



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES BOUCHES-DU-RHÔNE Cahier n° 1 – Compétences, analyse financière, ressources humaines

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 17 mars 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UN ACTEUR TERRITORIAL MAJEUR	8
1.1 Présentation du territoire.....	8
1.2 Une réduction <i>a minima</i> du périmètre de compétence départementale	9
1.2.1 Les compétences transférées à la métropole.....	10
1.2.2 Le transfert des compétences transports interurbains et scolaires	12
1.2.3 Le maintien d’une intervention économique départementale malgré la suppression de la clause générale de compétence	14
1.3 Une relation de plus en plus étroite entre la métropole Aix-Marseille-Provence et le département.....	20
2 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	22
2.1 La comptabilité administrative	22
2.1.1 Un processus budgétaire maîtrisé, un règlement budgétaire à unifier	22
2.1.2 Une démarche de fiabilisation des comptes inaboutie.....	23
2.2 Une politique de provisionnement lacunaire	24
2.3 Des pratiques de rattachement des charges et des produits à harmoniser.....	28
2.4 Une pratique de neutralisation des amortissements imparfaite.....	30
2.5 Un contrôle déficient des engagements hors bilan	32
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	35
3.1 Les produits de gestion	35
3.1.1 Des ressources fiscales dynamiques	35
3.1.2 Des ressources institutionnelles en baisse	37
3.1.3 Les ressources d’exploitation	39
3.2 Les charges de gestion	40
3.2.1 Une nette progression des dépenses d’aide sociale.....	41
3.2.2 Des charges de personnel en hausse	43
3.2.3 La progression des charges à caractère général en lien avec la baisse des subventions	44
3.2.4 Les contributions obligatoires et participations	45
3.3 Des dépenses d’investissement orientées vers une politique de distribution.....	47
3.3.1 Volume et nature des dépenses d’investissement	47
3.3.2 Des aides croissantes au bloc communal répondant partiellement à l’objectif de solidarité territoriale.....	49
3.3.3 Des dépenses d’investissement atypiques.....	51
3.4 Le financement des investissements	52
3.4.1 Un excédent brut de fonctionnement et une capacité d’autofinancement en baisse	52
3.4.2 Une dette en très forte progression	53

3.5 L'incidence de la pandémie Covid-19 : des dépenses en hausse, des recettes en baisse, des tensions sur la trésorerie	55
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	57
4.1 Des enjeux de performance à relever dans la gouvernance des ressources humaines	57
4.1.1 Un projet de réorganisation plusieurs fois reporté, ayant conduit au maintien d'une organisation segmentée de la DRH.....	57
4.1.2 Une dématérialisation des processus RH à accélérer.....	58
4.2 L'évolution des effectifs	59
4.2.1 La qualité de l'information dans les annexes budgétaires	59
4.2.2 Une progression des effectifs à partir de 2018 principalement contractuels	61
4.2.3 Le cabinet de la présidence.....	62
4.3 L'évolution du régime indemnitaire	64
4.3.1 Un régime indemnitaire en hausse marqué par la mise en place du RIFSEEP.....	64
4.3.2 Les irrégularités constatées à la suite de la mise en place du RIFSEEP	66
4.4 Un contrôle des véhicules de service et de fonction à renforcer.....	68
4.5 La gestion des carrières.....	70
4.5.1 La politique de recrutement	70
4.5.2 La gestion et le développement des compétences.....	71
4.6 Le non-respect de la durée légale du temps de travail	72
4.7 Un taux d'absentéisme en légère augmentation jusqu'en 2019.....	75
4.8 Les heures supplémentaires	77
4.8.1 Des heures supplémentaires constantes entre 2014 et 2019, majoritairement récupérées	77
4.8.2 Un contrôle défaillant des heures supplémentaires.....	79
4.8.3 Une forfaitisation des heures supplémentaires	80
4.9 L'action sociale en faveur du personnel	82
4.9.1 Des dépenses d'action sociale en hausse	82
4.9.2 Un soutien conséquent de la collectivité à l'association Escapade 13.....	83
4.10 L'égalité femmes-hommes.....	85
4.10.1 Des obligations d'informations respectées	85
4.10.2 Les effets encore en attente des engagements pris en matière d'égalité professionnelle.....	85
ANNEXES	87

SYNTHÈSE

Troisième département le plus peuplé de France, les Bouches-du-Rhône comptent un peu plus de deux millions d'habitants au 1^{er} janvier 2021, soit 40 % de la population de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), répartis sur 119 communes.

Les compétences transport et développement économique, identifiées comme prioritaires par le nouvel exécutif élu en 2015 dans les Bouches-du-Rhône, relèvent depuis 2016 de la métropole Aix-Marseille-Provence et de la région, en application des réformes législatives successives de 2014 (loi MAPTAM) et 2015 (loi NOTRe). En consentant le moins de transferts de compétences possible à la métropole, et au prix d'une interprétation extensive des textes régissant ses domaines de compétences, notamment en matière de développement économique, le département s'est maintenu au rang d'acteur territorial majeur de 2013 à 2020.

Son positionnement est également conforté par une politique de soutien accru à l'investissement du bloc communal. Cette politique, davantage distributive que redistributive, ne répond que partiellement à un objectif de solidarité territoriale.

Avec un budget de fonctionnement de 2,3 Md€ en 2020, la situation financière de la collectivité reste saine, malgré une progression plus forte des charges (+ 1,7 % par an), principalement d'aides sociales, que des produits (+ 1 % par an) sur la période, entraînant une baisse de la capacité d'autofinancement nette de la collectivité (- 113 M€). Après un effort de rationalisation de 2015 à 2017, la reprise à la hausse des dépenses réelles de fonctionnement est supérieure à celle autorisée dans le cadre de la loi de finances du 22 janvier 2018. S'élevant à 565 M€ en 2020, les dépenses d'investissement sont dédiées à 68 % à l'aide à l'investissement des communes et de leurs groupements. À partir de 2017, le département a augmenté ses dépenses d'investissement au-delà de sa propre capacité d'autofinancement, ayant recours à l'emprunt pour financer ses subventions d'équipement. Atteignant 1,4 Md€ en 2020, la dette a été multipliée par 3,8 sur la période. Si la structure de la dette est non risquée et la capacité de désendettement maîtrisée, il est constaté un pic sensible des remboursements prévus entre 2036 et 2042, en raison du recours massif à des emprunts obligataires remboursables in fine.

Comptant 7 891 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2020, les effectifs départementaux ont augmenté de 6 % depuis 2013, avec une politique de recrutement direct de contractuels au lieu de fonctionnaires stagiaires, contraire à l'article 3 et suivants de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Le temps de travail des personnels départementaux est inférieur à la durée légale, le privant chaque année de l'équivalent de 203 ETPT (9,9 M€). La collectivité est invitée à régulariser cette situation au plus tard pour le 1^{er} janvier 2023, ainsi qu'à renforcer son dispositif de contrôle des heures supplémentaires réalisées et payées aux agents.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Se conformer à la durée légale du temps de travail, dans les délais prévus par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019.

Recommandation n° 2 : Rendre plus efficient le dispositif de contrôle des heures supplémentaires.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme 2021 le contrôle de la gestion du conseil départemental des Bouches-du-Rhône à partir de l'année 2013. Celui-ci fait l'objet de deux cahiers distincts : un premier relatif aux compétences, à l'analyse financière, et à la gestion des ressources humaines, un second relatif à l'immobilier et au patrimoine, à la commande publique et au suivi des associations. Le présent rapport porte sur le premier cahier.

Par lettres du 15 janvier 2021, le président de la chambre a informé Mme Martine Vassal, présidente du conseil départemental en fonction, ainsi que son prédécesseur, M. Jean-Noël Guérini, de l'ouverture de ce contrôle sur les exercices 2013 et suivants.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 17 septembre 2021 avec Mme Martine Vassal, et le 23 septembre 2021, avec M. Jean-Noël Guérini.

La chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires le 18 octobre 2021. Celles-ci ont été envoyées pour contradiction à Mme Vassal le 3 novembre 2021, qui en a accusé réception le 5 novembre 2021. Un extrait du rapport d'observations provisoires a été adressé le 25 novembre 2021 à M. Guérini, dont il a accusé réception le 30 novembre 2021. Des extraits ont également été adressés aux tiers concernés.

L'ordonnateur a répondu à la chambre par courrier du 4 janvier 2022 enregistré au greffe le 5 janvier 2022. La chambre a également reçu des réponses aux extraits transmis de la SAS The Camp le 1^{er} février 2022 et de la chambre de commerce et d'industrie d'Aix-Marseille-Provence le 2 février 2022. Au terme du délai de contradiction imparti, M. Guérini et l'association Escapade n'ont apporté aucune réponse aux extraits dont ils ont été destinataires.

Aucune demande d'audition n'a été sollicitée auprès de la chambre régionale des comptes avant qu'elle n'arrête le 17 mars 2022 les observations définitives ci-après.

1 UN ACTEUR TERRITORIAL MAJEUR

1.1 Présentation du territoire

Troisième département le plus peuplé de France, les Bouches-du-Rhône (BDR) comptent 2 034 357 habitants au 1^{er} janvier 2021, soit 40 % de la population de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), répartis sur 119 communes. Le département voit sa population pratiquement stagner sur les dernières années, en raison d'un déficit migratoire compensé par l'excédent des naissances sur les décès.

Les Bouches-du-Rhône se caractérisent par des contrastes particulièrement marqués entre les territoires, notamment en termes de densité et de critères socio-économiques, ayant une incidence particulière sur les compétences sociales et environnementales du département.

Avec 398 habitants par km² en 2017, la densité du département a cru de 2 % depuis 2012, et reste bien supérieure aux moyennes nationale (105 habitants/km²) et régionale (160 habitants/km²). Cette densité départementale est accrue par les surfaces importantes dédiées aux espaces naturels sensibles, territoires agricoles et infrastructures routières. Ainsi, près de la moitié de 5 088 km² du territoire départemental relève soit du parc national des Calanques (11,1 km²) ou d'un des trois parcs naturels régionaux du ressort : le parc naturel régional de Camargue (1 010 km²), de la Sainte-Baume (810 km²) et des Alpilles (510 km²). Plus de 90 % de la population départementale se situe sur le territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP). Le Pays d'Arles, dont sont membres les trois autres intercommunalités du département (communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette (ACCM), Terre de Provence agglomération et communauté de communes Vallée des Baux-Alpilles), couvre quant à lui, près de 70 % des surfaces agricoles du département et abrite deux des trois parcs naturels régionaux, celui de la Camargue et des Alpilles. Le département est propriétaire de plus de 170 km² d'espaces naturels sensibles.

**Tableau n° 1 : Population bucco-rhodanienne au 1^{er} janvier 2021
(en nombre d'habitants)**

	AMP	Terre de Provence agglo	ACCM	Vallée des Baux-Alpilles	BDR 2018	PACA 2018
Population légale	1 863 276	59 572	83 669	27 840	2 034 357	5 052 832
Poids de la population	91,59 %	2,93 %	4,11 %	1,37 %	40,26 %	
Nombre de communes	90	13	6	10	119	

Source : INSEE.

Le contexte socio-économique est globalement fragile dans les Bouches-du-Rhône avec un taux de pauvreté de 18,7 %, sensiblement plus élevé que la moyenne nationale de 14,6 % ou régionale de 17,3 % (données 2018), un taux de chômage¹ supérieur à la moyenne nationale (14,9 % pour 13,9 % au niveau national en 2017) et un revenu médian inférieur à celui observé au niveau national². Le centre de l'agglomération marseillaise concentre les publics les plus vulnérables³.

Les principaux secteurs d'activité du territoire sont les transports, commerces et services (48,9 % des emplois en 2017) et l'administration, l'enseignement, la santé et l'action sociale (34,2 % des emplois en 2017). Si ces deux secteurs d'activité sont en progression, l'agriculture (1 %), l'industrie (9,7 %) et la construction (6,1 %) sont en léger retrait depuis 2012.

1.2 Une réduction *a minima* du périmètre de compétence départementale

La période sous contrôle est marquée par les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRÉ) ayant conduit à une réduction du périmètre de compétences des départements, au profit de la métropole d'une part et de la région d'autre part, sur des champs identifiés comme prioritaires par le nouvel exécutif élu en 2015 dans les Bouches-du-Rhône, notamment le transport et le développement économique.

Par délibération cadre du 30 juin 2016, le département a approuvé le transfert de cinq de ses compétences à la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP), à partir du 1^{er} janvier 2017 :

- le transport régulier de voyageurs non-urbain et les transports scolaires, au titre de la loi MAPTAM ;
- en application de l'article 90-I de la loi NOTRÉ, l'attribution des aides financières au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL), l'aide individuelle aux jeunes en difficulté dans le cadre du fonds d'aides aux jeunes (FAJ), la gestion du centre sportif de Fontainieu, ainsi que la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental.

¹ Au sens du recensement.

² Si le revenu disponible médian par unité de consommation dans le département est légèrement inférieur en 2018 à la moyenne nationale (21 360 € dans les Bouches-du-Rhône, pour 21 730 € en France Métropolitaine), l'écart entre le 1^{er} décile et le 9^{ème} décile est plus important qu'au niveau national, montrant la disparité des situations sociales dans le département.

³ Les territoires de la Belle de Mai, des Flamants, du Littoral, de la Viste-l'Estaque et de Pressensé.

Trois compétences ont été transférées par le département à la région à partir de 2017, en application des articles 8 et 15 de la loi NOTRÉ : la planification de la prévention et de la gestion des déchets⁴, l'organisation des services de transport interurbains de voyageurs et les services spécifiques scolaires en-dehors du ressort de la métropole.

L'évaluation des charges transférées a été présentée à la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT) des 16 septembre et 25 novembre 2016, pour un montant total de 11,5 M€⁵. Elle a pris en compte les charges directes afférentes aux compétences transférées, la masse salariale brute des agents affectés à l'exercice des compétences et des charges de structure estimées contradictoirement à 11,8 % de la masse salariale⁶ (cf. annexe n° 1).

1.2.1 Les compétences transférées à la métropole

Les transferts de compétences opérés relèvent d'une appréciation restrictive des dispositions de la loi NOTRÉ, en termes de nombre et de périmètre des compétences transférées. Ainsi, l'article L. 5217-2-IV du CGCT, introduit par l'article 90-I de la loi NOTRÉ, impose aux métropoles d'exercer à l'intérieur de leur périmètre, à compter du 1^{er} janvier 2017 par transfert, outre la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, au moins trois autres compétences ou groupes de compétences exercés par le département parmi les huit énumérées. Cette dernière possibilité n'a été saisie par la métropole et le département des Bouches-du-Rhône que pour trois compétences : le FAJ, le FSL et le centre sportif de Fontainieu. De plus, le périmètre du transfert de ces trois compétences a été limité. S'agissant du FSL, seule l'attribution des aides financières ou individuelles a été transférée, le département continuant d'exercer les mesures d'accompagnement social du FSL⁷ sur le territoire métropolitain, en sus du maintien global de la compétence sur le territoire hors métropole (environ 10 % du volume d'activité concerné). En outre, comme cela est prévu par l'alinéa 7 du IV de l'article L. 5217-2 du CGCT, le département a choisi de transférer exclusivement la gestion et l'entretien du centre sportif de Fontainieu, en conservant la propriété de l'équipement, mis à disposition à titre gracieux de la métropole. Selon le département, le transfert de ce « *seul équipement sportif du département, géré par une équipe bien identifiée, présente sur place* », évite de « *désorganiser ou de fragiliser la politique publique du sport conduite par la collectivité* ».

⁴ Jusqu'à la loi NOTRÉ, la compétence de planification en matière de déchets était répartie entre les régions, pour ce qui concerne les seuls déchets dangereux, et les départements, pour ce qui concerne les déchets non dangereux et ceux du bâtiment et des travaux publics (BTP). En application de l'article 8 de la loi NOTRÉ qui consolide et confie la compétence planification des déchets à l'échelon régional, le département a transféré un agent chargé de cette compétence à la région à compter du 1^{er} janvier 2017, ainsi que la gestion du contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le suivi des observatoires départementaux des déchets (BTP et non-dangereux) avec la société publique locale Terra 13.

⁵ Hors transfert de compétence transport et toute voirie transférée.

⁶ Excepté pour le centre sportif de Fontainieu pour lequel une évaluation au réel d'une partie des charges était possible.

⁷ Le FSL comprend des aides financières ou individuelles : les aides à l'accès et au maintien dans le logement, les aides aux impayés d'énergie, les aides aux impayés d'eau ; ainsi que des actions d'accompagnement social (accompagnement socio-éducatif lié au logement – ASELL, actions sociales collectives – ASC) qui elles n'ont pas été transférées à la métropole.

Enfin, s'agissant de la gestion des routes départementales, la délibération cadre du 30 juin 2016 a limité le transfert à la métropole des seules voies à caractère très urbain situées en agglomération, représentant au total 114,63 km linéaires sur les 1 958,9 km de routes départementales situées sur le territoire métropolitain⁸.

