifiée à plusieurs reprises et actualisée pour la dernière fois le 16 décembre 2004 (précisions sur les méthodes de calcul).

¹¹⁹ Les exceptions sont énumérées par l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret du 20 mai 2014 (par exemple : l'indemnité compensant le travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés, ainsi que les astreintes et le dépassement régulier du cycle de travail.). La prime de fin d'année peut également être maintenue au titre des avantages collectivement acquis.

¹²⁰ Il a été amendé le 13 novembre 2020 en vue de son élargissement à l'ensemble des cadres d'emplois ouverts au dispositif.

Le département du Cantal a déterminé neuf groupes de fonctions pour le volet « IFSE » (certains étant subdivisés en sous-groupes¹²¹) dans lesquels sont répartis les emplois de la collectivité, et auxquels sont attribués un nombre de points déterminant le montant du régime indemnitaire. La collectivité a cependant écarté le critère de l'expérience professionnelle, qui constitue l'une des novations du RIFSEEP.

En méconnaissance des dispositions réglementaires, elle a fait le choix également de ne pas instaurer le complément indemnitaire annuel (CIA), la délibération du 29 juin 2018 faisant état de la décision « *de ne pas mettre en œuvre le CIA dans l'immédiat* ». Outre la lecture directe des dispositions du décret précité de mai 2014, il apparaît que le Conseil constitutionnel a été amené à préciser, peu de temps après la délibération du conseil départemental, que le RIFSEEP est obligatoirement constitué d'une indemnité servie en deux parts que les collectivités sont contraintes de transposer dans leur délibération, sans qu'il soit porté atteinte au principe de libre administration (décision QPC n° 2018-727 du 13 juillet 2018).

Si le versement d'une indemnité au titre du CIA demeure facultatif quant aux attributions individuelles, la mise en place de cette seconde part est requise en son principe pour que le dispositif soit considéré comme régulier.

Le conseil départemental du Cantal n'a pas complété son régime indemnitaire, à l'occasion de la délibération du 13 novembre 2020 ayant actualisé la liste des bénéficiaires du RIFSEEP.

Cette carence, qui n'est pas compensée par un autre système de modulation de la rémunération¹²², prive la collectivité d'un outil de management qu'elle avait pourtant instauré et utilisé avant le RIFSEEP. L'absence de part modulable dans le régime indemnitaire cantalien ne permet pas, en l'état, de valoriser les agents qui s'investissent le plus dans leur travail.

Par ailleurs, le département du Cantal a décidé du maintien, à titre individuel, du montant indemnitaire mensuel servi antérieurement aux agents en poste lors de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif (clause de garantie), et ouvrant un droit à versement d'une indemnité compensatoire pour les nouveaux arrivants bénéficiant d'un régime indemnitaire d'un niveau supérieur dans leur emploi précédent (dans le respect des plafonds réglementaires).

Sous réserve de la fiabilité des données transmises par la DRH, la chambre note que la mise en place du RIFSEEP à compter de 2019 (en année pleine) s'est traduite par une hausse du montant global des indemnités versées aux agents de près de 0,4 M€ (comparativement à l'année 2017)¹²³.

La chambre recommande à l'ordonnateur de mettre en place le complément indemnitaire annuel.

¹²¹ À titre d'illustration, le groupe A1 est divisé en 3 sous-groupes (DGS / DGA et directeur de pôles / Adjoint au DGA ou au directeur de pôles). Un découpage est également réalisé pour le groupe A4, C1 et C2 (en 2 sous-groupes).

¹²² La seule modulation existante actuellement réside dans l'attribution d'une indemnité de mission ponctuelle pour reconnaître un investissement particulier d'un agent sur une période au cours de laquelle il est amené à exercer un intérim.

¹²³ Voir supra le développement relatif aux erreurs d'imputation des dépenses du régime indemnitaire, partie qualité de l'information comptable.

8.5- Le temps de travail

L'article 7-1 de la n° 84-53 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que les collectivités territoriales ont compétence pour fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'organisation du temps de travail de leurs agents, en tenant compte de leurs missions spécifiques.

En application de cette disposition, et du décret d'application du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'État, le département du Cantal a défini le régime de temps de travail de ses agents dans un accord-cadre du 20 décembre 2001, amendé à plusieurs reprises depuis lors.

Dans sa version en vigueur durant la période d'analyse (résultant d'une mise à jour du 4 avril 2013), l'organisation du travail prévoit deux cycles entre lesquels l'agent peut opter, à raison de :

- ♦ 38 heures par semaine, d'où 12,5 jours ARTT ;
- ♦ 39 heures par semaine, d'où 18 jours ARTT.

La durée annuelle du travail ne figure ni dans l'accord-cadre, ni dans ses annexes ; elle est fixée, selon l'article 3 du règlement intérieur applicable aux agents de la collectivité¹²⁴, à 1 607 heures pour un agent à temps complet.

Mais il fallait décompter de cette durée affichée plusieurs jours de congés excédant les seuils réglementaires, la différence estimée à cinq jours correspondant à l'attribution de journées exceptionnelles (dites « jours du président »). La pratique a prévalu jusqu'à l'année 2018 ; son abandon n'a cependant pas été formalisé par une modification de l'accord-cadre¹²⁵.

Ainsi, au 31 décembre 2015, la durée annuelle de travail d'un agent à temps plein n'excédait pas en réalité 1 569 h, soit un écart de l'ordre d'une semaine de travail sur l'année par agent (étant précisé que la durée légale annuelle de 1 607 heures constitue une obligation pour la fonction publique, quand elle n'est qu'un plafond pour le secteur privé).