Ces transferts de compétences ont été progressifs, faisant chacun dans un premier temps l'objet de conventions de gestion provisoire, en raison de l'impossibilité de consulter préalablement au 1^{er} janvier 2017 le comité technique de la métropole⁹ sur le transfert des agents du département vers AMP. Des conventions de mandat ont été établies pour une durée de six mois pour le centre sportif de Fontainieu et le transport public routier non-urbain de personnes, d'un an pour le FAJ et le FSL confiant l'exécution et la gestion des compétences au département pour le compte de la Métropole. Seule la compétence de gestion des routes départementales n'a pas fait l'objet de convention de gestion provisoire. Les transferts de personnels approuvés par la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT) des 16 septembre et 25 novembre 2016, ont été partiellement et progressivement mis en place. Sur les 77 équivalents temps plein (ETP) devant être transférés à la métropole, toutes compétences confondues, seuls 38 agents départementaux ont été effectivement transférés en juillet 2017 (36) et janvier 2018 (2) au terme des conventions de gestion provisoire (cf. annexe n° 2). D'une part, certains agents ont souhaité ne pas être transférés vers la métropole¹⁰. Ils ont fait l'objet de mobilité interne ou externe avant le transfert. D'autre part, la première étape de transfert de la compétence voirie n'a fait l'objet d'aucun transfert de personnel, la métropole s'appuyant sur les effectifs de l'ex-communauté urbaine de Marseille pour prendre en charge le linéaire transféré par le département lors de la première étape. Le transfert des 23,22 ETP¹¹ restant à transférer d'après l'évaluation de la CLECRT sera opéré avec le centre d'exploitation des routes à l'occasion de la seconde étape du transfert de la voirie départementale.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les agents transférés du FAJ ne sont plus hébergés dans les locaux du département. La métropole s'est simultanément dotée d'une application informatique propre pour la gestion du FAJ, jusqu'ici suivie par l'application du département.

En 2021, les transferts n'étaient pas tous finalisés. Ainsi, le transfert des routes départementales n'est que partiel, puisque moins de la moitié des voies concernées a été transférée en 2021. Initialement prévu en deux phases, le transfert devait d'abord concerner les voies situées sur le territoire de l'ex-communauté urbaine de Marseille à compter du 1^{er} janvier 2017 (53,24 km), puis au 1^{er} janvier 2018 celles situées sur le territoire des autres communes du ressort métropolitain (61,39 km). Le département explique ce choix de procéder en deux étapes par le fait que le territoire de l'ex-communauté urbaine de Marseille exerçait déjà la compétence « routes » alors que sur les cinq autres anciennes intercommunalités, cette compétence était exercée par les communes¹². Si la première étape a conduit au transfert effectif des voies départementales situées sur le territoire de l'ex-communauté urbaine de Marseille à compter du 1^{er} janvier 2017 (53,24 km), la mise en œuvre de la deuxième étape a été successivement reportée au 1^{er} janvier 2020, au 1^{er} janvier 2022, puis au 1^{er} janvier 2023.

⁸ Les itinéraires routiers départementaux totalisent 3 058,3 km, dont 1 958,9 km sur le territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Le département conserve sa compétence pour gérer l'autre partie du réseau.

⁹ Les élections professionnelles à AMP se tenant le 8 décembre 2016, la métropole était dans l'incapacité de réunir le comité technique avant le 31/12/2016.

¹⁰ 8 ETP de la direction transports, 4 ETP du FSL, 3 ETP du FAJ.

¹¹ 2,59 A, 5,41 B, 15,1 C, et 0,11 ouvrier des parcs et ateliers routiers.

¹² Seule l'ex-communauté du Pays d'Aix gérait cette compétence pour les voies dans les zones d'activité.

Ces reports ont été justifiés par le transfert préalable des voies des communes à la métropole, déterminant pour l'organisation des services métropolitains avant celui des voies départementales moins importantes en linéaire. Or le transfert des voies communales à la métropole a été reporté au 1^{er} janvier 2018 par la loi NOTRé, puis au 1^{er} janvier 2020 par l'article 76 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, et enfin au 1^{er} janvier 2023 par la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 27 décembre 2019.

Les transferts de compétences opérés au profit de la métropole en application de la loi NOTRé sont réguliers, mais globalement limités et ont fait l'objet d'une mise en œuvre progressive, encore incomplète. Ces transferts *a minima* sont justifiés par le département par un contexte de déploiement ralenti de la nouvelle institution métropolitaine, tandis qu'une perspective de fusion entre le département et la métropole était envisagée.

1.2.2 Le transfert des compétences transports interurbains et scolaires

Les lois « MAPTAM » et « NOTRé » ont défini une nouvelle répartition des compétences en matière de transport public, ayant pour conséquence un transfert des compétences du département des Bouches-du-Rhône :

- À la métropole Aix-Marseille-Provence, en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité sur son ressort à compter du 1^{er} janvier 2017 :
 - pour les services de transport routier de personnes demeurant interurbains et scolaires intégralement inclus dans le ressort territorial de la métropole ;
 - pour les services de transport routier ou guidé de personnes, urbains au sens de la nouvelle définition donnée par l'article L. 1231-2 du Code des Transports.
- À la région Provence-Alpes-Côte d'Azur :
 - au 1^{er} janvier 2017, pour les services de transport routier non urbains non inclus dans le ressort territorial de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ;
 - au 1^{er} septembre 2017, pour le transport scolaire non inclus dans le ressort territorial de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Le département a conservé sa compétence en matière de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

Jusqu'en 2017, le département avait confié l'exercice de ses compétences en matière de transport à la régie départementale des Bouches-du-Rhône (RDT 13), établissement public industriel et commercial (EPIC) à travers un contrat d'obligation de service public. Cet opérateur assurait également majoritairement le transport scolaire sur le territoire de la communauté d'agglomération Terre de Provence, qui avait délégué sa compétence au département.

Bien que l'activité de l'opérateur départemental relève à compter de 2017 de compétences distinctes de la métropole et de la région, il a été décidé par délibérations concordantes d'octobre 2016 du département, de la métropole et du conseil d'administration de la RDT 13, et avec l'accord de principe de la région lors de la CLECRT du 15 septembre 2016, de transférer la RDT 13 dans son ensemble à la métropole. La région (transport interurbain au 1^{er} janvier 2017 et transport scolaire au 1^{er} septembre 2017 hors métropole), la communauté d'agglomération Terre de Provence (transport scolaire dans son ressort au 1^{er} janvier 2017)¹³, et le département (transport des élèves et étudiants handicapés au 1^{er} janvier 2017) ont chacun délégué simultanément à la métropole l'exercice de leurs compétences respectives pour les services exploités par la RDT 13. Selon les parties, le choix du maintien de l'unité fonctionnelle et organique de la RDT 13 s'explique par un souci de faciliter la continuité des services, alors que son activité principale s'effectuait sur le ressort métropolitain. Le principe de gestion d'une structure comptant près de 500 agents ne peut pas non plus être ignoré. Néanmoins, il convient de relever que cette délégation de compétence à la métropole en vertu de l'article L. 1111-8 du CGCT implique une intervention de cette dernière en-dehors de son ressort territorial pour le compte du département (10 lignes de transport scolaires des élèves handicapés, soit une quarantaine d'élèves selon le département). Pour que l'exercice de cette compétence soit régulier hors ressort métropolitain, le département aurait dû lancer un contrat de commande publique, auquel la métropole, non-dotée de la clause générale de compétences, aurait répondu, sa candidature pouvant être justifiée par un intérêt public local.

Enfin, si la métropole s'est substituée à compter du 1^{er} janvier 2018 au département pour l'exploitation et la maintenance du système d'information transports (SIT) développé par le département, celui-ci a continué d'héberger gratuitement des serveurs du SIT jusqu'au 15 juillet 2021, à la suite d'avenants successifs de reports.

Par ailleurs, le département et la région ont souhaité un transfert global de l'organisation des services scolaires et services réguliers non-urbains, à la date unique du 1^{er} janvier 2017, alors que l'article 15 de la loi NOTRe confiait aux régions la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires à partir du 1^{er} septembre 2017. Le département a donc délégué à la région l'organisation des services relatifs aux lignes de transports scolaires du 1^{er} janvier au 31 août 2017, et les sept ETP dédiés ont été transférés du département à la région dès le 1^{er} janvier 2017. Seul le versement des dotations aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) du département¹⁴, en application des articles L. 3111-7 et L. 3111-8 du code des transports, par la région n'a commencé qu'à compter du 1^{er} janvier 2018.

L'évaluation des charges et ressources transférées n'a été présentée en CLECRT que pour la partie relative aux transferts vers la région, l'évaluation pour la métropole a été directement approuvée dans la convention de transfert adoptée le 16 décembre 2016, conformément à l'article L. 3111-5 du code des transports.

¹³ La perte de la compétence transports du département a nécessité l'adoption d'une convention avec la communauté d'agglomération Terres de Provence, compétente en vertu de l'article L. 3111-7 du code des transports, afin d'organiser les transports scolaires sur son périmètre, auparavant délégués au département.

¹⁴ La métropole AMP, les communautés d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette et Terre de Provence.

Pour les transferts à la région, la CLECRT a émis un avis favorable sur l'estimation des charges transférées¹⁵ à hauteur de 27 030 733 € pour la compétence transports¹⁶ et 293 267 € pour la compétence planification des déchets. Conformément à l'article 89-III-A de la loi de finances pour 2016 du 29 décembre 2015, la région a versé une attribution de compensation au département de 95,6 M€ à la suite du transfert de compétences, correspondant à la différence entre la part de la CVAE transférée du département à la région et le coût net des compétences transférées. Par délibération du 14 septembre 2018, le département a validé les modalités pérennes de coopération avec la région, dans le cadre de l'exercice par cette dernière de la compétence transports interurbains de voyageurs et transports scolaires, et intègre 1,8 M€ de dépenses exceptionnelles liées à la finalisation du schéma directeur d'accessibilité des transports départementaux, adopté en 2015 par le département en application de l'ordonnance du 26 septembre 2014. S'agissant de la métropole, le coût total net transféré est estimé à 46 135 917 €.

1.2.3 Le maintien d'une intervention économique départementale malgré la suppression de la clause générale de compétence

La loi NOTRé a supprimé la clause générale de compétences des départements à l'article L. 3211-1 du CGCT et réduit ses capacités d'intervention en matière économique. Fort de ses marges de manœuvre financières, le département a néanmoins souhaité maintenir son intervention sur certaines compétences relevant d'autres échelons de collectivités ou de groupement de collectivités, notamment s'agissant du développement économique, dans une appréhension extensive des textes relatifs à ces compétences.

1.2.3.1 L'attribution d'aides aux entreprises

S'agissant du développement économique, le département ne peut attribuer des aides aux entreprises que dans les cas expressément prévus par la loi, principalement les aides à l'immobilier d'entreprises par délégation du bloc communal (article L. 1511-3 du CGCT) et les aides aux entreprises dans le domaine agricole, forestier et de la pêche par convention et en complément des aides accordées par la région (article L. 3232-1-2 du CGCT).

Le département a octroyé 8,4 M€ d'aides économiques directes aux entreprises de 2016 à 2020. Ces aides comprennent des aides à l'immobilier (1,1 M€), des aides aux petites et moyennes entreprises (PME) (1 M€), des aides aux entreprises agro-alimentaires (2 M€) et des aides à l'innovation (4,4 M€). Si la grande majorité de ces aides relève d'engagements réguliers, pris antérieurement à la loi NOTRé, il est constaté une volonté forte du département de maintenir un pouvoir d'intervention économique au-delà du champ de compétence dévolu aux départements.

¹⁵ Avis du 28 novembre 2016 pour le transfert de la compétence transport, avis du 15 septembre 2016 pour la compétence planification des déchets.

¹⁶ 5 671 913 € pour la compétence transport interurbain, 3 967 123 € pour la compétence transport scolaire et 17 391 698 € pour les dotations AOMU.

S'agissant des aides à l'immobilier d'entreprise, à défaut de convention de délégation avec les communes ou EPCI compétents, le département ne pouvait plus verser aux entreprises des aides à l'immobilier à compter du 1^{er} janvier 2016, si ce n'est en vertu des engagements pris antérieurement à la publication de la loi NOTRé, conformément à son article 133. Les conventions transmises signées avant 2016 au titre des aides à l'immobilier justifient le versement des montants alloués depuis le 1^{er} janvier 2016.

De même, les aides à l'innovation versées depuis 2016 résultent d'engagements pris avant la loi NOTRé. Le département s'est en effet engagé par délibération du 26 juin 2015, en vertu de l'article L. 1511-2 du CGCT, à apporter une avance remboursable de 5 M€ sur cinq ans à la société The Camp (cf. *infra*). En vertu de l'article 133 de la loi NOTRé, l'exécution de cette convention signée avant la publication de la loi NOTRé, pouvait régulièrement se poursuivre jusqu'à son terme.

Les aides aux PME versées depuis 2016 relèvent de quatre dispositifs distincts : aides aux sociétés coopératives de production (SCOP), aides aux entreprises artisanales, le fonds d'innovation Marseille Provence dans le cadre du plan local de redynamisation (PLR) 2012-2014 et enfin, les aides en abondement. Parmi ces dispositifs, il est constaté que des subventions aux SCOP ont été irrégulièrement versées à la suite d'engagements pris après la publication de la loi NOTRé, alors que le département ne disposait plus de la compétence développement économique, pour un montant de 99 703 €. En effet, si les SCOP peuvent percevoir des subventions de la part des collectivités¹⁷, celles-ci ne peuvent être allouées depuis 2016 que dans le respect des compétences définies par la loi NOTRé.

Enfin, concernant les aides aux filières agricoles, agroalimentaires, forestières et halieutiques, le département a maintenu le dispositif complémentaire d'aide aux investissements en partenariat avec la région¹⁸, autorisé par l'article L. 1511-2 du CGCT, puis par l'article L. 3232-1-2 du même code introduit par la loi NOTRé¹⁹. À travers la convention provisoire de 2016, puis la convention pluriannuelle 2017-2020 avec la région, le département a veillé à conserver une appréhension la plus large possible des aides à l'investissement et au fonctionnement, selon un principe de complémentarité d'objectifs avec la région, une interprétation extensive des mesures en faveur de l'environnement, et la possibilité d'identifier, et donc de valoriser, la contribution spécifique du département.

¹⁷ Article 19 décies de la loi du 10 septembre 1947 et article 53 de la loi du 19 juillet 1978.

¹⁸ Le département accorde une subvention d'investissement, en abondement de l'aide régionale, pour l'acquisition, la modernisation ou l'amélioration de l'équipement nécessaire à la production, la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits et les mesures en faveur de l'environnement.

¹⁹ L'article 94 de la loi NOTRé a modifié l'article L. 3232-1 du CGCT afin de conforter l'exercice concerté des interventions dans le champ agricole, agroalimentaire et forestier, fondé sur la complémentarité des politiques régionales et départementales, et sur l'articulation des cofinancements.

1.2.3.2 Un dispositif abrogé d'aide aux entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19

S'appuyant sur une appréhension large de ses compétences « solidarité et cohérence territoriale », le département a créé par délibération du 14 avril 2020 un fonds territorial d'urgence et de solidarité de 35 M€, destiné à soutenir la trésorerie des entreprises les plus touchées par les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, sur la base d'avances remboursables dans les 18 mois. Le département a défini plusieurs critères économiques d'éligibilité à ces avances²⁰, par ailleurs modulées à raison de 2 500 € par salarié présent dans l'entreprise avec une aide minimum de 4 000 €, l'aide étant cumulable avec les autres mesures de soutien public. L'administration et la gestion des dossiers de demande d'aides ont été confiées à la chambre de commerce et d'industrie Aix-Marseille Provence (CCIAMP) par voie de convention de partenariat.

Le dispositif prévoyait initialement que le fonds soit également abondé par la métropole, la ville de Marseille et la CCIAMP pour des montants respectifs de 2,5 M€, 2 M€ et 0,5 M€. Le département en tant que pilote du dispositif devait centraliser les participations des autres collectivités via des conventions de partenariat avec chacune d'entre elles.

Une commission d'attribution *ad hoc*, constituée selon la convention d'un représentant de chaque partenaire du fonds, ainsi que d'un représentant de l'État, de la section des Bouches-du-Rhône de la Chambre de métiers et de l'artisanat de la région PACA (CMAR13), de la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône et d'un représentant de la CCI du Pays d'Arles, a été chargée d'analyser l'éligibilité des demandeurs et de se prononcer en conséquence sur l'attribution ou non de l'avance et de son montant le cas échéant.

Ce dispositif appelle plusieurs remarques.

Tout d'abord, depuis la loi NOTRÉ, le département ne dispose plus de la clause générale de compétences. Malgré le contexte économique et sanitaire, il ne pouvait donc mettre en place un dispositif relevant clairement du développement économique²¹, compétence désormais exclusive de la région. Le département n'a pas souhaité s'inscrire dans le fonds régional Covid-Résistance, dispositif d'aide aux entreprises porté simultanément par la région pour un public bénéficiaire semblable²², dans le cadre du fonds de solidarité national d'1 Md€ mis en place par l'État avec les régions²³. Le préfet a donc soulevé l'absence de base légale du fonds départemental dans un déféré préfectoral introduit le 7 mai 2020. Ce qui a conduit le département à mettre un terme à son dispositif le 15 mai 2020, alors que la plateforme de dépôt des demandes d'avance était ouverte depuis le 23 avril 2020 et que 380 dossiers avaient été déposés par les entreprises selon le département.

²⁰ Les entreprises ou professionnels éligibles devaient : avoir moins de 20 salariés, avoir leur siège social ou leur établissement principal dans le département ; être immatriculés et en activité ; attester sur l'honneur être à jour de leurs cotisations sociales et fiscales au 31 décembre 2019 et produire leurs deux derniers bilans ; avoir subi une perte d'au moins 30 % de leur chiffre d'affaires sur la période écoulée depuis février 2020 par rapport à la même période N-1 et N-2, et produire l'attestation correspondante de leur expert-comptable ; les entreprises présentant un minimum de six mois d'activité devant faire l'objet d'une analyse au cas par cas sur la base d'un prévisionnel.

²¹ Les bénéficiaires du fonds sont les entreprises et non les particuliers.

²² En complément des 18 M€ mobilisés par la région Sud au titre du fonds national de solidarité, elle a créé un fonds régional Covid-Résistance, auquel les collectivités de la région pouvaient contribuer à hauteur de 2 € par habitant, au bénéfice des entreprises de moins de 20 salariés et selon des critères prédéfinis devant permettre notamment de soutenir les acteurs économiques ou associatifs non éligibles au fonds national de solidarité. Ce fonds a pris fin le 31 décembre 2020.

²³ La participation des régions au fonds s'élève à 250 M€.

Afin de ne pas pénaliser les entreprises auxquelles un contrat d'avance remboursable avait déjà été notifié et contresigné, en accord avec le représentant de l'État, le département a approuvé par délibération du 24 juillet 2020, la signature d'une convention consolidée avec la CCI AMP, définissant les modalités de traitement des engagements pris avant le 15 mai 2020. Selon cette convention, 334 entreprises bénéficiaires, réparties sur 60 communes du département pour un montant total de 4 165 126 € d'avances, avaient bénéficié d'un contrat d'avance dûment contresigné. Cette convention a également arrêté la répartition des contributions au fonds territorial d'urgence à hauteur de 4,09 M€ pour le département, 50 000 € pour la CCI AMP et 25 000 € pour la CCI du Pays d'Arles. Une convention de partenariat, non datée, a parallèlement été signée par la CCI du Pays d'Arles et la CCI AMP, confirmant la participation de la CCI du Pays d'Arles à hauteur de 25 000 € au fonds. Le département, censé centraliser l'ensemble des conventions de partenariat en tant que pilote du dispositif, n'est pas signataire de cette convention.

La chambre constate que les modalités de traitement de ces demandes d'avance n'ont pas été conformes aux principes édictés dans les conventions et en accord avec le représentant de l'État.

S'agissant de la commission d'attribution, sa composition, lors de la première et unique réunion du 7 mai 2020, ne respectait pas les dispositions arrêtées par l'assemblée départementale. Aucun représentant de l'État n'y a été associé, et un représentant de la métropole y a participé, alors que cette dernière n'est pas partenaire du dispositif à défaut de convention signée et de contribution financière au fonds. De même, tous les contrats d'avance signés mentionnent indûment la participation de la métropole (logo et article 14-3 du contrat), et omet la contribution de la CCI du Pays d'Arles, contrairement à ce que prévoyait l'article 6 de la convention de partenariat conclue entre les deux CCI.

De plus, la commission d'attribution du 7 mai a étudié 118 des dossiers déposés. Elle en a approuvé 100 pour un montant d'avance de 1 255 790 €. Une liste complémentaire de 234 bénéficiaires a donc été établie sans avoir fait l'objet d'une approbation par la commission *ad hoc*, après une simple instruction technique des services de la CCI AMP, puis du département. Contrairement à ce qu'a indiqué le département en réponse aux observations provisoires, la majorité des dossiers acceptés n'a donc pas été instruite et approuvée selon les modalités d'attribution fixées par la délibération constitutive du 14 avril 2020. Elle l'a été selon des règles établies *a posteriori* par la délibération du 24 juillet 2020. Cette dernière acte, outre la suppression de la commission *ad hoc*, la liste des bénéficiaires complémentaires, comme le rappelle d'ailleurs la CCI AMP en réponse aux observations provisoires.

Tableau n° 2 : Évolution du nombre de bénéficiaires d'un contrat d'avance

	Nombre de contrats d'avance notifiés aux entreprises bénéficiaires	Montant du fonds alloués
Informations communiquées au préfet par courrier du 15 mai 2020	380	4 417 451 €
Délibération du 24 juillet 2020	334	4 165 126 €
État définitif au 31/03/2021	296²⁴	3 875 315 €
<i>dont nombre de contrats réellement notifiés avant le 15 mai 2020</i>	<i>172</i>	<i>2 499 066 €</i>
<i>dont nombre de contrats approuvés par la commission d'attribution</i>	<i>100</i>	<i>1 255 790 €</i>

Source : données département.

²⁴ Une société n'a pas souhaité donner suite à son aide de 17 500 €.

En outre, si le département avait indiqué à la préfecture qu'une avance remboursable avait été notifiée à 380 entreprises au 15 mai 2020, la chambre constate qu'il s'agit du nombre de dossiers déposés sur la plateforme avant sa clôture et susceptibles d'être acceptés. En réponse aux observations provisoires, la CCI AMP a confirmé qu'au 15 mai 2020, seuls 190 dossiers avaient été approuvés après instruction et avaient donc fait l'objet d'une notification d'avance, créatrice de droits, et non 380 comme indiqué au préfet par le département. La liste des bénéficiaires est réduite à 334 dans la convention de juillet 2020, et au 31 mars 2021, seuls 297 contrats d'avance étaient finalement recensés. L'écart avec les 334 entreprises recensées dans la convention du 24 juillet 2020 s'explique par l'incomplétude des dossiers déposés par 19 entreprises, la non-transmission du contrat d'avance contresigné pour 12 autres entreprises, le désistement de cinq entreprises et enfin le refus de deux dossiers pourtant approuvés par la délibération. Enfin, parmi la liste définitive des 297 bénéficiaires, seuls 172 contrats avaient été effectivement établis avant le 15 mai 2020. 125 contrats d'avance ont donc été notifiés aux entreprises après que le dispositif avait été clôturé. Ces écarts illustrent l'absence de contrôle par le département du respect des modalités définies.

Les conventions successives ne précisent pas les modalités de répartition des remboursements des avances entre les participants au fonds, ce qui fragilise juridiquement les modalités de recours du département. Selon ce dernier, les avances aux entreprises ont été versées au prorata des participations au fonds et en fonction de leur localisation. Ce mécanisme, non-formalisé, devrait réciproquement gouverner l'affectation des remboursements par les entreprises aux différents contributeurs du fonds. Dans les rapports trimestriels remis par la CCI AMP, aucun détail n'est apporté sur les montants affectés au remboursement des trois parties (CCI PA, CCI AMP, département). Selon les conventions, seul le département décide des poursuites à engager auprès des entreprises qui ne rembourseraient pas dans les délais impartis.

Le département a procédé à un seul versement le 8 juin 2020 de 4 117 626 € à la CCI AMP. Au 31 mars 2021, la CCI avait versé 3 875 315 € à 296 entreprises, la part du département s'élevant à 3 805 029 €, celle de la CCI AMP à 46 418 € et de la CCI du Pays d'Arles à 23 868 €. Il reste donc un solde à percevoir par le département de 312 597 €, à ajouter aux remboursements des avances par la CCI AMP au département à partir du mois d'octobre 2021.

Enfin, selon le département, 89 entreprises bénéficiaires du fonds départemental ont également bénéficié du fonds régional. La chambre constate que ces aides économiques allouées par le département dans le cadre du fonds départemental d'urgence COVID-19, d'un montant de près de 4 M€, n'ont pas été valorisées dans les informations transmises en 2020 à la région au titre de l'article L. 1511 du CGCT.

1.2.3.3 Le soutien aux structures de développement économique

À compter du 1^{er} janvier 2017, en application de la loi NOTRé, le département ne peut plus financer les structures de développement économique, telle que le comité d'expansion économique « Provence Promotion », qu'il avait créé en 1998 avec la chambre de commerce et d'industrie Marseille Provence, afin de renforcer l'attractivité du territoire et favoriser l'implantation de nouvelles entreprises dans les Bouches-du-Rhône. Or il est constaté que c'est seulement à l'occasion de l'assemblée générale extraordinaire du 28 juin 2017 de l'association Provence Promotion, présidée par le département malgré sa perte de compétence, que des nouveaux statuts ont été approuvés, substituant la métropole d'Aix-Marseille Provence au

département d'une part, et d'autre part élargissant les missions²⁵ de l'association à des compétences relevant du département afin de permettre à ce dernier de poursuivre son soutien à l'association. Bien que le montant annuel de sa subvention ait baissé de près de 90 % depuis 2017, en tant que « partenaire territorial », le département a ainsi poursuivi son soutien à Provence promotion à hauteur de 680 000 € entre 2017 et 2020, dont 40 000 € chaque année de cotisation et 520 000 € cumulés de subvention à différents projets appréhendés sous l'angle de l'attractivité touristique du territoire et de sa compétence d'aide aux filières agricoles et agro-alimentaires.

De plus, le département a maintenu une forme de soutien au développement économique du territoire au titre de sa compétence partagée en matière de tourisme. Il a notamment été à l'initiative en 2019 et 2020 de deux événements visant à soutenir l'ensemble des acteurs économiques du tourisme : Marseille Provence Gastronomie 2019 (MPG 2019) d'une part et le plan de relance tourisme, culture et sports à la suite de la pandémie Covid-19 d'autre part. Le département a alloué des subventions spécifiques à l'agence de développement et de réservation touristique « Provence promotion », comité départemental du tourisme associatif créé en application des articles 132-2 et suivants du code du tourisme, chargée de porter ces deux initiatives. Pour MPG 2019, le montant de la subvention exceptionnelle du département a atteint 3,27 M€, soit 83 % du budget définitif de l'initiative, pour promouvoir et soutenir la filière gastronomique du territoire. Le plan de relance tourisme²⁶ prévoit quant à lui une contribution exceptionnelle du département de 3,05 M€ et de la métropole pour 1,8 M€ visant très clairement à sauvegarder les 50 000 emplois relevant du secteur du tourisme à la suite de la pandémie. Le département prend ainsi en charge plus de 55 % du budget de cette initiative, portée conjointement avec la métropole compétente en matière de développement économique.

Le département continue de soutenir des initiatives relatives au développement économique du territoire, bien qu'il n'ait plus la compétence depuis 2017, selon une appréhension large des compétences en matière de solidarité territoriale et d'attractivité touristique. La chambre relève ainsi à titre d'exemple, la participation du département de 2018 à 2020 au sommet d'Emerging Valley, hub d'innovations émergentes entre l'Europe et l'Afrique²⁷, pour un total de 146 400 €. Il affiche par ailleurs une intervention en matière de développement économique, comme en témoigne les nouvelles délégations attribuées à l'exécutif élu en 2021, puisque le deuxième vice-président est délégué au « développement économique, à l'emploi et à l'insertion professionnelle ». Cet affichage est également visible dans la classification des 5,1 M€ de subventions d'investissement versés par le département en 2019 à l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée, dans la fonction développement économique, au lieu de la fonction aménagement et développement urbain (cf. *infra*). L'ordonnateur a indiqué en réponse que cette classification, résultant de l'historique du projet, serait désormais corrigée.

²⁵ Nouvelle mission : « Aider à faire connaître, en France et à l'étranger, les atouts du territoire dans les domaines de l'économie, de la recherche et de l'enseignement supérieur, des salons et congrès, du tourisme, de la production agricole, de la culture et du sport ».

²⁶ Ce plan comprend des offres promotionnelles touristiques (2,75 M€), la poursuite d'événements dans le cadre de MPG 2020 (1,2 M€), le repos des soignants (déclinaison projet national ADN) (1 M€) etc.

²⁷ Extrait du site internet d'Emerging Valley : « Créé en 2017 à Aix-Marseille, le nouveau Hub des innovations émergentes entre l'Europe et l'Afrique, EMERGING Valley est le sommet international qui attire en Provence les investisseurs, les startups et les écosystèmes numériques africains et émergents qui veulent renforcer leur attractivité à l'internationale, développer leurs relations business et accélérer leur impact à l'échelle globale ».

1.3 Une relation de plus en plus étroite entre la métropole Aix-Marseille-Provence et le département

À la suite des élections départementales de mars 2015, Mme Vassal (LR) a été élue à la suite de M. Guérini (PS puis la Force du 13), président du département depuis 1998. Les États généraux de Provence, démarche participative conduite par le nouvel exécutif de juin à décembre 2015, ont identifié deux principaux leviers d'action pour le projet de mandat : l'amélioration des transports et de l'emploi²⁸. Or sur la période, ces deux compétences ont été en grande partie transférées à d'autres niveaux de collectivité, principalement à la région et aux intercommunalités, comme cela a été vu ci-avant, les départements ayant été spécialisés sur les compétences sociales.

La création de la métropole AMP au 1^{er} janvier 2016 sur un périmètre représentant 62,4 % de la superficie bucco-rhodanienne et 91,5 % de la population du département, 90 des 119 communes du département étant membres de la métropole, a conduit l'État à poser la question par lettre du Premier ministre du 10 septembre 2018 de l'opportunité d'une fusion intégrale entre la métropole Aix-Marseille-Provence et le département des Bouches-du-Rhône.

Dans ce contexte, le département a défendu une approche plus systémique et coordonnée des compétences exercées, visant à sortir d'un fonctionnement en silo des différentes collectivités et de renforcer l'impact de leurs compétences respectives. Cette approche a reçu un écho favorable de la métropole pour trois principales raisons : la coordination des services dans le cadre des transferts de compétences, la même présidente pour chacun des deux exécutifs à compter de septembre 2018 et enfin, la capacité financière du département à soutenir les projets métropolitains.

Ainsi, alors que le projet de fusion entre le département et la métropole a été finalement abandonné, l'articulation entre les deux collectivités s'est renforcée en fin de période.

À compter de septembre 2018, la présidente a rapproché les directions de la métropole et du département, avec un cabinet partagé (le directeur de cabinet du département a été nommé directeur adjoint de cabinet de la métropole, et réciproquement le directeur de cabinet de la métropole a été nommé directeur adjoint de cabinet du département), et des temps d'échanges hebdomadaires communs entre l'exécutif et les directions générales des deux collectivités.

Une coopération en matière d'achats s'est également récemment développée entre les deux collectivités, avec notamment la constitution de deux groupements de commandes en 2019, pour lesquels la métropole a été désignée coordonnateur. Le premier porte sur les achats de prestations de services et de fournitures pour les besoins des directions de la communication des deux entités, afin de mieux coordonner et rapprocher les politiques de communication et événementielles des deux collectivités visant à valoriser un même territoire²⁹. Le second groupement de commande a été conclu entre les deux collectivités en mars 2020, concernant la mise en place d'une étude de fréquentation sur le grand site Concors Sainte-Victoire.

²⁸ Extrait du rapport au comité technique paritaire du 12 juillet 2016 sur les conclusions des états généraux de Provence : « *L'accent est mis sur l'emploi, l'aménagement, l'animation et l'appropriation du territoire par la population et les acteurs locaux, les investissements structurants, ainsi que la mise en cohérence des politiques publiques par un travail plus collaboratif et transversal* ».

²⁹ Délibération métropolitaine du 28 mars 2019, délibération départementale concordante du 5 avril 2019.

Le département a également défini des plans stratégiques conjoints avec la métropole, lui permettant notamment de poursuivre son soutien au développement économique et à la mobilité sur le territoire. À titre d'exemple, par délibération du 14 décembre 2018, le département a adopté un agenda environnemental commun avec la métropole, prévoyant un plan d'actions d'un milliard d'euros sur cinq ans, avec un volet conséquent sur l'aide à l'investissement en matière de mobilité. De même, comme mentionné ci-avant, les deux collectivités ont soutenu dans le contexte pandémique, l'organisation d'un plan de relance tourisme, culture et sports, décliné depuis juillet 2020 par l'association Provence Tourisme.

Les subventions d'investissement versées par le département à la métropole ont ainsi augmenté de 32,3 M€ en 2016 à 91,3 M€ en 2020. La métropole a capté 322,8 M€ des fonds départementaux au titre des différents dispositifs d'aide à l'investissement, soit plus de 29 % de ces dispositifs.

Tableau n° 3 : Subventions d'investissement versées par le département à Aix-Marseille-Provence Métropole

<i>Montant en milliers d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Total général
<i>Total des aides</i>	156 623	185 049	213 785	265 414	276 586	1 097 457
<i>AMP</i>	32 276	36 684	54 608	108 003	91 268	322 841
<i>Part AMP dans les aides du département aux communes et à leurs groupements</i>	20,61 %	19,82 %	25,54 %	40,69 %	33,00 %	29,42 %

Source : CRC d'après fichiers de mandats du compte 20414.

En 2020, le département avait notamment versé 96 M€ en cumulé à la métropole pour le financement du projet de boulevard urbain sud. Il s'est également engagé à partir de 2018 à contribuer à l'agenda de la mobilité métropolitaine, dans le cadre de conventions tripartites avec la métropole et la RDT 13, en participant notamment à l'acquisition de bus électriques dans le cadre du dispositif de bus à haut niveau de service (BHNS) l'Aixpress pour 7,5 M€ HT, l'acquisition de 50 autocars alimentés en gaz naturel pour les véhicules (GNV) exploités par la RDT 13 par une subvention prévisionnelle de 5 M€ HT et d'1,5 M€ HT pour la conversion au GNV du dépôt d'Aubagne - Gémenos, propriété de la RDT13.

2 LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 La comptabilité administrative

2.1.1 Un processus budgétaire maîtrisé, un règlement budgétaire à unifier

Les activités du département sont retracées dans un budget principal et quatre budgets annexes : le centre médico-psycho pédagogique départemental (CMPPD), les Ports, le laboratoire départemental et la direction des maisons enfance famille (DIMEF).

Les rapports d'orientations budgétaires, conformes aux préconisations de l'article L. 3312-1 du CGCT dans ses versions successives, gagneraient à être davantage développés dans leur dimension prospective, tant en dépenses qu'en recettes, notamment sur la politique de gestion de la dette. Les rapports préalables aux débats sur le projet de budget, sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, et en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ont été publiés en 2021 et présentent de manière détaillée les objectifs et actions envisagées. Les documents budgétaires, dont la présentation formelle n'appelle pas d'observation, sont accessibles en ligne sur le site internet du département et sont conformes aux préconisations de l'article L. 3313-1 du CGCT.

L'article L. 3312-4 du CGCT prévoit pour le conseil départemental l'obligation d'adopter un règlement budgétaire et financier (RBF) formalisant les principales procédures de la collectivité en matière budgétaire et comptable, rappelant les normes et respectant le principe de permanence des méthodes. Le RBF fixe notamment le cadre budgétaire, la gestion des crédits en comptabilité d'engagement, la gestion pluriannuelle par les autorisations d'engagement (AE), les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiement (CP), les règles d'information des élus et des tiers ainsi que les différentes règles de rattachement, d'amortissement, d'octroi des garanties d'emprunt et des subventions et autres aides. Le comité national de fiabilité des comptes locaux préconise³⁰ l'élaboration d'un document unique.