Si la durée annuelle du travail effective avait été conforme à la durée légale, les services du département auraient effectué 38 304 heures de travail en plus, soit l'équivalent de 24 emplois ETP supplémentaires sur l'année (voir détail du calcul dans le tableau infra).

La chambre constate que le département du Cantal s'est aligné sur la durée légale, en abandonnant l'octroi de jours supplémentaires au-delà des dispositions réglementaires, dont le surcoût a pu être estimé à près de 700 000 € en 2015, soit quelques 2,4 % de la masse salariale.

La chambre invite à formaliser ces modifications, qui s'inscrivent dans le respect des dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique¹²⁶.

¹²⁴ Adopté par délibération de l'assemblée délibérante du 16 juin 2006 (date d'entrée en vigueur : 1^{er} juillet 2006).

¹²⁵ Les journées exceptionnelles étaient fixées après concertation des représentants du personnel auprès du comité technique.

¹²⁶ Notamment son article 47 qui prévoit que les collectivités territoriales ayant maintenu un régime de temps de travail non conforme à la durée annuelle de 1 607 heures prévue par les dispositions réglementaires en vigueur, disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir les règles relatives au temps de travail de leurs agents.

Tableau 51 : Comparaison des temps de travail au 31 décembre de l'année

		2015	2020
Jours calendaires	A	365	365
Samedis et dimanches	B	104	104
Nombre de jours de CA accordés	C	30	25
Jours fériés légaux en moyenne	D	10	10
Nombre de jours travaillés au département du Cantal	F = A-B-C-D	221	226
Écart avec le nombre de jours travaillés du régime légal (226 j)	G = 226 - F	5	0
Écart en nombre d'heures (formule à 7h36 minutes par jour)	H = G X 7,6	38	0
Écart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité	I	0	0
Différence avec la durée légale du travail (an)	J = H + I	38	0
Durée de travail théorique de la collectivité	K = 1 607 - J	1 569	1 607
Effectif permanent pris en compte en ETP (source DRH, hors assistants familiaux)	L	1 008	1 017
Volume d'heures perdus	M = J X L	38 304	0
Sureffectif théorique (en ETP)	N = M / 1 607	23,8	0,0
Charges de personnel en € au 31 déc. 2015 / au 31 déc. 2020 (hors Assistants Familiaux)	O	29 367 562	31 422 021
Coût € moyen d'un agent (hors Assistants Familiaux)	P = O / L	29 134	30 897 €
Surcoût budgétaire en €	Q = N X P	694 441	0

Calcul réalisé sur la base d'un agent travaillant à temps complet, selon un cycle de travail de 38 h par semaine.

Source : CRC après retraitement des données fournies par le département du Cantal

Il paraît également souhaitable que le département mette à jour son règlement intérieur, en ses dispositions traitant du régime des astreintes qui date de 2013. En effet, celui-ci ne prévoit et n'organise un régime d'astreintes opérationnelles que pour la seule direction en charge du réseau routier départemental. Or, la direction des systèmes d'informations (voir supra – partie système d'information) a acquis un rôle indispensable et essentiel à la continuité des services, du fait de l'informatisation des différents processus métiers.

Ses interventions en dehors des horaires réglementaires, notamment en cas de cyberattaques, relèvent d'un régime d'astreintes qui n'est pas actuellement défini et organisé.

En revanche, la collectivité s'est dotée comme il se doit de dispositifs automatisés d'enregistrement et de contrôle du temps de travail, pour les agents soumis à un régime d'horaires variables¹²⁷. Au cours de la période sous revue, le nombre d'heures supplémentaires réalisées par les agents du département a connu un pic en 2018 à 18 261 heures (tableau infra). Depuis lors, il a connu un mouvement de retrait, accentué en 2020 par la crise sanitaire. Le montant total d'indemnités horaires pour travail supplémentaire s'est ainsi établi en 2020 à 227 194 €, marquant une nette baisse par rapport aux années précédentes.

Tableau 52 : Évolution du nombre d'heures supplémentaires indemnisées (IHTS)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Volume d'heures indemnisées au titre des IHTS	17 231	13 556	14 245	18 261	13 779	10 481
Montant annuel des IHTS en €	351 363	288 630	303 785	399 711	299 710	227 194

Source : retraitement des bulletins de paye du département du Cantal

Le taux d'absentéisme global (raisons médicales et paternité / maternité) pour l'ensemble des

¹²⁷ En sont exclues par principe certaines catégories de personnel : personnels d'encadrement (DGA, directeurs de pôle, chefs de services, ...), collaborateurs de cabinet, agents exerçant des fonctions itinérantes, ...

agents du département du Cantal (hors assistants familiaux) a peu fluctué sur la période, approchant 5 %. Il correspond en 2020 à une moyenne de 20 jours d'absences environ, soit un niveau nettement en-deçà des chiffres constatés pour l'ensemble des départements de même importance¹²⁸. Les services départementaux évaluent le coût de l'absentéisme à 1,78 M€ pour la même année 2020¹²⁹.

Tableau 53 : Motifs d'absences au travail (2015-2019)

(exprimée en jours)	2015	2016	2017	2018	2019
Accident du travail	866	1 130	1 234	928	658
Accident de trajet		66	4	134	278
Maladie professionnelle	869	1325	1658	1257	1224
Congé grave maladie	324	561	31	0	0
Congé longue durée	1 825	1 923	1 483	2 006	1 995
Congé longue maladie	2 473	1 704	1 427	3 148	2 239
Congé maternité	2 765	1 850	816	1 443	2 130
Congé maladie ordinaire	10 461	8 196	12 193	9 961	10 141
Congé paternité	132	132	108	79	100
Total général	19 715	16 887	18 954	18 956	18 765
Moyenne du nombre de jours d'absences	21,23	18,05	20,28	20,45	20,29

Source : données du département du Cantal

Le taux d'absentéisme médical des agents permanents s'établissait à 5 % pour le département du Cantal, au 31 décembre 2017.

A la même date, ce taux était de 6,9 % pour l'ensemble des départements¹³⁰.

Sur la période récente, le conseil départemental du Cantal a mis en place plusieurs mesures contribuant à la politique de prévention des risques professionnels et de maîtrise des enjeux de santé au travail. Au nombre de ces mesures, il convient de retenir le recrutement d'une assistante sociale du personnel (en septembre 2018) et d'une conseillère en prévention supplémentaire (en janvier 2020)¹³¹.

En conclusion, les dispositifs mis en place pour contenir l'absentéisme par le département du Cantal se traduisent par des résultats satisfaisants avec un taux d'absentéisme peu élevé comparativement aux moyennes nationales.

8.6- Les mesures de gestion des ressources humaines adoptées en conséquence de la crise sanitaire

¹²⁸ Le nombre moyen de jours d'absence des fonctionnaires employés dans les départements s'élevait à 27,6 jours au 31 décembre 2017. Source : Synthèse nationale des bilans sociaux 2017, CNFPT / DGCL / CSFPT (page 84).

¹²⁹ Calcul réalisé sur la base de la masse salariale des agents placés en congé de maladie et du coût des remplacements.

¹³⁰ « 10 groupes d'indicateurs pour le pilotage des ressources humaines », par l'ANDCDG et la FNDCDG (page 78) La synthèse nationale des bilans sociaux la plus récente concerne les données 2017.

¹³¹ Parmi les autres mesures : mise en place d'une équipe pluridisciplinaire d'accompagnement personnalisé qui réunit différents collaborateurs de la direction des ressources humaines et réalise un suivi des situations individuelles nécessitant un accompagnement particulier (problèmes de santé, aménagements de poste difficiles à mettre en œuvre, reclassement suite inaptitude, difficultés professionnelles, ...) ; formalisation d'une procédure de traitement des préconisations d'aménagement de poste de la médecine du travail (2017) ; acquisition matériel ergonomique (sur la période 2015 – 2020, 116 k€ d'acquisition informatique, 14 k€ d'achat de matériel dans le cadre d'aménagements de postes) ; développement des formations à l'attention du personnel (notamment un cycle de formation pour les managers en 2017, et depuis cette date, une action annuelle sur une thématique en lien avec le développement personnel).

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et des premières mesures de confinement du printemps 2020, le département du Cantal a rédigé et mis en œuvre un plan de continuité d'activité (PCA) qui vise à assurer le maintien des missions jugées fondamentales à la continuité du service public, tout en assurant la protection des agents amenés à poursuivre leur travail¹³². Il a été ajusté au fur et à mesure de l'évolution de la crise. La principale mesure a consisté dans la généralisation du télétravail, pour les agents dont les missions l'autorisaient.

La mise en place, dès 2011, d'une charte du télétravail, ainsi que le nombre croissant d'agents bénéficiant déjà de possibilités d'exercice en télétravail, ont favorisé l'extension du dispositif à une large part des effectifs départementaux.

Tableau 54 : Nombre d'agents départementaux en situation de télétravail

Au 31 décembre N	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agents en situation de télétravail	31	42	47	60	77	400
Total des agents départementaux *	965	994	992	994	988	976
% d'agents en télétravail	3 %	4 %	5 %	6 %	8 %	41 %

*Agents du département occupant un emploi permanent, hors assistants familiaux

Source : bilans sociaux

Ainsi, plus de 40 % des agents affectés sur emplois permanents du département du Cantal ont pu continuer à exercer leurs fonctions à distance en 2020. Au regard du nombre croissant de demandes, la DRH a assuré à l'attention de ses cadres une session de formation relative au management des personnels à distance, au cours du second semestre 2020.

8.7- Conclusion intermédiaire

Entre 2015 et 2020, la gestion des ressources humaines du département du Cantal a été marquée par une double stabilisation. D'une part, les effectifs ont connu un léger recul, passant de 1 097 à 1 085 agents (assistants familiaux compris). D'autre part, les charges totales de personnels ont évolué modérément de 1,1 % par an, progressant de 44,4 M€ à 46,8 M€ sur la période.

Cependant, cette apparente stabilité s'accompagne d'un vieillissement continu des effectifs et d'un faible dynamisme dans les recrutements, en raison d'un dispositif d'appel à candidatures privilégiant la mobilité interne pour pouvoir les postes vacants.

La chambre a relevé diverses anomalies, en matière notamment de traitement comptable des mises à disposition et de versement des primes, qui nuisent à la fiabilité des données pouvant servir à des fins de pilotage ou d'information de l'assemblée délibérante.

Si la collectivité a déployé le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) depuis le 1^{er} octobre 2018, il lui reste à le parachever en instaurant le complément indemnitaire annuel (CIA).

¹³² Travail conduit dans le cadre d'une cellule de crise, composée des directeurs de pôle, de la directrice des ressources humaines, des responsables de la direction des systèmes d'information et de la mission prévention, présidée par le directeur général des services.