Si le RBF du département, modifié le 12 février 2021, répond à la plupart des attendus³¹ en revanche le cadre budgétaire n'y est pas décrit, pas plus que les modalités d'octroi des subventions et des aides du département qui sont traitées sur de supports distincts du RBF, soit par des délibérations soit dans un guide des procédures financières générales ou de simples notes de service, documents non soumis au vote de l'assemblée délibérante. Le département est invité à se doter d'une présentation unifiée au sein d'un même document du RBF actualisé en fonction des évolutions réglementaires.

³⁰ Guide pour la rédaction d'un RBF du Comité national de fiabilité des comptes locaux.

³¹ Il fixe le cadre de la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement, les règles d'exécution budgétaire telles que les amortissements, les rattachements, les reports, les nouvelles modalités d'exécution des dépenses et des recettes et enfin contient un descriptif assez sommaire de la gestion de la dette et des engagements externes de la collectivité.

2.1.2 Une démarche de fiabilisation des comptes inaboutie

Le département n'a pas été candidat à l'expérimentation de la certification des comptes prévue par l'article 110³² de la loi dite NOTRe du 7 août 2015. Pour autant la certification des comptes aboutissant *in fine* à la validation des processus de contrôle des comptes de la collectivité, n'était pas exclusif d'une démarche de fiabilisation de ses comptes.

Interrogé sur l'engagement d'une démarche de fiabilisation de ses états financiers, le département a transmis un ensemble de procédures et rappelé le rôle central assuré par le service de la qualité comptable au sein de la direction des finances. Toutefois cet ensemble ne saurait être qualifié de plan de fiabilisation des comptes puisqu'il ne repose sur aucun diagnostic, partagé avec le comptable, des procédures et de la qualité des comptes et qu'il n'a pas donné lieu à l'élaboration d'un plan d'action comprenant une liste d'objectifs à atteindre et d'actions prioritaires à mener.

Pendant la période sous revue, deux conventions de service comptable et financier (CSCF) ont été signées par le département et le comptable public. La première couvrant la période 2007 à 2013, comportait cinq axes d'améliorations dont la qualité comptable. Ces axes ont été repris dans la CSCF couvrant la période 2014 à 2019 avec comme objectif l'entrée dans un processus de certification. Il n'existe aucun bilan de leur application permettant d'en évaluer la performance de mise en œuvre sur le fondement des indicateurs retenus, et pouvant permettre de considérer que le département s'est bien engagé dans une démarche de fiabilisation.

Le département et le comptable, conjointement ou séparément, identifient pourtant d'importants problèmes de fiabilité notamment concernant la concordance des états de l'actif. En outre, le département, identifie, dans plusieurs cycles de dépenses internes, des problèmes de fiabilité tenant à l'absence d'exhaustivité des données, à des anomalies de paramétrage de logiciels ou à des incohérences entre les données suivant leur source. Les causes identifiées sont la multiplicité des outils informatiques, leur inadaptation à un processus de contrôle efficient, ou l'absence de coordination entre les différents intervenants concernés par un même cycle. Pour autant l'identification des dysfonctionnements ne résulte pas d'une méthode établie de contrôle interne comptable et leur correction casuelle ne permet pas de mettre un terme à leur récurrence, faute de plan d'actions coordonné.

À titre d'exemple, le département et le comptable admettent que la connaissance du patrimoine ainsi que la tenue des états d'actif qui en découle sont défectueux. Pour autant, la collaboration avec le comptable public sur ce sujet a eu pour objectif unique de résorber les retards de transmission des flux d'intégration des immobilisations en cours sur leurs comptes d'imputation définitive au travers d'un plan d'apurement des années 2017, 2018 et 2019 sur les trois premiers trimestres de 2021. En revanche aucun travail de fond conjoint n'a été entrepris ni même évoqué pour fiabiliser de manière pérenne et coordonnée les états de l'actif.

³² « Une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local ».

Ainsi, sans méconnaître les efforts du département pour améliorer la fiabilité de ses comptes, la chambre constate que l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL)³³ qui constituait l'indicateur de suivi de la fiche 4 « amélioration de la qualité comptable » de la CSCF, s'est dégradé sur la période, passant de 19,1 en 2013 à 17,4 en 2019, avec cinq domaines non validés, dont deux sur les hauts de bilan, à savoir l'intégration des immobilisations en cours et le suivi des opérations sous mandats.

2.2 Une politique de provisionnement lacunaire

L'instruction budgétaire et comptable M52 précise que « *le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général* ». Il permet de constater une dépréciation ou un risque, mais également d'étaler une charge. Le département a opté pour le régime des provisions semi-budgétaires, qui relève du droit commun. Son assemblée délibérante adopte annuellement une délibération fixant le niveau de provisionnement en conformité avec les textes.

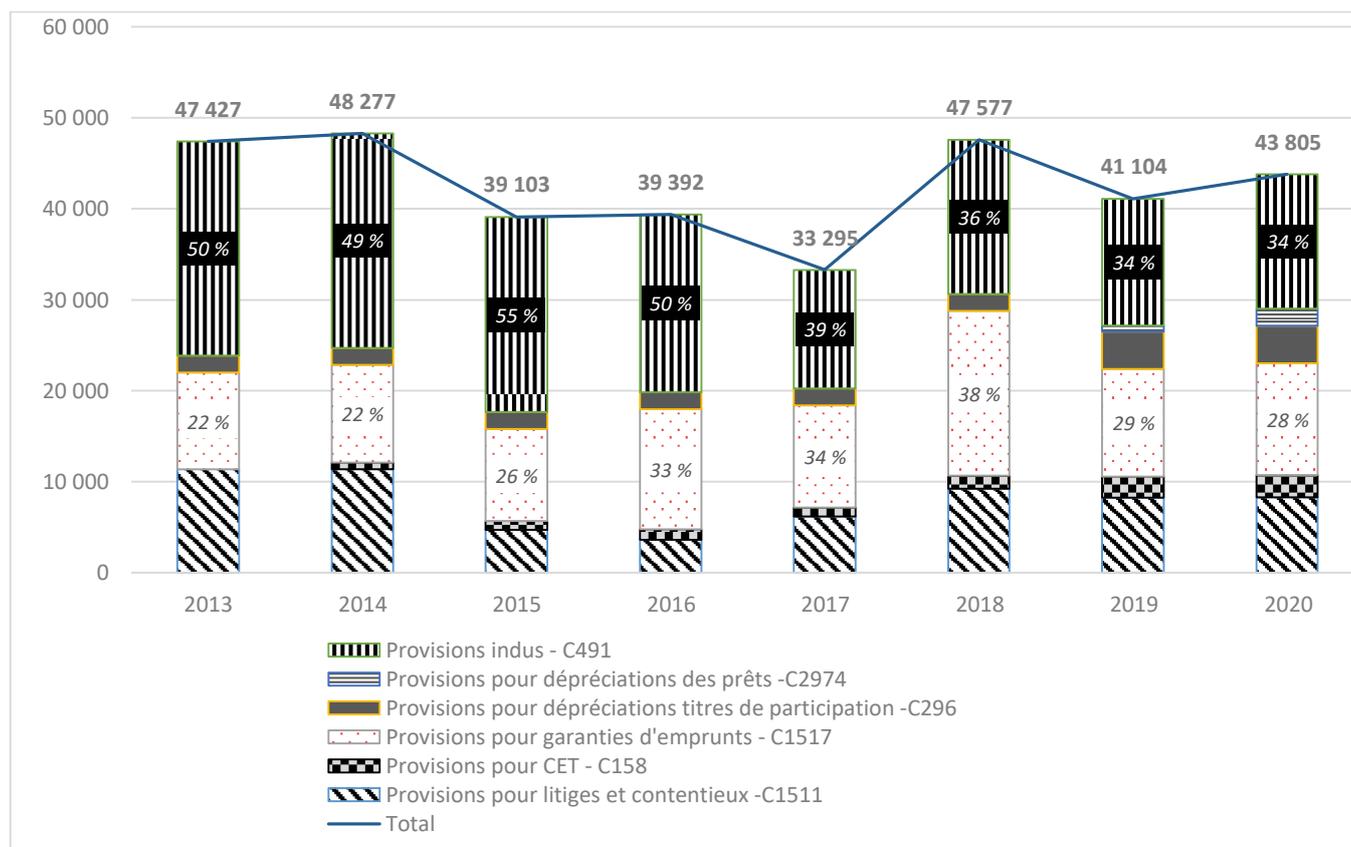
Le stock total des provisions au 31 décembre de chaque année a diminué de 7 % en moyenne annuelle sur la période 2013-2020, passant de 74,55 M€ en 2013 à 43,81 M€ en 2020, soit une contraction de 30,73 M€³⁴. Cette tendance baissière trouve son origine principale dans la reprise intégrale d'une provision pour dépréciation de comptes débiteurs divers (c/496) de 27 M€ de 2016 à 2017 concernant le litige avec la société ICADE lors de la construction de l'hôtel du département et dans celle d'une provision à caractère exceptionnel (c/1518) de 1,5 M€ en 2014.

En neutralisant ces provisions qui ne revêtent pas un caractère récurrent, le montant global des provisions du département a connu une diminution annuelle moyenne de 1,13 % pour un stock moyen de l'ordre de 42,5 M€ sur l'ensemble de la période 2013-2020.

³³ L'indice IQCL permet une analyse de la qualité comptable, mais surtout de l'évolution de cette qualité sur une période plus ou moins longue. Établi automatiquement à partir de balances il évalue la qualité comptable au moyen d'un score établi sur 20. Il est calculé à partir de 48 à 57 points de contrôle (ou items) portant sur 4 domaines comptables : les hauts de bilan (domaine A), les comptes de tiers (domaine B), les opérations complexes (domaine C) et les délais sur mouvements (Domaine D).

³⁴ Cf. détail du stock des provisions en annexe n° 3.

Graphique n° 1 : Évolution et structure des provisions récurrentes du CD-13 (en milliers d'euros)



Source : balances générales des comptes 2013-2020.

En 2020, les provisions pour dépréciation des comptes de redevables (c/ 491) et pour garanties d'emprunt (c/1517) représentent les enjeux financiers les plus significatifs en matière de provisionnement des risques du département, soit respectivement 34 % et 28 % du stock de provisions. En 2019, le département a été amené à constituer des provisions pour dépréciation de ses autres participations (c/2966) et pour dépréciation sur les prêts accordés (c/2974).

Le premier constat est l'absence de méthode pérenne de détermination du niveau de provision. Aucune méthode globale n'a été formalisée par le département et la fixation du provisionnement est arrêtée chaque année par des délibérations successives pour les contentieux, les garanties d'emprunts, le compte épargne temps (CET) et les indus de revenu de solidarité active (RSA). Certaines opérations sont qualifiées d'exceptionnelles par le département, notamment celles liées aux dépréciations d'actifs, et viennent s'ajouter aux provisions récurrentes.

Dans les six catégories de provisions, celle relative au compte épargne temps (c/158) qui représente 6 % des provisions en 2020, et celle constituée pour litiges et contentieux qui en représente 19 %, sont déterminées conformément aux textes et n'appellent pas d'observation.

Les provisions pour garantie d'emprunt (C/1517) représentent entre 22 et 38 % du total des provisions. Le montant total des emprunts garantis par le département s'est accru sur la période passant de 1 Md€ en 2013 à 1,4 Md€ en 2020. Dans ce total, près de 94 % des garanties accordées en 2020 concernent les opérateurs de logements sociaux pour lesquels le risque associé est considéré comme quasi nul. Les modifications récentes ayant affecté leur modèle économique n'ont pas conduit à ajuster les règles prudentielles prévues par les articles L. 3231-4 à 3231-5 du CGCT, permettant de limiter, *a priori*, les risques associés aux garanties d'emprunt. Le comité national de fiabilité des comptes locaux indique d'ailleurs dans sa fiche relative aux garanties d'emprunt que « *Les communes, EPCI, départements et régions ne provisionnent pas les garanties d'emprunt. Cependant, une provision doit être constituée dès lors qu'une procédure collective à l'encontre d'une personne morale bénéficiaire de la garantie est ouverte* ». Enfin, comme la Cour des comptes³⁵ a eu l'occasion de le rappeler, dans une communication au parlement sur la dette des entités publiques, les versements réalisés par les collectivités au titre des appels en garantie sont infinitésimaux.

Pour fixer le niveau de la provision, le département procède à une évaluation annuelle et individuelle, fondée sur une méthode d'analyse de la santé financière des bénéficiaires des garanties d'emprunts. Cette évaluation donne lieu à une note qui, si elle est parfaitement pertinente pour décider de l'octroi ou du refus de ladite garantie, fixe le provisionnement à un niveau totalement disproportionné. En 2016, le département des Bouches-du-Rhône a provisionné 13,19 M€ au titre des garanties d'emprunt, alors que les versements réalisés cette même année, au titre des garanties octroyées pour l'ensemble des collectivités territoriales au niveau national, ont représenté 0,34 M€. Au cas d'espèce, cette provision injustifiée sert en réalité de variable d'ajustement à la construction budgétaire du département et fonctionne comme une réserve. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département a expliqué cette pratique par l'occurrence ancienne d'un défaut de paiement. Il a indiqué vouloir reprendre intégralement la provision à hauteur de 18,1 M€.

A contrario, plusieurs champs qui auraient pourtant dû être couverts, au titre du principe de prudence prévu par l'instruction comptable, ne font pas l'objet de provisions.

C'est le cas des provisions pour gros entretien (c/1572) absentes sur toute la période sous revue. Sur ce sujet le département revendique un choix délibéré, précisant qu'à ce stade, il n'a « *pas trouvé un intérêt à procéder à un tel engagement budgétaire* », puisque les budgets de fonctionnement et d'investissement sont établis annuellement à partir des différents plans pluriannuels programmés par les services techniques. Or, d'une part, ces plans concernent le respect des obligations réglementaires de maintenance et non le gros entretien, et d'autre part, faute de disposer d'un carnet de santé de ses bâtiments, le département ne dispose pas d'une vision globale et prospective des travaux de gros entretien nécessaires au maintien en état de son patrimoine. Dans un contexte financier qui se tend, le report de ces travaux, faute de budget annuel disponible, présente un risque de dépréciation de ses immobilisations. En refusant de provisionner, le département privilégie une vision de court terme et se prive de la possibilité d'étaler dans le temps des charges importantes, qu'il serait pourtant de bonne gestion d'anticiper.

³⁵ Cour des comptes, La dette des entités publiques - Périmètre et risques, communication à la commission des finances du Sénat, 11 janvier 2019 page 38.

Il est également constaté une absence de provision pour dépréciation d'éléments d'actifs telle que prévue à l'article D. 3321-2 du CGCT. Le département indique ne pas couvrir le risque d'irrécouvrabilité au motif que ce type d'aides n'est plus attribué depuis 2016 et qu'il n'est pas en mesure d'évaluer le risque en raison des décalages qui existent dans la transmission des données gérées par la banque publique d'investissement (BPI) qui assure le suivi des prêts. Pourtant des incertitudes importantes demeurent sur l'étendue exacte des engagements du département au titre des prêts consentis au compte 274 et sur les possibilités de recouvrement de certains d'entre eux.

La collectivité n'a, ainsi, pas été en mesure de reconstituer le solde détaillé exhaustif des restes à rembourser du compte 274, qui s'élève pourtant au 31 décembre 2020 à 10,8 M€. Elle indique que certaines de ces créances anciennes sont issues des migrations d'écritures consécutives à la création de la M52 en 2001 et demeurent depuis cette date sans origine et sans historique de remboursement. Elles sont évaluées à 0,5 M€ sans que la collectivité n'ait jugé utile de couvrir le risque de non-recouvrement très probable de ces créances, dont les débiteurs ne sont pas identifiés.

Le recouvrement d'autres créances plus récentes semble également compromis. C'est le cas des prêts consentis au titre des aides départementales à l'innovation (ADI) d'un montant de 0,5 M€ pour lesquelles aucun remboursement n'est intervenu depuis des années, mais aussi de celui consenti à l'entreprise The Camp pour 5 M€ en 2015, dont le remboursement semble également très compromis qui a donné lieu à la constitution, en juillet 2020, d'une provision de 1,25 M€ qui apparaît à la fois très tardive et sous-évaluée³⁶. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que la provision avait été fixée au maximum de son système de cotation des provisions pour risque, soit 25% du montant de la créance. La chambre observe que ce niveau apparaît insuffisant car il ne prend pas en compte la réalité du risque. Enfin, le recouvrement des avances remboursables, consenties en 2020 dans le cadre du fonds territorial d'urgence à hauteur de 4,1 M€, présente également un risque important de non recouvrement qui devra être provisionné.

Le département, en l'absence de conventionnement avec pôle emploi, assure lui-même l'indemnisation de ses anciens salariés³⁷. Le versement des allocations de retour à l'emploi (ARE) du compte c/6473 représentant près d'un million d'euros chaque année depuis 2014, le département aurait dû évaluer le montant de sa prise en charge annuelle et constituer une provision au titre des passifs sociaux, comme il le fait pour les comptes épargne temps. Le département considère comme constant et peu significatif le volume de cette charge pour justifier l'absence de provision, ce qui est irrégulier.

Le dernier constat relatif aux provisions, concerne une erreur dans les modalités de calcul des provisions pour dépréciation des comptes de redevables du compte c/491. Elles représentent 34 % des provisions et ont connu une diminution annuelle moyenne de 6,45 % de 2013 à 2020.

³⁶ Voir analyse détaillée dans la partie 2.5- la situation particulière de la société The Camp.

³⁷ PJ compte de gestion 2019 du c/6473.