La crise sanitaire liée à la Covid-19 a permis d'élaborer un plan de continuité des activités, immédiatement mis en œuvre, qui a pu s'appuyer sur les procédures préexistantes et l'expérience déjà acquise en matière de télétravail.

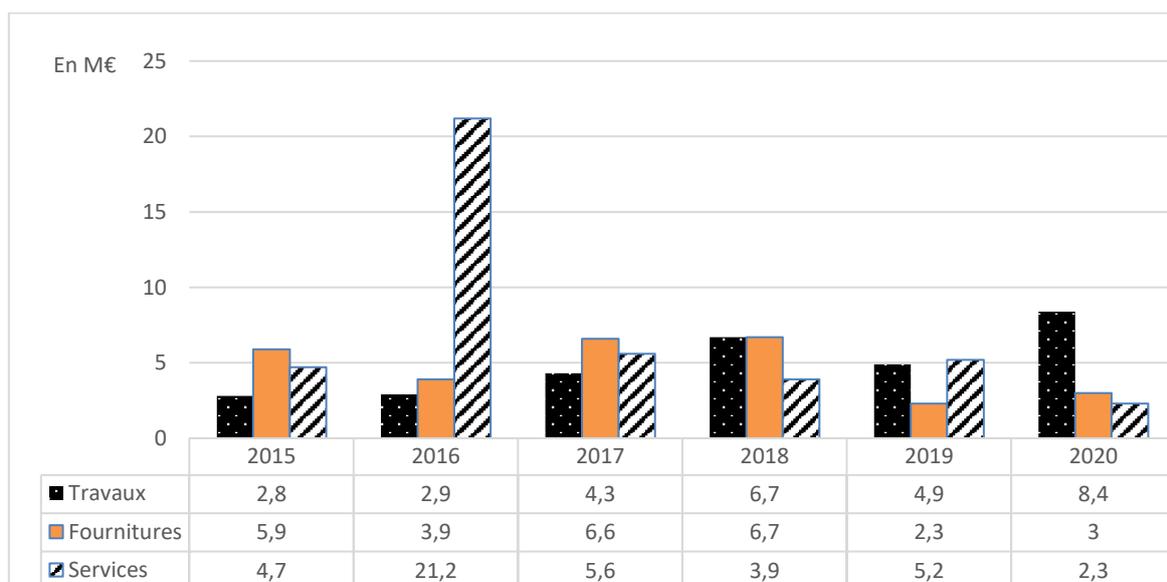
9- LA COMMANDE PUBLIQUE

9.1- Cartographie de la commande publique

Sous réserve de la fiabilité des données communiquées, le département du Cantal a attribué un volume moyen de marchés publics de 16,8 M€ HT par an sur la période 2015-2020. Ce niveau moyen recouvre des fluctuations sensibles selon les exercices, de 27,9 M€ HT enregistrés en 2016 contre 12,4 M€ HT en 2019.

La forte augmentation du montant total des marchés de services contractés durant l'année 2016 s'explique principalement par la conclusion des contrats afférents aux transports scolaires (découpage en 115 lots géographiques) et au transport des personnes handicapées (49 lots). Les premiers n'ont pas été reconduits du fait de la fin de la délégation de compétence de la région vers le département (cf. infra).

Graphique n° 5 : Répartition des marchés publics conclus par types d'achats



Source : données du département du Cantal

9.2- L'organisation de la commande publique

L'organisation de la commande publique au sein du département du Cantal est en partie centralisée par la direction de la logistique, de la mutualisation et de la commande publique (DLMCP), qui est l'une des quatre directions du « pôle ressources » du département. Deux services de la direction traitent plus spécifiquement de la commande publique :

- ♦ le service « coordination des achats et logistique », dont le principe de fonctionnement repose sur une spécialisation de ses neuf agents dans le secteur des assurances, des achats courants, de la maintenance, et qui a pour mission d'animer le réseau des acheteurs au sein des différents pôles internes ;

- ♦ le service « des marchés », composé de cinq agents, gère les procédures pour les directions et services dépensiers qui rédigent rarement des dossiers de consultation. Il se positionne également en service expert, assurant la diffusion et la mise à jour du guide de la commande publique. Trois gestionnaires de catégorie B veillent plus particulièrement à la conformité des procédures de marchés au-delà de 90 000 €, prenant en charge directement la gestion et le suivi des formalités administratives afférentes.

Cette organisation se combine avec la présence au sein des directions opérationnelles de correspondants-acheteurs. Ils sont autonomes pour les consultations relatives aux marchés d'un montant inférieur à 90 000 €. Les avantages en termes de souplesse et de proximité qu'offre cette organisation mixte (centralisée / décentralisée) impliquent toutefois d'être accompagnés par un suivi et un contrôle de deuxième niveau par la direction assurant la coordination des achats.

Par ailleurs, la direction assure le recensement des procédures identifiées par l'ensemble des directions de la collectivité, lors de la préparation des orientations budgétaires pour l'exercice suivant (en septembre / octobre), en sorte de pouvoir anticiper le lancement et la mise en œuvre des procédures de marchés utiles, de contrôler la computation des différents seuils et de s'assurer de l'adéquation des procédures aux seuils réglementaires.

Pour favoriser une correcte computation des seuils et assurer la cohérence des achats départementaux¹³³, la DLMCP s'appuie sur une nomenclature détaillée des achats homogènes (fournitures, services, maîtrise d'œuvre, travaux). Elle procède de manière hebdomadaire à une requête, interrogeant les imputations réalisées par les services sur les différents articles de la nomenclature, et constatant la permanence d'erreurs d'affectations qui nécessitent une saisie manuelle des données dans le logiciel de gestion financière (ASTRE).

En témoigne la résorption importante, opérée durant les exercices 2019 et 2020, des montants incorrectement imputés dans la nomenclature « marchés publics » par les services d'aide sociale à l'enfance, soit quelque 13,8 M€ de dépenses d'aide sociale (remboursement à des tiers et paie des assistants familiaux pour l'essentiel) identifiés à tort sur le segment marchés publics des « dépenses des services d'aide sociale à l'enfance ».

La chambre encourage la DLMCP à poursuivre ses efforts de fiabilisation des données, et à prolonger ses actions de formation et de sensibilisation au bénéfice des directions et services dépensiers.

Elle invite également l'ordonnateur à prévoir et formaliser, dans le cadre du dispositif de contrôle interne, un volet spécifique à la commande publique, ayant pour objectif prioritaire de s'assurer périodiquement auprès des services qui saisissent les informations (premier niveau de contrôle) puis de la DLMCP (deuxième niveau de contrôle) de la correcte imputation des achats dans les différents articles de la nomenclature des prestations et fournitures homogènes.

¹³³ Les prestations ou fournitures homogènes, achetées par la collectivité, doivent être cumulées pour déterminer le montant global à prendre en compte pour l'appréciation des seuils réglementaires de passation des marchés (article R. 2121-6 du code de la commande publique).

9.3- La formalisation de la politique d'achat

L'assemblée délibérante s'est prononcée sur la politique d'achats du département du Cantal lors de la session du 29 et 30 juin 2017. La politique ainsi définie repose sur cinq principes directeurs, constituant les orientations de la fonction achat et garantissant la cohérence des actions d'achats :

- ♦ simplifier les procédures ;
- ♦ développer le dialogue avec les fournisseurs ;
- ♦ favoriser l'accès des entreprises locales à la commande publique ;
- ♦ promouvoir l'achat durable et responsable ;
- ♦ garantir le respect des règles de la commande publique.

La politique d'achat a été élaborée sur la base des enseignements d'une étude réalisée en 2015. Il en ressortait en particulier que 20 % des segments d'achats identifiés dans la nomenclature concentrent 80 % du montant total des dépenses. Avait été par la suite évaluée une capacité d'optimisation des achats, de l'ordre de 2 % à 3 % de la dépense globale, en privilégiant les achats à fort impact.

Le département du Cantal a ainsi classé et hiérarchisé ses achats en fonction des enjeux financiers et stratégiques : achats simples, lourds, risqués et stratégiques. Figurent dans cette dernière rubrique les marchés de travaux, de transports et ceux relatifs au système d'information et de télécommunication.

Les procédures en matière d'achats « hors marchés formalisés » suivent les mêmes règles que pour les achats en marchés formalisés, avec quelques allègements et réductions quant au formalisme et aux délais.

Les consultations dites de « faibles montants » (moins de 40 000 €) sont mises en ligne sur la plate-forme du profil acheteur. Une commission pour les marchés à procédure adaptée (CMAPA), composée des mêmes membres que la commission d'appel d'offres (CAO), apprécie les offres et propose les attributaires des marchés. La décision d'attribution relève de la compétence du président du conseil départemental, qui a reçu pour ce faire délégation de l'assemblée en vertu de l'article L. 3221-11 du CGCT.

L'adoption d'une politique d'achat, par délibération de l'assemblée départementale, s'est traduite par un objectif de structuration interne des processus de la commande publique.

Le comité des achats, instance regroupant les élus de la commission d'appel d'offres, la direction générale et certains services opérationnels, a été institué pour assurer la mise en œuvre de la politique d'achat. Il s'est réuni à deux reprises en 2016 et 2018, adoptant et assurant la diffusion de la charte de déontologie de la commande publique qui vise à sensibiliser tous les agents participant au processus de l'achat public.

Conçue comme le premier élément de la mise en œuvre de la politique d'achat, la charte cible de manière synthétique les différentes phases du processus des marchés publics requérant attention et vigilance : la collecte d'informations intéressant les fournisseurs potentiels (*sourcing*) ; la procédure de consultation, notamment quand il y a négociation ; l'exécution du contrat.

Le guide de la commande publique se veut le document opérationnel de référence du département en matière de marchés. Il est diffusé sur l'intranet de la collectivité, ayant été régulièrement mis à jour par le service des marchés. Il s'adresse à l'ensemble des acteurs du processus départemental de la commande publique, et décrit les procédures internes applicables aux achats de la collectivité¹³⁴.

Depuis 2019, un bilan annuel et un plan d'actions des achats de la collectivité sont présentés par le directeur de la DLMCP au directeur général des services. Le bilan général des achats de l'année, ainsi dressé identifie les marges de progression, et détermine les mesures correctives à mettre en œuvre pour l'année à venir.

La chambre relève la qualité, et le caractère complet, du guide de la commande publique qui aborde de manière pédagogique et chronologique les différentes étapes de l'achat, depuis la passation jusqu'à l'évaluation de l'efficacité des marchés. Elle encourage la DLMCP à poursuivre ses actions d'amélioration continue du processus départemental de la commande publique.

9.4- La passation des marchés

Le contrôle de la chambre a porté sur un échantillon d'une quinzaine de dossiers de procédures de passation de marchés et d'accords-cadres, conclus par le département pour la réalisation de travaux, des fournitures ou des prestations de services, d'un montant total de 4,9 M€. L'échantillon a été construit de manière à ne retenir que des marchés passés et totalement exécutés durant la période de 2015 à 2020, en sorte de pouvoir analyser chacune des étapes du processus.