Le caractère récurrent des dispositifs de versement des allocations du revenu de solidarité active (RSA) génère mécaniquement des indus, dont le taux de recouvrement est seulement de l'ordre de 20 %. Le conseil départemental a donc approuvé la constitution de provisions équivalent à 80 %, des montants à recouvrer au titre des indus, selon une méthode constante sur la période sous revue.

Or le département ne se conforme pas à sa propre méthode d'évaluation du provisionnement des indus RSA. En effet, il déduit du montant total des restes à recouvrer dus au 31 décembre N-1 au titre des indus les admissions en non-valeur qu'il inscrit au budget N avant d'appliquer le taux de 80 % réduisant ainsi son assiette. L'instruction budgétaire et comptable M52, précise que la constitution d'une provision pour dépréciation des comptes de redevables est justement destinée à étaler l'incidence des décisions d'admission en non-valeur.

Au surplus, le département déduit une nouvelle fois de cette évaluation, les crédits disponibles de remises gracieuses, d'admission en non-valeur et d'annulations sur exercices antérieurs, pour calculer le montant des dotations et reprises à effectuer au compte 491, ce qui entraîne une contraction irrégulière des opérations d'ajustement qui ont une incidence sur le résultat d'exercice.

Il est également constaté que le département ne constitue pas de provisions pour l'ensemble des créances dont le recouvrement est compromis, mais uniquement pour les indus RSA non recouverts. En 2020, le montant des restes à recouvrer sur indus, aussi important et problématique fût-il, représentait 45 % du montant total des restes à recouvrer. Durant l'exercice 2020, le département a approuvé un montant d'admission en non-valeur de 1,3 M€ dont 20 % concernait des dépenses hors indus de dépenses sociales, indiquant la nécessité de constituer des provisions pour en lisser le coût.

2.3 Des pratiques de rattachement des charges et des produits à harmoniser

Le montant des charges rattachées par le département a connu une diminution moyenne annuelle mesurée de - 1 % de 2013 à 2020, en sens inverse de la progression des charges de gestion sur la période qui est de 1,68 %. Celui des produits rattachés a connu une diminution moyenne annuelle significative de - 17,12 % en passant de 13 M€ à 3,5 M€ que le département explique par le transfert de l'activité transport à la métropole à compter de 2017, en raison de la disparition des redevances liées aux transports publics.

La M52 impose de conserver le même périmètre des rattachements d'année en année. Le département a modifié son périmètre à partir de 2018 en raison de la disparition des rattachements de charges de personnel³⁸, à la suite de la mise en œuvre du RIFSEEP.

³⁸ Compte 418 d'un montant moyen annuel de 5 M€ de 2013 à 2017, correspondant aux reliquats à rattacher d'IAT, IFTS et PFR.

Depuis 2014, le département a confirmé dans les RBF successifs les principes de mise en œuvre des rattachements qu'il entendait appliquer en son sein³⁹. Pour les recettes, aucun seuil n'a été fixé pour les rattachements. Pour les dépenses dites de droit commun, doivent être rattachées celles correspondant à des subventions, des factures diverses ou des loyers au-dessus d'un seuil de 10 000 € et pour les dépenses relatives aux personnes âgées et handicapées celles au-dessus d'un seuil de 100 000 €. Le rattachement des dépenses de l'aide sociale doit s'effectuer de manière statistique. Cette notion n'est toutefois pas accompagnée de précisions méthodologiques.

Si les principes de rattachement sont respectés pour les dépenses et recettes courantes, en revanche aucune méthode statistique de rattachement des dépenses sociales n'a été constatée sur toute la période, ce que confirme le département, qui admet un rattachement sur la base du droit commun du RBF au choix de chaque direction concernée. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département a indiqué qu'il allait procéder à la réécriture de son RBF pour préciser la méthodologie de rattachement.

Dans les faits, seules les dépenses relatives à l'APA, à l'accueil familial et aux frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance font l'objet de rattachements. Or sur les comptes c/65242 (frais de séjours adultes handicapés) et c/65243 (frais de séjour personnes âgées), pour lesquels le RBF a fixé un seuil de rattachement à 100 000 €, aucun rattachement n'a été constaté alors que le principe d'annualité l'imposait. Le département s'est engagé à porter une attention particulière aux rattachements de ces charges dès l'exercice 2021.

Au surplus, le seuil de 100 000 € appliqué pour ces dépenses apparaît très élevé et conduit à exclure une part importante des mandats du champ des rattachements. A titre d'exemple en 2019, hors dotation globale aux établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), sur les 2 430 lignes de mandats restant du compte 65242 pour une valeur de plus de 124,5 M€, plus de 1 000 mandats ont des montants compris entre 10 000 € et 100 000 €, représentant près de 30 M€⁴⁰.

Ces pratiques disparates de rattachement, sans effet significatif sur le résultat, mériteraient d'être mieux encadrées par une méthodologie partagée entre les services des finances et les services opérationnels, et formalisées dans une procédure écrite qui pourrait être reprise dans le RBF et la note de clôture de l'exercice élaborée par la direction des finances. Le département, dans sa réponse aux observations provisoires, s'est engagé à conduire ce travail de rationalisation des procédures.

³⁹ Principes formalisés par adoption des rapports des délibérations n° 29 du 17 décembre 2004 et n° 52 du 23 octobre 2009.

⁴⁰ S'agissant du compte 65243 en 2019, sur un total de 2103 lignes de mandats d'une valeur de 109 M€, 347 lignes de mandats supérieures à 100 000 € d'une valeur de 76,2 M€ et 1520 lignes de mandats représentant 28,3 M€ sont comprises entre 10 000 € et 100 000 €, et sortent du champ d'application des rattachements, sans que le principe d'annualité puisse être garanti.

2.4 Une pratique de neutralisation des amortissements imparfaite

Définie par l'article D. 3321-3 du CGCT⁴¹ dans sa version du 29 décembre 2015, la neutralisation des amortissements a pour objectif de garantir, lors du vote annuel du budget, le libre choix par la collectivité de son niveau d'épargne.

La M52 précise ainsi qu'à l'inverse de l'amortissement, qui doit être défini en fonction de la durée réelle de vie des biens, le dispositif de neutralisation peut permettre au département de « (...) ne pas neutraliser ou de neutraliser partiellement l'impact budgétaire de l'amortissement des bâtiments administratifs et scolaires et des subventions d'équipement versées. Le montant de la neutralisation opérée n'est donc pas lié intrinsèquement au montant de ces amortissements (même si ceux-ci en constituent la limite maximale), mais dépend d'une part, des autres éléments du budget de l'exercice et d'autre part, de choix du moyen d'équilibre retenu librement par la collectivité ». Il est toutefois précisé que « Les bâtiments du domaine privé du département, productifs de revenus, n'entrent pas dans le champ de la neutralisation des amortissements, sauf s'ils sont affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif ».

Le montant annuel des neutralisations d'amortissement du département a enregistré sur la période 2013-2020 une évolution moyenne annuelle de 30 %. Cette évolution représente en valeur absolue un montant de 224,36 M€. La neutralisation constatée chaque année comprend la neutralisation des amortissements sur les bâtiments scolaires et administratifs et, depuis 2016⁴², celle des amortissements des subventions d'équipement versées ce qui explique la hausse significative du montant des neutralisations, à partir de cette date.

Les augmentations significatives constatées sur la période résultent d'une activation accrue de ce dispositif⁴³ par le département, aux fins de réguler son niveau d'épargne pour répondre aux tensions qui pèsent sur son budget.

Ce dernier évoque une épargne brute en retrait progressif, du fait des dépenses sociales dynamiques, ainsi que le choix d'une politique d'intervention, de la crise sanitaire affectant les postes de charges et enfin, une dotation aux amortissements en progression compte tenu du volume d'investissement croissant.

Il est relevé que la progression significative de ces dépenses n'intervient qu'à partir de 2018⁴⁴, alors que celle de la neutralisation des amortissements des subventions n'intervient elle qu'en 2020 à hauteur de 264 %.

⁴¹ « Le département peut procéder à la neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées et des bâtiments administratifs et scolaires, diminuée du montant de la reprise annuelle des subventions d'équipement reçues pour le financement de ces équipements, par une dépense de la section d'investissement et une recette de la section de fonctionnement (...) ».

⁴² Décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 modifiant la durée des amortissements des subventions d'équipement versées par les communes et leurs établissements publics et portant neutralisation de la dotation aux amortissements des subventions d'équipements versées par les communes, leurs établissements publics et les départements.

⁴³ Neutralisation de 13 % en 2016 contre 97 % en 2020 des amortissements des subventions d'équipement versées.

⁴⁴ + 20 % pour les dépenses d'équipement et + 27 % pour les subventions d'équipement versées, entre 2018 et 2019, puis 8 % et 5 % entre 2019 et 2020.

Tableau n° 4 : Évolution des subventions d'investissement -I, de leurs amortissements-II et des choix de reprise-III opérés par le CD-13

<i>en milliers d'€</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Subventions équipement-C/204 (a)</i>	-	-	-	270 941	298 261	286 078	364 440	384 754
<i>Amortissements Subventions équipement -C/2804 (b)</i>	-	-	-	193 980	200 198	206 148	212 376	219 189
<i>Neutralisation amortissements subventions équipement(c)</i>	-	-	-	25 000	22 000	34 000	58 200	211 928
<i>Ratio c / b.</i>	-	-	-	13 %	11 %	16 %	27 %	97 %
<i>Neutralisation amortissements bâtiments scolaires et administratifs</i>	7 490	9 096	11 154	11 287	13 299	17 204	19 960	19 921
<i>Total neutralisation (d)</i>	7 490	9 096	11 154	36 287	35 299	51 204	78 160	231 848
<i>Ratio c / d</i>	-	-	-	69 %	62 %	66 %	74 %	91 %

Sources : comptes de gestion 2013-2020.

En 2016, la part de la neutralisation des amortissements des subventions d'investissement versées représentait 69 % de la neutralisation totale. En 2020, elle en représente 91 %. Les marges de manœuvre diminuent drastiquement puisqu'en 2020, le département a neutralisé 97 % du montant des amortissements des subventions du compte 204.

Si le mécanisme de neutralisation des amortissements des subventions d'équipement est correctement activé, la méthode de neutralisation des amortissements des bâtiments scolaires et administratifs du département souffre de plusieurs irrégularités, qui conduisent à en augmenter indûment le montant.

À titre liminaire, s'agissant d'un choix annuel et modulable de la collectivité, il appartient à l'assemblée délibérante d'approuver le montant global de la neutralisation chaque année lors du vote du budget primitif, et pas uniquement, comme le pratique le département, celui afférent aux subventions d'équipement versées, même s'il représente la marge de manœuvre la plus importante pour la collectivité.

L'article D. 3321-3 du CGCT ouvre la possibilité de neutralisation aux seuls amortissements des bâtiments administratifs et scolaires, y compris ceux mis à disposition, clairement identifiés dans la nomenclature des comptes à savoir les comptes c/281311-2817311 et 281312 et 2817312. La possibilité offerte par la M52 d'étendre le champ de la neutralisation aux bâtiments du domaine privé productifs de revenus, dès lors qu'ils sont affectés à l'usage du public ou à un service public administratif, ne saurait s'appliquer, contrairement à ce qu'indique le département, à l'ensemble des bâtiments relevant des comptes relatifs aux secteurs médico-social, culturel et autres bâtiments. La plupart des bâtiments ciblés ne donne en effet pas lieu à des revenus, nonobstant le fait que leur destination est directement ou indirectement à l'usage du public ou d'un service public administratif.

À titre d'exemple, le compte 21313 « Bâtiments sociaux médico », qui présente au 31 décembre 2020 une valeur nette totale de plus de 95 M€ pour un total d'amortissement annuel de 2,4 M€, enregistre essentiellement les maisons de la solidarité (16,6 M€ de valeur nette comptable (VNC)), les maisons de l'enfance et maisons du bel âge et espaces senior (6,9 M€ de VNC) qui ne produisent pas de revenus, tout comme les bâtiments du département abritant la DGAS.

La collectivité inclut, en conséquence, indûment dans l'assiette de ses calculs les amortissements réalisés pour les bâtiments médico-sociaux, les bâtiments culturels, les autres bâtiments publics, les autres bâtiments publics mis à disposition.

Compte tenu de la faible incidence financière qui en résulte, la déduction de la quote-part des subventions transférables au titre des comptes 1316 et 1318 n'a pas été vérifiée.

Cette erreur dans les écritures de neutralisation des amortissements de 2013 à 2020 a eu pour conséquence une majoration induite des résultats d'exercice de 2,3 M€ à près de 3,8 M€ de 2013 à 2020 (cf. annexe n° 4).

Il a été observé également que les écritures de reprise de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) étaient incomplètes, puisqu'elles omettaient en fin de chacun des exercices, d'apurer, en collaboration avec le comptable public, le compte 1332 constatant l'encaissement de la DDEC, comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M52.

Le département est invité à mettre sa méthode de neutralisation des amortissements et de reprise de la DDEC en conformité avec la réglementation ce qu'il s'est engagé à faire dans sa réponse aux observations provisoires.

2.5 Un contrôle déficient des engagements hors bilan

L'instruction budgétaire et comptable M52 précise que « *ce compte enregistre les prêts, c'est-à-dire les fonds versés à des tiers en vertu de dispositions contractuelles, autorisées par un texte législatif ou réglementaire (...)* ».

Sur la période examinée, le département des Bouches-du-Rhône a enregistré sur ce compte les prêts accordés au personnel, les prêts de solidarité au logement (FSL), les aides départementales à l'innovation (ADI), les avances départementales à l'accession à la propriété dans l'ancien (ADAPA).

Le suivi de ces prêts protéiformes fait intervenir des directions et services différents, voire des organismes extérieurs dont la banque publique d'investissement (BPI) ou plus récemment la chambre de commerce et d'industrie Aix-Marseille-Provence (CCI AMP). Tous interviennent dans leurs domaines de compétence respectifs pour la gestion administrative d'octroi des dossiers de prêts, leur liquidation et le suivi des remboursements, sans calendrier ou méthode formalisée de remontée des données à la direction financière. Cette dernière éprouve donc des difficultés pour consolider les informations relatives à ces prêts et en donner une image fidèle dans les annexes des comptes administratifs.

Lors de l'instruction, les services ont été dans l'incapacité de produire un état exhaustif et instantané de l'ensemble des créances du département sur ce compte dans l'annexe idoine du compte administratif et une situation de leur recouvrement conforme à celle enregistrée par le comptable public. Le département s'est engagé à mener des travaux conjoints avec la pairie afin de finaliser les documents budgétaires et de mettre en œuvre des mesures d'apurement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le département s'est engagé à revoir les annexes défailtantes dès le budget 2022 et a indiqué s'être accordé avec le trésorier sur l'émission d'un titre dès l'établissement du plan d'amortissement.

La situation particulière de la société The Camp

La commission permanente du 26 juin 2015 a approuvé le versement d'une avance remboursable de 5 M€ à la société The Camp SAS⁴⁵, au titre d'une aide à l'innovation. Cette avance était destinée à soutenir un projet de campus technologique d'innovation et de prospective. Le rapport et la délibération du 30 juin 2015 accordant l'avance, mentionnent la structure tripartite de la société⁴⁶ et cible l'aide sur la société d'exploitation. Le conseil régional a autorisé par délibération le département à apporter son aide à The Camp conformément au L. 1511-2 du CGCT en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2016.

La convention signée le 8 septembre 2015, entre le département et le gérant de la SAS définit les modalités d'octroi, de versement et de contrôle du soutien apporté. Ainsi, dans les grandes lignes, l'avance est destinée à soutenir le projet pour des dépenses générales s'élevant à 63,9 M€ sur dix ans. Son versement est programmé en cinq tranches annuelles de 2015 à 2019, assorties de conditions suspensives et résolutoires évaluées chaque année, sur le fondement d'un rapport annuel d'utilisation des fonds produit par la société. Le remboursement aurait dû s'effectuer à compter de 2020, par reversement de chaque tranche sur cinq ans et intervenir au plus tard en 2028.

L'article 3 de la convention définit des conditions suspensives préalables pour chacun des acomptes et prévoit également, en cas de non-réalisation des conditions suspensives de versement du 1^{er} acompte au plus tard le 30 juin 2016, une résiliation de plein droit sans indemnité de la convention sauf accord contraire des parties.

Malgré les alertes contenues dans la note de la direction de l'économie régionale, de l'innovation et de l'enseignement supérieur (DERIES), service de la Région, sur la réalisation des trois conditions suspensives préalables au premier versement, en particulier la condition tenant à l'existence d'un partenariat et/ou une participation au capital à hauteur de 6 M€⁴⁷, la société n'en ayant réuni que 4,5 M€ ou celle relative aux partenariats noués avec des entreprises du secteur numérique de taille mondiale⁴⁸ imparfaitement satisfaite, le département a validé le 1^{er} versement de 0,6 M€ sans exiger des efforts complémentaires. Il en a été de même pour le versement du 2^{ème} acompte, alors que les conditions suspensives de l'article 3.1 n'étaient toujours pas remplies. Ainsi la SAS devait signer des conventions de partenariat et/ou de participation au capital pour un montant cumulé de 15 M€ sur cinq ans avec au minimum huit partenaires privés⁴⁹, incluant ceux de la 1^{ère} année.

⁴⁵ La région a voté une avance de 3 M€, la communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CAPA) et la communauté urbaine de Marseille (CUM) chacune 5 M€.

⁴⁶ The Camp i, SAS qui porte l'immobilier, une fondation en charge du financement d'activités sociales et la SAS The Camp pour l'exploitation qui est locataire de la première, mais détenait à l'origine le fonds de commerce.

⁴⁷ Article 3.1 (i) de la convention : « signature entre the camp et des entreprises privées d'un investissement de 6 M€ sur 5 ans sous forme de convention de partenariat et ou de participation au capital. Cet investissement devra être le fait d'au minimum 2 partenaires privés ».