L'échantillon regroupe des procédures formalisées (essentiellement des appels d'offres ouverts) ainsi que des procédures adaptées, telles que prévues par la réglementation en vigueur.

En raison du contexte sanitaire ayant limité les déplacements et investigations sur place, au sein des services départementaux, le contrôle a été réalisé exclusivement à distance, par échanges dématérialisés de pièces. La chambre a tout de même pu constater la bonne tenue d'ensemble des dossiers, par une présentation harmonisée et organisée des pièces essentielles des marchés, qu'elles concernent la phase de passation ou la phase d'exécution.

La chambre souligne, en termes de bonnes pratiques, l'alignement par le département du Cantal des délais de publicité en procédure adaptée sur ceux des procédures formalisées (respect d'un délai minimum d'un mois pour la remise des offres).

L'examen des pièces de marchés relatives à la publicité et à l'appel à la concurrence fait ressortir des analyses d'offres cohérentes, sur la base de critères d'attribution étayés le cas échéant par des sous-critères (annoncés dans les avis de publicité). Les dérogations au principe de l'allotissement sont dûment justifiées dans les documents de consultation¹³⁵.

La méthode de notation repose classiquement sur les critères de prix et de valeur technique,

¹³⁴ Le guide de 205 pages regroupe l'ensemble des informations nécessaires aux acheteurs de la collectivité : l'organisation interne, la réglementation applicable, le fonctionnement des commissions d'appel d'offres et des marchés à procédure adaptée, des fiches pratiques (utilisation du logiciel, détection des offres anormalement basses, etc.) et des « documents types » utiles aux services acheteurs tels qu'une grille de négociation ou des formulaires de demande de régularisations de candidatures.

¹³⁵ Notamment dans le cadre des procédures récentes concernant les marchés « informatiques » : « *Un allotissement du marché aurait des conséquences financières défavorables pour la collectivité et induirait une complexité forte dans la gestion des dossiers et des contrats* » (acquisition de logiciels et maintenance) ; « *La volonté de la collectivité est d'uniformiser son parc de serveurs, que ce soit pour les besoins internes ou bien pour ceux des collègues* » (acquisitions de serveurs informatiques).

le délai d'intervention ou d'exécution des prestations venant compléter ponctuellement l'analyse des offres.

Ceci étant, la chambre a relevé diverses anomalies constituant des points d'attention pour la collectivité.

9.4.1- La mutualisation des achats

Dans un cadre global de conventionnement pluriannuel visant à définir ses engagements financiers, le département du Cantal a procédé à la mutualisation de ses achats, faisant l'objet des marchés récurrents, avec le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) dont il est le principal financeur (6,7 M€ en 2020).

La réalisation d'économies d'échelles par la coordination des achats a été recherchée dans un domaine étendu (fournitures, travaux, services et prestations intellectuelles) permettant de répondre aux principaux besoins des deux entités¹³⁶. Le département est le coordonnateur du groupement de commandes, et se charge de l'ensemble de la procédure de passation. Tel a notamment été le cas pour plusieurs lots des marchés de prestations informatiques et téléphoniques, conclus en 2018 (voir infra).

D'autres conventions emportant constitution de groupements de commandes ont également été conclues, pour la satisfaction de besoins plus spécifiques, tels que le haut-débit¹³⁷ notamment.

Ces conventions sont peu nombreuses et concernent soit un domaine de compétence principal de la collectivité (l'aménagement et l'entretien des routes départementales), soit un besoin partagé avec entités proches du département (marché d'assurances par exemple).

À cet égard, les services départementaux ont indiqué d'une part, que les partenaires potentiels (les communes notamment) étaient de fait plutôt autonomes en termes de gestion de la commande publique, en conséquence du soutien technique apporté par Cantal ingénierie et territoires (CIT) et d'autre part, qu'un axe de mutualisation était à l'étude avec les collègues.

9.4.2- Les marchés informatiques

Un contrôle par sondage a porté sur plusieurs procédures intéressant les secteurs de l'informatique et de la communication. La direction des services informatiques (DSI) entend conserver l'ensemble du parc matériel et logiciel sous maintenance et garantie, afin d'assurer la continuité de service et la reprise d'activité dans les meilleurs délais. Un programme de renouvellement avec des durées de vies cible est en place, l'objectif étant pour la collectivité de disposer d'un parc d'équipements récent ne dépassant pas cinq ans d'exploitation.

¹³⁶ Exemples de contrats de fournitures en cours : enveloppes, papier, produits d'entretien, fourniture de bureau.

¹³⁷ Régie Auvergne Numérique très haut débit (PPP) pilotée par la région Auvergne-Rhône-Alpes et quatre départements (Allier, Cantal, Haute-Loire et Puy-de-Dôme) dans le cadre de l'installation du réseau Internet très haut débit.

Tableau 55 : Accords-cadres – Informatique et communication (échantillon)

Année	Objet	Prestataire	Durée*	Montant minimum / maximum	Montant total estimé	Montant de l'offre retenue
2017	Acquisition de licences, logiciels et maintenance	SCC SA	2 ans (+2)	-- / --	1 M€	0,8 M€
2018	Acquisition de serveurs informatiques	ABICOM SAS	1 an (+3)	49 k€ / --.	433 k€	257 k€
2018	Téléphonie fixe	Orange SA	3 ans (+1)	-- / --	420 k€	251 k€
2018	VPN, accès Internet	Orange SA	3 ans (+1)	-- / --	800 k€	463 k€

Note : *La durée correspond à la durée initiale, et entre parenthèses, la durée possible des renouvellements

Source : département du Cantal

Les achats ont été mutualisés, dans le cadre d'un groupement de commandes, pour les prestations de téléphonie, l'un des trois lots concernant le traitement des appels d'urgence pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Le groupement d'achats a retenu un seul opérateur pour l'ensemble des lots, avec une quasi-stabilité du coût des services à périmètre constant (+ 1,6 %).