⁴⁸ Article 3.1 (iii) « signature d'au moins une convention de partenariat et /ou participation au capital de the camp et une entreprise de taille mondiale portant une marque significative et représentative du secteur du numérique et/ou de la ville intelligente ; pour l'application des présentes sera considérée comme entreprise portant une marque significative et représentative du secteur du numérique et/ou de la ville intelligente toute entreprise dont l'activité est liée au secteur du numérique et/ou ville intelligente disposant d'établissement dans plusieurs pays et réalisant un chiffre d'affaires consolidé de plus de 500 M€ ».

⁴⁹ Article 3.2 (ii) « signature entre The Camp et des entreprises privées de conventions de partenariat et/ou de participation au capital pour un montant cumulé sur 5 ans de 15 M€ pour le projet the camp, incluant les entreprises s'étant engagées en année 1. Cet investissement devra être fait d'un minimum de 8 partenaires privés ».

La société présente sept conventions de partenariat supplémentaires, au lieu des huit prévues et indique que leurs apports représentent un total de 9,7 M€. De plus, l'apport de trois d'entre elles concernent des apports en nature matériels, services ou investissement évalués par la société the Camp à un total de 2,85 M€. Or aucun élément transmis au département ne permettait de confirmer cette valorisation ce qui aurait dû conduire le département à estimer que le montant de 15 M€ n'était pas formellement atteint et qu'à tout le moins des explications complémentaires auraient été nécessaires au moment du versement de l'acompte, mais également chaque année suivante, comme dans le cas de la valorisation de l'apport de la SNCF.

Les conditions fixées pour le versement des trois derniers acomptes étaient suffisamment générales pour permettre une mise en paiement avec la production de résumé d'actions et de projets sommaires, de présentations elliptiques, supports de compte rendus de comités de pilotage. La justification des dépenses exposées par la SAS The Camp consiste en la production des rapports du commissaire aux comptes, des liasses fiscales, des bilans et comptes de résultats correspondants.

Le contexte d'octroi de cette avance à l'aune du transfert de la compétence économique à la région, l'examen des comptes de la société⁵⁰ et leur dégradation continue jusqu'en 2019, auraient pu conduire le département à renforcer les contrôles opérés dès cette date, et notamment à vérifier l'exacte adéquation des objectifs fixés avec les réalisations et, le cas échéant, renoncer au versement des acomptes suivants dès lors que les conditions n'étaient pas remplies en intégralité.

En juillet 2019, la société a sollicité un rééchelonnement de sa dette de manière différée à compter du 1^{er} janvier 2023, sur la base d'un nouveau business plan, approuvé par le département en décembre 2019. Ce dernier a indiqué avoir été au côté de la société dès la nomination du mandataire ad-hoc et associé étroitement à la procédure ayant abouti au jugement du 16 février 2021, qui a validé le protocole de conciliation, acté la pérennité de l'activité de The Camp et sécurisé les créances privées de l'entreprise. Les créances publiques n'ont pas été incluses dans le protocole, même si le département a bien été associé par le conciliateur au processus de redressement des comptes de la société.

À la lecture des réponses aux observations provisoires de l'ordonnateur et du président de la société MATH invest, qui assure la présidence de la société The Camp depuis 2018, la chambre constate la persistance d'un point de divergence entre les parties. En effet, le représentant de The camp considère avoir obtenu, par un courrier de l'ordonnateur du 28 septembre 2020, un accord pour l'annulation de 10 % de sa dette auprès des créanciers publics, soit un coût pour le département de 0,5 M€. Le département a indiqué pour sa part avoir rejeté cette demande par un courrier en date du 25 mars 2021⁵¹. Or ce courrier de mars 2021 n'est pas une décision de rejet mais une demande de précision en vue de soumettre aux assemblées délibérantes l'abandon partiel de la créance. Au surplus, l'effet de la crise sanitaire a induit, toujours selon le président de MATH invest, une accélération des difficultés de trésorerie de la société dont l'existence même est menacée. La créance totale due au département de 5 M€ apparaît donc présenter un risque de perte intégrale très élevée.

⁵⁰ Procès-verbal de l'assemblée générale de la SAS The Camp du 29 juin 2018. Approbation des comptes 2017 et décision de poursuivre l'activité malgré un actif net inférieur à la moitié du capital social, et de ne pas dissoudre la société par anticipation.

⁵¹ La chambre relève que ce courrier est signé par les directeurs généraux des services respectifs de la Région, de la métropole et du département et non par les exécutifs comme celui de septembre 2020.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

En 2020, les produits de gestion s'élèvent à 2,3 Md€ et les charges de gestion à 2,1 Md€. La croissance des produits de gestion depuis 2013 est moins dynamique (+ 1 % par an en moyenne) que celle des charges (+ 1,7 % par an). Les résultats financiers annuels ayant été systématiquement négatifs sur la période, la capacité d'autofinancement brute de la collectivité s'est contractée de près de 67 M€.

3.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté de près de 1 % en moyenne par an depuis 2013, pour atteindre 2,3 Md€ en 2020 (+ 147 M€). La période est marquée par une hausse sensible des ressources fiscales propres et de la fiscalité reversée, compensant la baisse des ressources institutionnelles et d'exploitation.

Tableau n° 5 : Évolution des produits de gestion

en milliers d'€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	1 424 763	1 448 773	1 516 281	1 551 379	1 531 788	1 573 413	1 614 180	1 632 835	1,97 %
Fiscalité reversée	35 554	28 718	25 710	30 233	142 753	119 052	111 399	95 854	15,22 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	609 744	596 014	559 098	536 960	490 273	491 567	487 796	500 245	- 2,79 %
Ressources d'exploitation	102 482	108 288	114 647	106 867	92 001	89 398	88 374	90 722	- 1,73 %
= Produits de gestion	2 172 542	2 181 794	2 215 737	2 225 440	2 256 816	2 273 430	2 301 749	2 319 657	0,94 %

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion du département.

3.1.1 Des ressources fiscales dynamiques

3.1.1.1 Des ressources fiscales propres en hausse

Les produits du département sont majoritairement constitués de ressources fiscales propres (70,4 % en 2020) (cf. annexe n° 5). S'élevant à 1,63 Md€ en 2020, ces dernières ont progressé en moyenne de 2 % par an depuis 2013 (+ 208 M€ sur la période). Le département n'ayant pas modifié ses taux de fiscalité sur la période, la progression des ressources fiscales propres résulte principalement du dynamisme des bases fiscales correspondantes.

La croissance des ressources fiscales propres est d'abord portée par les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui enregistrent une hausse de 210 M€ entre 2013 et 2019, pour représenter 20 % des produits de gestion en 2019 (pour une moyenne des départements à 15,4 %). Cette progression s'explique principalement par une hausse du montant des transactions immobilières sur la période, les taux ayant été maintenus au taux maximal de 4,50 %, soit au même niveau que la plupart des départements⁵². L'année 2020 enregistre un léger fléchissement des DMTO, en lien avec la pandémie Covid-19 (- 0,9 % soit - 4 M €).

Entre 2013 et 2020, en neutralisant l'impact fiscal des transferts de compétence⁵³, les contributions directes nettes, constituées de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), sont également en hausse de 19,2 % (+ 87,9 M€). Enfin, il est constaté une progression de 15,9 % des taxes liées aux conventions d'assurance sur la période (+ 31,7 M€).

Comme l'y autorise l'article L. 3333-1 du CGCT, le département a décidé d'instaurer à partir de 2017 la taxe additionnelle sur la taxe de séjour, dont le produit est affecté à la promotion du développement touristique du territoire. Les ressources fiscales supplémentaires correspondantes ont enregistré une nette progression, atteignant 1,5 M€ en 2020. Elles ont été intégralement allouées au financement de Provence Tourisme.

3.1.1.2 La progression de la fiscalité reversée

Avec 95,9 M€ perçus en 2020, la fiscalité reversée enregistre également une hausse significative de 60,3 M€ entre 2013 et 2020. Cette progression résulte de plusieurs évolutions.

D'abord, au titre du transfert de la compétence transport, la région a versé au département une attribution de compensation de 95,6 M€ à compter de 2017.

Il est également constaté une progression de la compensation par l'État de la progression des aides individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH) à la charge du département, qui atteignent 20,6 M€ en 2020, soit + 6,2 M€ depuis 2014 des frais de gestion au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties reversés au département.

À l'inverse, le dynamisme des ressources fiscales propres du département l'a conduit à être contributeur depuis 2014 des fonds de péréquation horizontaux départementaux (fonds de péréquation CVAE et DMTO) jusqu'à atteindre 58 M€ en 2020. Jusqu'en 2019, quatre fonds de péréquation existaient pour les départements⁵⁴ : un fonds de péréquation CVAE et trois fonds DMTO. Afin de simplifier ces dispositifs de péréquation jugés trop complexes, l'article 255 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a acté la fusion des trois fonds DMTO⁵⁵ en un nouveau fonds de péréquation unique, le fonds national de péréquation des DMTO.

⁵² Seuls l'Indre, l'Isère, le Morbihan et Mayotte conservent un taux à 3,80 % en 2020.

⁵³ Cf. *Supra* : 115,3 M€ de CVAE transférés avec la compétence transport.

⁵⁴ La suppression de la taxe professionnelle s'est accompagnée de la mise en place de dispositifs de péréquation horizontale entre départements, dont l'entrée en vigueur s'est échelonnée entre 2011 et 2014, avant d'être modifiés en 2019 et 2014.

⁵⁵ Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, le fonds de solidarité départemental (FSD) et le fonds de soutien interdépartemental (FSID), ont fusionné à partir de 2020 au bénéfice d'un fonds unique dénommé « fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements ».

Ce nouveau fonds est constitué de deux prélèvements, basés désormais sur l'assiette DMTO⁵⁶ et non plus sur le produit DMTO, afin de neutraliser l'effet taux. Une part égale à 0,34 % du montant de l'assiette DMTO de droit commun perçus par chaque département l'année précédente est prélevée auprès de l'ensemble des départements. Le second prélèvement est progressif (trois tranches) et ne s'applique qu'aux départements dont l'assiette DMTO par habitant est supérieure à 75 % de l'assiette DMTO moyenne par habitant de l'ensemble des départements. Ce second prélèvement vise à faire contribuer davantage les départements les mieux dotés. Cette réforme a accru la contribution du département de 6,4 M€ au mécanisme de péréquation, atteignant 54,6 M€ en 2020. Au global sur la période sous contrôle, le département a ainsi contribué à hauteur de 220 M€ au fonds de péréquation DMTO.

3.1.2 Des ressources institutionnelles en baisse

3.1.2.1 La contribution de la collectivité à la réduction des déficits publics

Les ressources institutionnelles ont enregistré une baisse de 109,5 M€ entre 2013 et 2020, en raison d'abord de la contraction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue par le département, qui est passée de 425,6 M€ en 2013 à 300,4 M€ en 2020.

De 2013 à 2017, la DGF a baissé de 122 M€ dans le cadre de la participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics.

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 a redéfini et organisé, dans ses articles 13 et 29, la participation des collectivités territoriales à la réduction des dépenses publiques et du déficit public pour trois ans. Elle a notamment prévu la possibilité de signer un contrat triennal avec l'État, dit contrat de Cahors, encadrant la progression des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités signataires et leur dette. Pour les collectivités ayant signé un contrat de Cahors, il est effectué une reprise de 75 % du montant de l'écart éventuellement constaté entre le montant des dépenses réelles de fonctionnement exécutées et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. En l'absence de signature de contrat, les collectivités se voient appliquer une pénalité de 100 % des montants dépensés au-delà des seuils autorisés.

Le plafonnement de l'augmentation des dépenses de fonctionnement applicable au département des Bouches-du-Rhône étant fixé à 1,2 % appliqué à la base 2017 des dépenses réelles de fonctionnement, les dépenses éligibles de ce dernier ne devaient pas évoluer au-delà des montants de référence ci-dessous indiqués entre 2018 et 2020. Ces montants ont été dépassés en 2018 et 2019 par le département, malgré les retraitements du périmètre de dépenses accordés par l'État.

⁵⁶ L'assiette de droit commun DMTO correspond à l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement.

Tableau n° 6 : Plafond des dépenses éligibles du département

	2017	2018	2019	2020
Dépenses éligibles	1 960 170 637	1 983 692 685	2 007 496 997	2 031 586 961
<i>Progression 1,2 %</i>	-	23 522 048	23 804 312	24 089 964
<i>Dépenses constatées</i>	1 960 170 637	1 981 893 863	2 042 329 202	
<i>Solde retraitements approuvés par l'État</i>		3 913 782	- 10 353 739	
Total dépenses constatées		1 985 807 645	2 031 975 463	
Écart avec seuil éligible		2 114 960	24 478 466	NC

Source : arrêtés de notification de l'État 2019 et 2020.

Comme 54 autres départements, la collectivité n'a pas souhaité signer de contrat de Cahors avec l'État en 2018. La totalité du montant dépassant le seuil éligible a donc fait l'objet d'une reprise l'année suivante par l'État sur les produits fiscaux du département, pour un montant de 2,1 M€ en 2019 et de 24,5 M€ en 2020. S'il avait signé un contrat, ces reprises auraient été minorées de 6,6 M€. Si la reprise au titre de l'exercice 2018 a été effectuée au cours des trois derniers mois de 2019 (compte 73918), l'État a accordé un paiement étalé entre janvier et avril 2021 pour la reprise au titre de 2019.

Le dispositif a été suspendu au titre de l'année 2020, en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

3.1.2.2 Une progression des participations perçues par le département en lien avec la progression des dépenses sociales

Il est constaté une hausse de 30,5 M€ des participations perçues par le département, atteignant 130,6 M€ en 2020. En premier lieu, suivant la dynamique des aides directes à la personne, versées par le département, ce dernier a bénéficié d'un concours en hausse de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) de 25,8 M€ sur la période, principalement au titre de l'aide personnalisée à l'autonomie (APA). En second lieu, les participations de l'État (compte 74718) ont également augmenté de 3 M€ à partir de 2018, au titre de la participation de l'État à la prise en charge par le département des mineurs non accompagnés, puis des actions menées au titre du plan pauvreté 2019-2021⁵⁷. Enfin, le pic enregistré en 2020 à 11,9 M€ comprend en sus le financement exceptionnel par l'État des masques et matériels de protection achetés par le département dans le cadre de la pandémie Covid-19 pour 3,4 M€.

À l'inverse, les transferts de compétences, notamment de transport et du FSL, ont conduit à une baisse de la participation des communes et structures intercommunales au bénéfice du département (- 4,2 M€ sur le compte 7474).

⁵⁷ L'État prend en charge 50 % des dépenses engagées au titre des actions identifiées dans la convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi, approuvée par délibération du 27 juin 2019.

Les compensations perçues par le département au titre de la neutralisation de l'incidence financière des transferts de compétences et réformes fiscales successifs, ont également baissé de 16 M€ sur la période⁵⁸.

3.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation du département s'élèvent à 90,7 M€ en 2020, elles ont baissé de 11,8 M€ depuis 2013, en raison principalement du transfert de la compétence transport en 2017, qui a conduit à une baisse des produits d'exploitation de cette compétence (- 21,9 M€ d'après les CLECRT) (compte 7068).

En neutralisant ce transfert de compétence, il est constaté une progression des ressources d'exploitation, d'une part des recouvrements de dépenses d'aide sociale (+5,3 M€) et indus sociaux (+0,4 M€) ; et d'autre part des revenus locatifs et redevance (+1,3 M€ sur la période). Cette dernière correspond principalement à la hausse de la valeur faciale des tickets restaurants proposés au personnel départemental sur la période, qui a conduit à une hausse de leur contribution prélevée sur la paye (compte 7588).

La hausse des recouvrements de dépenses d'aide sociale de 5,3 M€⁵⁹ entre 2013 et 2020 s'explique d'abord par la progression du montant de l'allocation adulte handicapé (AAH) recouvré par le département sur les résidents des structures d'accueil pour personnes handicapées (+ 2 M€)⁶⁰, en raison de la revalorisation de l'AAH de 776,59 € par mois par bénéficiaire en 2013 à 902,70 € en 2020. De plus, l'agence régionale de santé PACA a presque doublé (+ 1,6 M€) la dotation versée au département en faveur de l'activité des centres gratuits d'information de dépistage et de diagnostic (CeGIDD).

S'agissant du dispositif de recouvrement des indus sociaux, il est constaté une évolution erratique du montant recouvré, avec des pics en 2014, 2015 et 2017 sur la part allocations forfaitaires du RSA recouvrée, qui représente plus de 80 % des indus sociaux recouverts sur la période.

⁵⁸ Entre 2013 et 2020, baisse de 7,6 M€ de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle DCRTP et de 5,4 M€ de la dotation pour transfert de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale.

⁵⁹ Comptes 751 et 7583.

⁶⁰ La contribution réglementaire des bénéficiaires de l'aide sociale en foyer prévoit : si la personne handicapée travaille, la somme laissée à sa disposition ne peut être inférieure à 50 % de l'AAH ; si la personne handicapée ne travaille pas, la somme laissée à sa disposition ne peut être inférieure à 30 % de l'AAH. Or l'AAH représente 776,59 € par mois à partir du 01/09/2012 et augmente régulièrement. Elle est à 902,70 € à compter du 01/04/2020.

Le contrôle des indus RSA et leur recouvrement

La lutte contre la fraude aux allocataires du RSA fait l'objet d'un plan de contrôle annuel, qui prévoit en plus des 4 000 contrôles réalisés par la CAF dans le cadre de ses missions de droit commun auprès des allocataires, un volume de contrôles sur place réalisés sur demande expresse du département et soumis à rémunération. Ce volume de contrôles demandés par le département a diminué, passant de 2 000 en 2016 à 1 400 en 2018, en raison de la hausse du coût unitaire de la prestation (241 € en 2018 à 264,20 € par contrôle dans la dernière convention 2019-2021). Le département a créé en juin 2016 un service des contrôles administratifs au sein de la direction de l'insertion. Doté de 6 ETP, il effectue entre 3 000 et 5 000 contrôles sur pièces par an. Selon l'audit réalisé en 2019 par le département, les indus sont principalement générés par l'absence ou l'erreur de déclaration lors de changement de situation des bénéficiaires du RSA (situation professionnelle, composition familiale...).

La caisse d'allocation familiale (CAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA) assurent d'abord le recouvrement de l'indu RSA par prélèvement sur les autres prestations sociales éventuellement perçues par l'allocataire du RSA. Quand l'allocataire ne perçoit plus d'aides sociales, la créance est transférée au département pour poursuivre le recouvrement. Celui-ci fait alors l'objet de diligences par le comptable public départemental. Le délai de transfert des créances est passé de 3 à 6 mois en 2016 après que l'allocataire n'ait plus de droits ouverts ou d'allocations auprès de la CAF. En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que ce délai de transfert à six mois serait réexaminé. Les indus instruits par la CAF représentent 88 % des indus constatés, et sont récupérés à hauteur de 53 %. Les 12 % d'indus instruits par le département (environ 4,6 M€ par an) présentent un taux de récupération inférieur (environ 20 %) et s'achèvent souvent en procédure d'admission en non-valeur, les créances étant de fait plus anciennes et difficiles à recouvrer. Le département a décidé en 2020 à la suite d'un audit sur les indus RSA de baisser au seuil réglementaire de 77 € l'émission des titres de recouvrement des indus, qui avait été fixé à 450 € en 2010, avant d'être rehaussé à 1 000 € en 2015.

3.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 1,7 % en moyenne par an depuis 2013, pour atteindre 2,1 Md€ en 2020 (+ 231 M€). Cette progression s'explique principalement par la hausse de 269 M€ des dépenses d'aide sociale (aides directes et indirectes à la personne).

Tableau n° 7 : Évolution des charges de gestion du département – en milliers d’euros

en milliers d’€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evo %	Evo K€
Aides directes à la personne	655 956	688 847	708 284	717 998	729 883	757 242	773 951	817 664	24,7 %	161 708
Aides indirectes à la personne	392 634	399 206	412 524	424 921	436 764	451 089	467 105	499 655	27,3 %	107 021
Charges de personnel	326 459	329 367	331 663	332 585	338 380	345 505	354 963	376 673	15,4 %	50 215
Charges à caractère général	187 735	187 746	182 533	177 883	116 080	121 740	136 612	92 773	- 50,6 %	- 94 962
Autres charges de gestion	176 665	170 676	158 805	165 449	206 556	177 857	181 090	191 176	8,2 %	14 511
Subventions de fonctionnement	130 356	117 924	130 857	120 763	114 436	124 933	125 678	122 579	- 6,0 %	- 7 777
Total	1 869 804	1 893 764	1 924 666	1 939 599	1 942 099	1 978 365	2 039 400	2 100 520	12,3 %	230 716

Source : ANAFI 2013-2020.

3.2.1 Une nette progression des dépenses d’aide sociale

La hausse des charges de gestion résulte principalement de la croissance des dépenses sociales, aides directes (+ 162 M€) et indirectes à la personne (+ 107 M€).

Les aides sociales représentent 63 % des charges de gestion du département en 2020, soit sept points de plus qu’en 2013. Elles s’élèvent en 2019 à 644 € par habitant pour une moyenne nationale de 539 €.

Cette hausse résulte d’un double effet, variable selon les aides, de la progression du nombre de bénéficiaires et de la hausse du montant alloué par prestation. Ainsi les aides directes de revenu de solidarité active (RSA) ont augmenté de 103,6 M€ entre 2013 et 2020, d’abord sous l’effet de la hausse réglementaire du montant du RSA (+ 17 % sur la période de la valeur du RSA socle) avec un nombre moyen de bénéficiaires (BRSA) en légère baisse entre 2013 et 2019 (- 426 bénéficiaires), puis de la progression sensible du nombre de bénéficiaires en 2020 (+ 7 135 BRSA moyen entre 2019 et 2020) en lien avec la crise sanitaire et économique. Pour atténuer ces dépenses d’aide sociale, l’exécutif départemental a décidé de réduire à partir de 2015 l’action sociale facultative en direction des BRSA avec d’une part la restriction de la prime complémentaire pour Noël aux seuls allocataires du RSA ayant des enfants de moins de 12 ans (- 8,8 M€) et d’autre part la mise en place de critères pour la gratuité des transports en commun (- 5 M€).

La hausse de 25 M€ de l’allocation personnalisée d’autonomie sur la période, s’explique principalement par l’augmentation du nombre de bénéficiaires de 21,5 % entre 2013 et 2020 (+ 7 105 bénéficiaires).

Les allocations personnes handicapées ont augmenté de 47 M€ entre 2013 et 2020, sous l’effet cumulé d’abord de la hausse du nombre de bénéficiaires (+ 46 %, soit + 3 387 allocataires) et plus marginalement du montant perçu par bénéficiaire (+ 11 %).

Tableau n° 8 : Évolution du nombre de bénéficiaires d'aides sociales directes et des charges départementales correspondantes

Au 31/12	2013	2020	Évolution
Bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées			
<i>Nombre de bénéficiaires APA</i>	33 038	40 143	21,51 %
<i>Charges APA CD13 (€)</i>	150 158 164	175 317 653	16,76 %
<i>Montant moyen APA / bénéficiaire</i>	4 545	4 367	- 3,91 %
Bénéficiaires personnes handicapées			
<i>Nombre bénéficiaires PCH + allocation de compensation tierce personne</i>	7 309	10 696	46,34 %
<i>Charges allocation handicapé CD13 (€)</i>	75 574 432	122 572 095	62,19 %
<i>Montant moyen PCH / bénéficiaire</i>	10 340	11 460	10,83 %
BRSA*	71 188	77 897	9,42 %
<i>Charges RSA (socle et majoré)⁶¹ CD13 (€)</i>	402 652 858	506 272 464	25,73 %
<i>Montant moyen RSA / bénéficiaire</i>	5 656	6 499	14,91 %

Source : données département et comptes de gestion.

* Données département : nombre moyen de BRSA sur l'année.

S'agissant des aides indirectes à la personne, il est constaté une hausse de 70 M€ des frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance pris en charge par le département, en raison principalement de la hausse du nombre d'enfants placés (+ 1 954 bénéficiaires), notamment des mineurs non accompagnés. De même, les frais de séjours des personnes handicapées ont augmenté de 24,8 M€ et ceux pour les personnes âgées de 12,3 M€, du fait de la hausse du nombre de bénéficiaires et du coût des séjours par bénéficiaire.

Tableau n° 9 : Évolution du nombre de bénéficiaires d'aides sociales indirectes et des charges départementales correspondantes

Au 31/12	2013	2020	Évolution
Nb de bénéficiaires aide sociale à l'enfance	7 310	9 106	24,57 %
<i>dont nb enfants placés</i>	3 398	5 352	57,50 %
<i>Frais de séjours de l'ASE</i>	153 696 648	223 755 588	45,58 %
<i>Montant / enfants</i>	21 026	24 572	16,87 %
Nb de bénéficiaires séjours adultes handicapés	3 105	3 450	11,11 %
<i>Frais de séjours pour adultes handicapés</i>	139 548 338	164 350 771	17,77 %
<i>Montant séjour / adultes handicapés</i>	44 943	47 638	6,00 %
Nb de bénéficiaires séjours personnes âgées (ASH)	3 916	4 287	9,47 %
<i>Frais de séjours pour personnes âgées</i>	98 882 875	111 160 138	12,42 %
<i>Montant séjour / personnes âgées</i>	25 251	25 930	2,69 %

Source : données département et comptes de gestion.

⁶¹ Le RSA « socle » est le montant forfaitaire du RSA. Il peut être « majoré » sous certaines conditions comme par exemple pour une personne seule avec des enfants. Dans cette hypothèse, le RSA « socle » augmenté prend alors le nom de « RSA majoré ».

D'après le tableau de bord du département présenté en annexe n°6, si le taux de couverture des allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH) par les transferts de fiscalité et autres fonds de compensation et de péréquation s'est amélioré jusqu'en 2017, passant de 72,5 % à 78 %, il s'est ensuite dégradé, pour revenir en 2020 à un taux légèrement inférieur à celui de 2013 (72,2 %). Le reste à charge pour la collectivité au titre de ces AIS a progressé de 65 M€ depuis 2017, atteignant 220,8 M€ en 2020.

3.2.2 Des charges de personnel en hausse

S'élevant à 376,7 M€ en 2020, les charges de personnel ont progressé de 2 % par an depuis 2013. Elles ne représentent toutefois que 17,5 % des charges de gestion en 2020. La progression des charges de personnel résulte de la croissance concomitante des rémunérations (+ 38,3 M€) et des charges sociales (+ 20,4 M€). Trois principales causes en sont à l'origine.

Tout d'abord la hausse des effectifs départementaux sur la période (+ 567 ETP) explique 45 % de la progression des rémunérations. Elle est particulièrement notable s'agissant de la rémunération du personnel non-titulaire qui a plus que doublé depuis 2015 pour atteindre 18,4 M€ en 2020 (cf. *infra*).

Ensuite, la revalorisation du régime indemnitaire, avec principalement la mise en place progressive du RIFSEEP à partir de 2018, participe à hauteur de 27 % à la progression des charges de personnel. Le régime indemnitaire du personnel titulaire a ainsi augmenté de 14,4 M€ entre 2017 et 2020 sous l'effet cumulé de la mise en place du RIFSEEP et de la hausse des effectifs⁶².

Enfin, l'application de mesures réglementaires, dont notamment le glissement vieillesse technicité, l'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) à compter de 2017, ou encore la hausse du point d'indice en juillet 2016 et février 2017, ont également contribué à hauteur de 28 % à la progression des rémunérations.

Les charges sociales ont progressé de 20,4 M€ sur la période, sous l'effet cumulé de la hausse de l'assiette de cotisations et de la hausse des taux appliqués.

Les personnels mis à disposition par le département donnent lieu à un remboursement par les structures d'accueil. Ces remboursements ont baissé de 1,3 M€ en 2013 à 0,8 M€ en 2019 (compte 70848), suivant la baisse du nombre d'agents mis à disposition par le département auprès d'organismes extérieurs (de 69 en 2013 à 50 en 2019).

⁶² Selon le CTP du 7 décembre 2017, la mise en place du RIFSEEP a conduit à un surcoût de 4,3 M€ en 2017 et 2018.

3.2.3 La progression des charges à caractère général en lien avec la baisse des subventions

S'élevant à 92,8 M€ en 2020, les charges à caractère général ont baissé de 95 M€ depuis 2013, en raison des transferts de compétences à partir de 2017, notamment de transports (baisse de 63,7 M€ en 2013 à 4,7 M€ en 2020), mais également par des dépenses et économies conjoncturelles résultant de la crise sanitaire⁶³ et du recours au dispositif dérogatoire d'étalement des charges exceptionnelles liées à la crise sanitaire (- 51,4 M€ cf. *infra*).

En neutralisant les charges transférées sur la période et sans tenir compte de l'exercice 2020 atypique en raison de la pandémie, il est constaté une progression des charges d'achats de + 8,6 M€, dont + 10 M€ sur les achats d'énergie et d'électricité. Deux principales raisons expliquent selon le département la hausse des charges d'énergie et d'électricité. D'une part, le département a décidé de prendre en charge directement les achats d'énergie (chauffage et électricité) des collèges, avec la mise en place d'un groupement de commande dédié à compter de 2015, ces dépenses étant préalablement valorisées à hauteur de 7,8 M€ dans les dotations de fonctionnement versées aux collèges publics (cf. *infra*). Le département n'est pas en capacité de justifier la neutralité de ce changement d'imputation comptable, à défaut de connaissance *ex ante* des dépenses d'énergie dans les collèges. De fait, la progression du prix a également contribué à la hausse des charges d'énergie et d'électricité sur la période.

À l'inverse, les charges d'entretien et de réparation ont sensiblement baissé de 2016 et 2018 (- 5,4 M€, - 20 %), avant de remonter. Un grand nombre de marchés à bons de commandes a été résilié en 2016 à la direction de la maintenance et de l'exploitation à la suite de la mise en cause d'un cadre de l'administration pour chef de corruption. Le temps nécessaire au renouvellement de ces marchés à bons de commande d'entretien et de réparation n'a pas permis au département de réaliser le même niveau de dépenses qu'au cours des exercices précédents. De plus, la direction des routes et ports n'a pas pu réaliser le même niveau de travaux d'entretien des routes départementales, en l'absence de marché de jonction relatif aux plantations entre 2016 et 2018. Enfin, le département a créé, en 2016, un service maintenance et atelier pour l'entretien des engins, mutualisé entre la direction des forêts et la direction des routes, qui a conduit à développer les réparations en régie, limitant le recours à des prestations externes.

Il est enfin constaté une progression des charges à caractère général concomitante d'une baisse des montants alloués en subventions.

Ainsi après avoir baissé de 7,9 M€ entre 2013 et 2017, les honoraires enregistrent une nouvelle progression et atteignent 22,7 M€ en 2020⁶⁴. La progression de ces honoraires s'explique par le recours à partir de 2019 à des marchés publics pour effectuer des prestations qui faisaient jusqu'alors l'objet de subventions aux porteurs de projet (ex : médiation sociale aux abords des collèges⁶⁵, séjours éducatifs et sportifs⁶⁶...) (+ 4,2 M€ compte 6228).

⁶³ Il est notamment constaté une hausse de 14,6 M€ des achats en lien avec les mesures de protection contre la pandémie (d'habillement / vêtements de travail, produits pharmaceutiques, fournitures d'entretien et fournitures scolaires) ou des frais de nettoyage et de gardiennage des locaux (+ 1,97 M€ sur les comptes 6282 et 6283). À l'inverse, les charges de transports, notamment des élèves handicapés, les frais de communication et relations publiques ont baissé respectivement de 2,2 M€ et de 6 M€.

⁶⁴ Le pic constaté en 2019 (27,5 M€) s'explique conjoncturellement par 4 M€ de frais de contentieux payés par le département pour la construction du collège de Plan-de-Cuques (compte 6227).

⁶⁵ Montant du marché 2,5 M€.

⁶⁶ Montant du marché 1,9 M€.

De même, après avoir baissé de 2,9 M€ entre 2013 et 2015, les charges dédiées aux relations publiques et à la communication ont augmenté de 4,2 M€ pour atteindre 13,8 M€ en 2019⁶⁷. La progression de 2015 à 2019 traduit un renforcement de la communication institutionnelle du département contribuant à valoriser son image de collectivité de premier plan. Outre la valorisation institutionnelle issue des subventions d'équipement croissantes versées par le département aux investissements des communes et de leurs groupements (cf. *infra* – les dépenses d'investissement), le département a changé la nature du soutien qu'il apporte aux grands événements sportifs ou culturels. Ainsi une partie des montants préalablement alloués sous forme de subvention à une manifestation, fait désormais l'objet d'un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence préalable, en application des articles L. 2122-1 et R. 2122-3 du code de la commande publique (cf. annexe n° 7). Cette évolution, particulièrement marquée en 2019, permet à la collectivité de maîtriser pleinement la nature et l'objet de son financement, contrairement à la subvention qui soutient globalement le projet associatif de manifestation. Il permet également de financer des initiatives sportives et culturelles portées par des entreprises. Cette politique de communication a notamment bénéficié à la société Eurosud Provence, propriétaire du journal La Provence, qui organise depuis 2017 le concours de pétanque Le Provençal⁶⁸ et depuis 2016 la course cycliste le Tour de la Provence, chaque événement bénéficiant respectivement d'un soutien annuel du département de 300 000 € et 400 000 €⁶⁹ dans le cadre d'achat de prestations lors de ces manifestations. Il est également constaté une progression des montants alloués à l'achat de places et d'espaces publicitaires à l'occasion des manifestations de 1,8 M€ en 2013 à 4,6 M€ en 2019⁷⁰.

Les subventions de fonctionnement ont quant à elles baissé de 4,7 M€ entre 2013 et 2019. Cette diminution touche principalement les associations (- 4,9 M€) sous l'effet cumulé de la mise en place de critères plus restrictifs dans la politique de subventionnement, mais également du recours à des marchés publics alloués à des associations pour des prestations qui faisaient auparavant l'objet de subvention. Le transfert du FSL et du FAJ en 2017 ont également participé à la baisse des charges de subvention du département⁷¹. L'exercice 2020 enregistre une baisse conjoncturelle de 5,1 M€ des subventions allouées par le département, en raison d'actions non-réalisées à cause de la pandémie (actions en faveur des personnes sans emploi et en insertion, actions éducatives, projets culturels annulés...).

3.2.4 Les contributions obligatoires et participations

Le département a augmenté ses contributions obligatoires auprès des collèges privés et des services d'incendie et de secours sur la période.

⁶⁷ Compte 623. L'année 2020 est atypique en raison de l'incidence de la pandémie Covid-19 sur le programme événementiel du département, qui a induit une baisse conjoncturelle des charges de communication.

⁶⁸ Jusqu'en 2015, l'événement était organisé par l'ASPTT de Marseille et faisait l'objet d'une subvention du département de 377 500 € par an.

⁶⁹ 375 000 € depuis 2019.

⁷⁰ Source : dépenses réalisées dans le cadre des marchés d'achats de places, de prestations et d'espaces publicitaires.

⁷¹ À la suite de l'arrêté du 9 décembre 2014 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M52, les articles budgétaires dédiés au FSL et au FAJ ont été supprimés (comptes 65561 et 65562). Les montants dédiés aux aides financières du FSL sous forme de subventions ont été par la suite enregistrés en subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé (compte 6574).

S'il est constaté une baisse de 3,7 M€ des contributions versées aux collèges, qui s'élèvent en 2020 à 29,1 M€, celle versée spécifiquement aux collèges privés a augmenté de 4 M€. Le forfait départemental est ainsi passé de 560 € par collégien dans un établissement privé en 2013 à 716 € en 2020. L'exécutif a approuvé à deux reprises, en 2015 puis en 2018, l'élargissement du périmètre des dépenses prises en compte dans le forfait d'externat⁷² dû aux collèges privés, au titre de leur participation à la mission éducative. Depuis 2013, la contribution versée aux collèges publics a faiblement baissé de 7,8 M€, en raison selon le département de la prise en charge directe par le budget du département des dépenses de chauffage (depuis 2015) et d'électricité (depuis 2016) des collèges au travers de marchés de fournitures (+ 8 M€), comprises auparavant dans les dotations initiales de fonctionnement des collèges. Le plan Charlemagne lancé en 2017 par le département n'a pas eu d'impact sur la dotation de fonctionnement allouée aux établissements, le soutien départemental visant quasi-exclusivement des dépenses d'investissement dans les collèges (bâti, informatique). Il a à l'inverse participé à la revalorisation du forfait d'externat versé par le département aux collèges privés, selon le principe de parité entre les établissements publics et privés.

La contribution au service départemental d'incendie et secours (SDIS) a augmenté de 23,6 M€ sur la période, passant de 51,8 M€ à 75,4 M€. Cette hausse s'explique d'abord par la contribution du département au Bataillon des Marins Pompiers de Marseille (BMPM) conformément à l'article L. 2513-7 du CGCT introduit par l'article 82 de la loi de finances n° 2013-1279 du 25 décembre 2013. Le département a initialement refusé de verser cette contribution nouvelle au BMPM, en raison du manque de coopération efficace entre le SDIS 13 et le BMPM. L'efficacité de leurs interventions combinées dans la lutte contre les incendies au cours de l'été 2016 a conduit le département à procéder par délibération du 21 octobre 2016 au paiement du montant dû au BMPM au titre des exercices 2014 à 2016, pour un montant total de 10,8 M€. Outre cette contribution au BMPM qui s'élève à 10 M€ par an depuis 2019, le département a relevé la contribution au SDIS 13 (+ 13,6 M€ depuis 2013), d'abord dans le cadre d'une revalorisation de 4,3 M€ en 2016, dont 2,8 M€ pour couvrir les charges de personnel supplémentaires engagées par le SDIS à la suite de la mise en place d'un nouvel accord sur le temps de travail des sapeurs-pompiers en application du décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013⁷³ et 1,5 M€ pour équilibrer le coût des feux de la saison 2016. La contribution du département au SDIS a ensuite augmenté de 4,3 M€ dans le cadre d'un nouveau plan de recrutement de 120 sapeurs-pompiers professionnels non-officiers supplémentaires de 2018 à 2020.

⁷² Totalité des dépenses de renouvellement de l'équipement mobilier et matériel non-informatique, frais d'abonnement internet au très haut débit, la maintenance des équipements de vidéo-protection, la vêtue et les équipements de protection individuelle des agents des collèges hors personnel du service de demi-pension.

⁷³ Le SDIS a recruté des sapeurs-pompiers supplémentaires pour maintenir la continuité de service dans le cadre du nouvel accord sur le temps de travail adopté par le SDIS le 25 juin 2014.

Les participations du département ont baissé de 19,3 M€ depuis 2013, principalement en raison de la diminution de sa participation au titre des contrats aidés (- 12,4 M€ entre 2017 et 2018), avec la transformation du dispositif national (cf. *infra* – La gestion des ressources humaines). Il est également constaté une baisse des autres participations à compter de 2017 à la suite des transferts de compétences (- 16 M€)⁷⁴. L'année 2020 enregistre quant à elle une forte hausse (+ 10,6 M€), expliquée par le soutien départemental dans le cadre de la pandémie à raison de + 5,9 M€ de primes en faveur des personnels des services d'aide à domicile, + 2,1 M€ aux établissements et services sociaux et médico-sociaux et enfin + 2,2 M€ dans le secteur de l'enfance.

3.3 Des dépenses d'investissement orientées vers une politique de distribution

3.3.1 Volume et nature des dépenses d'investissement

Tableau n° 10 : Répartition des dépenses d'investissement par type

en M d'€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Dépenses d'équipement	186,69	179,37	142,14	145,40	131,12	134,11	160,83	180,61	- 0,47 %
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	303,20	320,74	352,55	270,94	298,26	286,08	364,44	384,75	3,46 %
Total investissement	489,89	500,10	494,69	416,35	429,38	420,19	525,27	565,37	2,07 %

Source : balances des comptes de gestion du budget principal.

Sur la période 2013-2020, les dépenses d'investissement du département, d'un volume annuel moyen de 480 M€, ont augmenté en variation annuelle de 2 %, avec un infléchissement à la hausse, très sensible, de la courbe des dépenses à partir de 2018. En effet, la chambre constate une augmentation de 25 % du total des investissements entre 2018 et 2020⁷⁵, correspondant à un accroissement en valeur absolue de 145 M€ entre ces deux années, principalement en subventions d'équipement, qui ont gonflé de 99 M€.

Tableau n° 11 : Taux d'exécution des dépenses d'équipement

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taux d'exécution des dépenses d'équipements départementaux y compris restes à réaliser	86 %	81 %	76 %	84 %	74 %	68 %	71 %	79 %

Source : compte administratif.

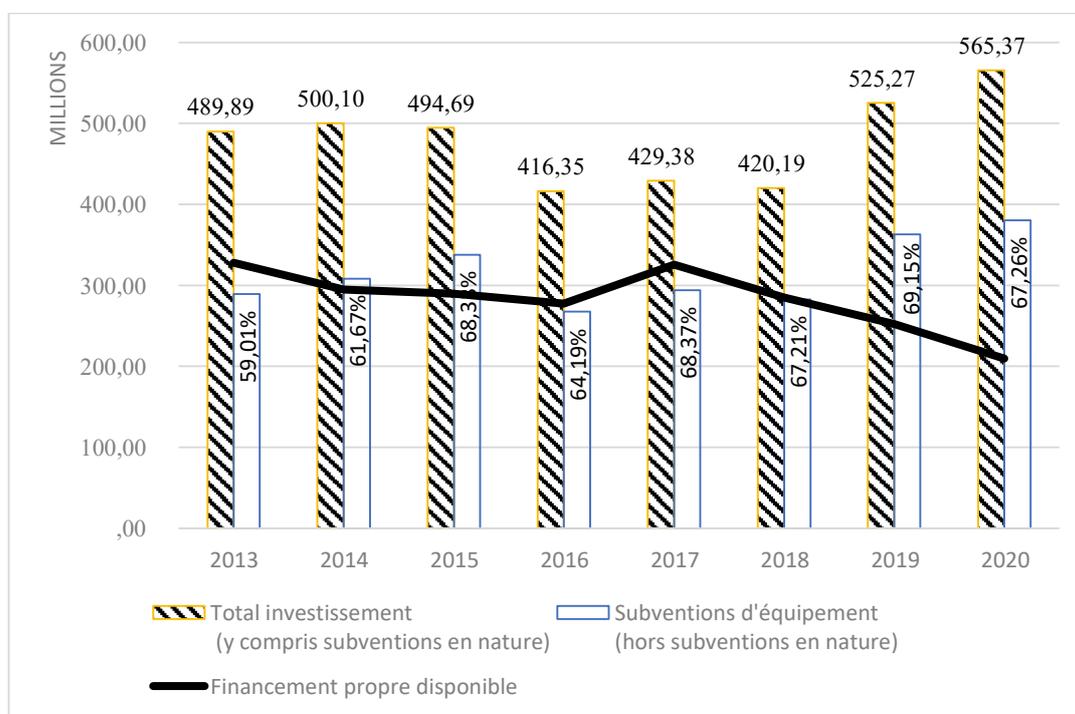
⁷⁴ Transfert de la compétence transport (- 10,8 M€), baisse du soutien à l'association Provence promotion (- 1,3 M€), suppression de la contribution au Parc naturel Concors-Sainte-Victoire (- 0,6 M€).

⁷⁵ + 20 % pour les dépenses d'équipement et 27 % pour les subventions d'équipement versées.

Sous le prisme de la qualité de la prévision budgétaire, la chambre note une détérioration sur la période des taux d'exécution des dépenses d'équipement départementales, y compris les restes à réaliser. Les taux constatés sont en effet plus élevés en début de période et ont tendance à se détériorer par la suite, ce qui souligne à la fois une difficulté d'évaluation du volume de travaux pouvant être réalisé et pour les années 2017 à 2019 un effet induit de l'annulation des marchés publics.

Le niveau total des dépenses d'investissement, hors capital de la dette, se situe en moyenne sur la période 2013-2020 à 236 € par habitant, soit un niveau supérieur à celui des départements de plus 750 000 habitants⁷⁶ (159 €/habitant). En revanche, leur répartition entre dépenses d'équipement et subventions d'équipement est à contre-courant des autres départements. Ainsi, en 2020, le département des Bouches-du-Rhône a investi directement 88 € par habitant contre 120 € pour les départements comparables et a versé 186 € de subventions d'investissement contre 73 € pour les départements comparables.

Graphique n° 2 : Part des subventions d'équipement sur le total d'investissement (en M€)



Source : CRC d'après comptes de gestion 2013-2020.

La part des subventions d'investissement dans le total des dépenses d'investissement, hors remboursement du capital de la dette, s'est fortement accrue sur la période, puisqu'elle représentait 59 % en 2013 et a atteint 67 % en 2020. Ces subventions ont progressé, en variation annuelle moyenne, beaucoup plus rapidement (+ 3,46 %) que les dépenses d'équipement, qui sont même en retrait sur la période (- 0,47 %). La politique départementale en matière d'investissement est clairement orientée vers le soutien à l'investissement de tiers et non vers l'investissement direct.

⁷⁶ Le seul département de la strate étant celui du Nord, les comparatifs intègrent les 32 départements de plus de 750 000 habitants. Source observatoire des finances et de la gestion publique locales data.OFGL.fr.

Cette tendance haussière ne s'est pas inversée malgré la baisse du financement propre disponible à partir de 2017, ce qui signifie que le département distribue des fonds d'investissement au-delà de sa propre capacité d'autofinancement, en ayant recours à l'emprunt pour les financer. La chambre observe que les effets démultiplicateurs des subventions d'investissement évoqués par le département dans sa réponse aux observations provisoires ne sont ni démontrés ni étayés.

3.3.2 Des aides croissantes au bloc communal répondant partiellement à l'objectif de solidarité territoriale

L'article L. 3211-1 du CGCT dispose que le conseil départemental est compétent pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. L'article L. 1111-10 du CGCT prévoit que le département peut contribuer à leur demande au financement de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité locale, un groupement de collectivités locales, un établissement public rattaché, une société dont il détient une part de capital.

Le département des Bouches-du-Rhône a subventionné, de 2013 à 2020, 119 communes et neuf intercommunalités à hauteur de 1,62 Md€⁷⁷. Le soutien à l'investissement du bloc communal, qui représente 72 % des subventions d'investissement en 2020, apparaît donc comme un axe majeur de la politique départementale en matière d'investissement. À titre de comparaison, le département a dépensé 631,9 M€, sur la même période, pour ses investissements directs dans les collèges.

Les différents dispositifs d'attribution sont définis chaque année avec le vote du budget primitif, qui confirme la reconduction des types d'aides et en approuve le cas échéant les évolutions. Un guide est publié en ligne et les maires sont informés à l'issue du vote en commission permanente des évolutions de l'aide aux communes. Des réunions d'information entre agents des communes et du département sont également organisées dans les territoires. Jusqu'en mars 2015, l'aide aux communes relevait d'une délégation à un élu et depuis avril 2015, cette compétence est détenue par la présidente. Un chargé de mission attaché au cabinet de la présidente est en charge de la gestion des dossiers avec la direction de la vie locale qui instruit la quasi-totalité des aides à l'investissement des communes.

Sur l'ensemble de la période, le département a indiqué que les dossiers présentés, sous réserve de leur validité formelle, avaient tous été accordés.

⁷⁷ La chambre précise qu'elle fonde ses observations sur les fichiers de mandats car les synthèses produites par le département à l'appui de ses réponses ne concordent pas avec la balance des comptes en ce qu'elles excluent les groupements de communes. Des erreurs d'imputation pour un montant total de 22,81 M€, soit moins de 1 % du montant total, ont également été neutralisées dans les analyses.

Tableau n° 12 : Évolution des aides aux communes et aux groupements

Montant en milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TCAM
Total des aides	153 048	182 022	188 646	156 623	185 049	213 785	265 414	276 586	8,82 %

Source : CRC d'après fichiers de mandats du compte 20414.

La politique des aides au bloc communal repose sur une combinaison de 23 dispositifs que le département présente comme un soutien financier et logistique en faveur du cadre de vie et de l'attractivité des territoires. Ces dispositifs couvrent tous les champs de l'investissement des études aux travaux en passant par les acquisitions foncières. Toutes les communes peuvent prétendre à un ou plusieurs des dispositifs voire déposer plusieurs dossiers annuellement au titre d'un même dispositif⁷⁸. Le montant des aides est fixé en pourcentage du montant hors taxe de l'investissement modulo, pour certains, une variation déterminée en fonction de l'intérêt départemental.

90 % des fonds versés dans le cadre des aides au bloc communal se concentrent, sur neuf dispositifs⁷⁹, dont le fonds spécial destiné à la ville de Marseille. Le département a consacré 33 %, soit 534 M€, des programmes d'aide du bloc communal aux « contrats départementaux de développement et d'aménagement » (CDDA) de 2013 à 2020, suivi par le plan mobilité (184 M€) et celui des équipements structurants (166 M€).

La ville de Marseille fait l'objet d'un contrat de partenariat spécifique, qui a représenté 124 M€, soit 9 % de l'ensemble des programmes, entre 2013 et 2020. La ville de Marseille étant également éligible à d'autres programmes, elle a perçu un total de 147 M€ sur la période, représentant 170 € par habitant.

Sur l'ensemble des dispositifs, la métropole AMP a perçu 322,84 M€ versés entre 2016 et 2020, soit en moyenne 64 M€/an, les EPCI lui préexistant ayant reçu, sur la période 2013-2015, 102 M€, soit 34 M€/an en moyenne.

Seuls quatre dispositifs⁸⁰ prévoient une modulation du taux d'intervention prenant en considération la population ou le potentiel financier et fiscal. *De facto*, le système bénéficie prioritairement aux communes capables de présenter le plus grand nombre de projets d'investissement. À titre d'exemple, pour l'ensemble des dispositifs, la commune de Gignac-la-Nerthe a perçu au total 24,36 M€ soit 2 611 €/habitant, la commune de Lambesc comptant 9 800 habitants a perçu 10,37 M€ soit 1 059 €/habitant et celle de Lançon-de-Provence (8 811 habitants) 7,78 M€ soit 869 €/habitant.

Le département est invité à davantage orienter son soutien à l'investissement local selon une politique de redistribution fondée sur des critères de solidarité territoriale, en l'ajustant à l'évolution de sa capacité financière propre.

⁷⁸ La commune de Gignac-la-Nerthe a obtenu la validation de 128 dossiers sur la période 2013-2020.

⁷⁹ Voir répartition de 90 % des fonds versés au titre de l'aide aux communes en annexe n° 8.

⁸⁰ Fonds départemental d'aide au développement local, Acquisitions de réserves foncières situées en zone agricole naturelle ou agricole, Aide à l'amélioration des forêts communales et à la défense contre les incendies, aide à la gestion de l'eau.

3.3.3 Des dépenses d'investissement atypiques

Compte tenu du poids des subventions d'équipement distribuées, la structure des dépenses du département des Bouches-du-Rhône présente une forte atypie avec les autres départements, dont les dépenses d'investissement sont majoritairement orientées vers les fonctions réseaux / infrastructures (voirie) et enseignement (collèges).

Tableau n° 13 : Répartition moyenne de l'investissement par fonctions en 2013 et 2020

<i>Intitulé fonction</i>	Structure 2013	Structure 2020
<i>Réseaux et infrastructures</i>	18,10 %	18,61 %
<i>Transport</i>	5,78 %	10,65 %
<i>Enseignement</i>	22,83 %	12,33 %
<i>Services généraux</i>	4,70 %	6,31 %
<i>Aménagement et environnement</i>	34,52 %	44,18 %
<i>Sécurité</i>	3,47 %	2,04 %
<i>Développement économique</i>	3,55 %	1,40 %
<i>Action sociale</i>	3,68 %	1,93 %
<i>Médico-social</i>	1,53 %	1,48 %
<i>Culture, vie sociale, ...</i>	1,84 %	1,06 %

Source : CRC d'après répartition par fonction des dépenses d'investissements du CA.

En analysant les dépenses d'investissement sous le prisme des dix fonctions du compte administratif, hors opérations non ventilables⁸¹, la chambre constate également une modification de la structure des dépenses d'investissement entre 2013 et 2020. À titre d'exemple, la part de la fonction enseignement est passée de 23 % des dépenses en 2013 à 12 % en 2020, tandis que celle de la fonction aménagement et développement progresse de près de dix points passant de 34 à 44 %.

La chambre observe par ailleurs que la classification des dépenses d'investissement par fonction, préconisée par l'instruction budgétaire et comptable M52, n'est pas toujours respectée. Par exemple, entre 2018 et 2020, le département a imputé à la fonction 821 (transport routier de voyageurs) des dépenses afférentes au boulevard urbain sud pour plus de 96 M€ ou à celui de la rocade du Jarret pour 6,6 M€ alors qu'il s'agissait, de travaux de réseaux et structures (fonction 6) réalisés