Des écarts significatifs ont été observés entre le montant estimatif des besoins et les prestations exécutées pour le marché (en cours) afférent aux licences de logiciels, d'une part, et pour celui concernant l'acquisition des serveurs informatiques, d'autre part.

Tableau 56 : Montant estimé / montant exécuté sur certains accords-cadres de l'échantillon

Objet	Montant total estimé	Montant de l'offre retenue	Montant exécuté	Écart
Acquisition de licences de logiciels et maintenance associée	1 M€	0,8 M€	1,7 M€	+ 63 %
Acquisition de serveurs informatiques	433 k€	257 k€	522 k€	+ 21 %

Source : département du Cantal, mandats de paiement

En l'absence d'avenants emportant réalisation de prestations supplémentaires, de tels écarts dénotent une difficulté à évaluer précisément la nature et l'étendue des besoins, pour des produits et prestations techniques.

La chambre rappelle qu'une définition rigoureuse du besoin est essentielle pour garantir la transparence et l'égalité de traitement entre candidats (article L. 2111-1 du code de la commande publique). Si nécessaire, le recours à une assistance externe, pour identifier la contenu et l'étendue des besoins à satisfaire en produits et prestations hautement techniques, doit être envisagé.

Quant aux modalités de publicité et procédures d'appel à candidatures, elles n'appellent pas d'observations, la collectivité ayant recouru à une procédure d'appel d'offres ouvert et à la conclusion d'accord-cadre avec émission de bons de commandes, sans montant maximum¹³⁸.

¹³⁸ En application des articles 25 (procédure formalisée), 67 et 68 (appel d'offres ouvert), 78 à 80 (accords-cadres) du décret relatif aux marchés publics alors en vigueur.

9.4.3- Les marchés conclus pour la station de ski du Lioran

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre sur la gestion du département du Cantal (période 2009 – 2013) avait plus particulièrement analysé les relations tissées avec la société anonyme d'économie mixte (SAEM) Super Lioran Développement, par l'effet du nouveau contrat de délégation de service public intéressant la gestion de la station de ski du Lioran.

L'examen de l'équilibre initial du contrat n'avait pas appelé d'observation de la part de la chambre. Elle avait cependant invité le département à maintenir ledit équilibre en cours d'exécution, en évitant de consentir au délégataire des compensations de services publics qui ne seraient pas dûment justifiées.

En mention préliminaire, il est rappelé que le département du Cantal est actionnaire majoritaire de la société délégataire, la SAEM Super Lioran Développement, dont il détient 69,5 % du capital (84 % du capital étant détenu par des organismes publics).

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a examiné l'exécution des contrats couvrant la période de 2015 à 2020, et apprécié la charge en ayant résulté pour le département du Cantal en tant qu'autorité délégante.

Le département du Cantal supporte le coût de différents travaux et interventions, dont ceux concernant les remontées mécaniques tels les opérations de grandes inspections et grandes visites¹³⁹. L'objectif d'une grande inspection (GI) d'un téléphérique est de soumettre ses principaux composants à un examen approfondi et complet¹⁴⁰.

Tableau 57 : Liste des marchés de travaux d'inspection des téléphériques du Lioran

Année	Objet	Attributaire	Montant exécuté TTC
2015	Rénovation génie civil (Combre, Téléphérique, Rombière)	Vernier Frères	63 660 €
	GI Télésiège de la Combe	SAEM du Lioran	144 087 €
	GI chariots du téléphérique du Plomb (démontage, remontage)	SAEM du Lioran	31 061 €
	GI chariots du téléphérique du Plomb (études, fournitures)	POMA	105 424 €
	Modification du TK de Prat de Bouc	GIMAR	98 352 €
2016	GI Télésiège du Plomb (fournitures, démontage, remontage)	SAEM du Lioran	437 902 €
	GI Télésiège des Gardes (fournitures, démontage, remontage)	MBTM	192 329 €
2017	GI Télésiège de la Prairie	SAEM du Lioran	74 506 €
	GI Téléskis de la Gare et du Refuge	Jacquard	45 086 €
2018	GI Cabines du téléphérique du Plomb	CIC Orio	183 412 €
	Contrôle des câbles porteurs	SAEM du Lioran	16 209 €
2019	GI Télésiège du Remberter	SAEM du Lioran	81 352 €
	GI Télésiège de Rombière	SAEM du Lioran	22 875 €
	GI chariots du téléphérique du Plomb (démontage, remontage)	SAEM du Lioran	22 247 €
	GI Téléphérique du Plomb (ligne et gares)	POMA	307 448 €

*Montant arrêté au 31 décembre 2019

Source : mandats de paiement, pièces des marchés du département du Cantal.

¹³⁹ Contrat de délégation de service public, Chapitre 5 – Travaux : « Les travaux de remplacement et les nouveaux investissements définis ci-après sont à la charge de l'autorité délégante :

- remontées mécaniques : les travaux de grandes inspections et grandes visites ».

¹⁴⁰ Article 48 de l'arrêté du 7 août 2009 relatif à la conception, à la réalisation, à la modification, à l'exploitation et à la maintenance des téléphériques : « Généralement, cet examen consiste en un contrôle non destructif à l'issue d'un démontage. Sont concernés par les grandes inspections, tous les composants qui participent à une fonction de sécurité, à l'exception des câbles et des architectures électriques et des équipements ou constituants soumis à des réglementations spécifiques. ».

Il en ressort que la SAEM Super Lioran Développement (délégataire) est régulièrement attributaire, en qualité de titulaire, de marchés ayant pour objet la réalisation des grandes inspections. Au total, elle a bénéficié de l'attribution de 830 239 € de marchés, soit près de la moitié des coûts exposés par le département au titre des opérations de grandes inspections de 2015 à 2019 ayant atteint quelque 1,8 M€. Elle a, en plus, été agréée en tant que sous-traitant d'un marché attribué en 2015 pour 35 % du montant de la prestation (modification du téléski du Prat de Bouc).

Sur la forme, ces attributions respectent les contraintes légales de la commande publique, en ce qu'elles ont été réalisées à l'issue de procédures de passation avec publicité et mise en concurrence par la collectivité, et traitées par la commission de marchés à procédure adaptée du Lioran, instaurée pour éviter les conflits d'intérêts et rendre plus transparentes les procédures d'attribution concernant tous les travaux réalisés sur la station du Lioran.

Mais, de fait, de telles attributions de marchés conduisent à une situation singulière qui aboutit à confier à la société exploitante les missions d'inspection et de contrôle de ses propres installations, que la réglementation spécifique à ces opérations de sécurité entend plutôt réserver à un tiers certifié et à des intervenants titulaires de qualification ou de titres particuliers¹⁴¹.

Sollicité sur ce point, le département du Cantal a indiqué que les travaux de grandes inspections faisaient intervenir un maître d'œuvre, chargé de la vérification des compétences des candidats et de la bonne exécution des prestations.

Ainsi, les attestations de conformité des contrôles et des travaux, au regard de la réglementation technique et de sécurité, sont dûment transmises par ledit maître d'œuvre à la collectivité. Les responsables départementaux ont également précisé que la SAEM Super Lioran Développement avait recouru systématiquement aux services d'un organisme extérieur agréé, dans le cadre de la sous-traitance, tel que la société Pyrem pour les grandes inspections de 2019.

Pour sa part, au vu des diligences de contrôle effectuées, la chambre constate que de telles déclarations de sous-traitance ne figurent pas dans les dossiers de marchés examinés, sur la période de 2015 à 2018¹⁴², et note qu'il n'est pas plus fait mention de sous-traitance dans les décomptes généraux définitifs (DGD). Cette carence ne permet pas de s'assurer du respect du cadre légal de la commande publique, qui exige en la matière que le titulaire du marché obtienne impérativement l'acceptation préalable par l'acheteur public des sous-traitants, et l'agrément de leur condition de paiement. À défaut d'un tel accord préalable, il y aurait lieu de considérer que la SAEM a réalisé elle-même les prestations touchant directement ses conditions d'exploitation, et ce irrégulièrement en l'absence de justificatif des qualifications requises.

¹⁴¹ Article 44 de l'arrêté du 7 août 2009 relatif à la conception, à la réalisation, à la modification, à l'exploitation et à la maintenance des téléphériques (extrait) : « II. — Les inspections pluriannuelles et les grandes inspections autres que celles des câbles sont réalisées, par des personnes certifiées par une tierce partie, selon la norme NF EN ISO 9001.

III. — Dans les cas prévus par le présent arrêté, l'exploitant fait réaliser :

— les contrôles non destructifs, à l'exception des contrôles visuels et des contrôles de câble, par des personnes titulaires de la qualification COFREND 2 ou d'une qualification équivalente ;

— les contrôles non destructifs et les inspections périodiques des câbles par un vérificateur agréé au titre de contrôleur de câbles ».

¹⁴² Marchés référencés 15M0150, 15M0151, 16M0200, 17M0153. Lorsqu'il existe, le formulaire DC4 – Déclaration d'un sous-traitant – joint à l'acte d'engagement est vierge. Aucune déclaration de sous-traitance en cours d'exécution n'est produite.

La chambre invite le département du Cantal à veiller avec la plus grande rigueur au respect de ces formalités obligatoires, dont tout manquement pourrait engager sa responsabilité¹⁴³.

9.4.4- Les avenants et modifications en cours de contrat

Les modifications apportées aux contrats en cours d'exécution sont strictement encadrées par la réglementation. Elles ne sauraient, en particulier, affecter l'économie globale du contrat ou emporter des modifications substantielles.

Tout projet d'avenant à un marché, entraînant une augmentation du montant global du marché supérieure à 5 % doit être soumis pour avis à la commission d'appel d'offres (CAO) lorsque le marché initial a lui-même été soumis à cette commission. En la matière, le règlement de la commission pour les marchés à procédure adaptée (CMAPA) oblige l'ensemble des services et directions départementaux à présenter tout avenant, de plus de 5 % du montant devant les élus de la commission, et ce même pour les procédures d'un montant inférieur à 90 000 €.

Au vu des contrôles diligentés, la chambre a observé un respect des procédures par le département du Cantal, quant à la formalisation des avenants qui concernent pour l'essentiel l'exécution de marchés de travaux.

¹⁴³ Conseil d'État, 13 juin 1986, OPHLM du Pas-de-Calais, requête n° 56360.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr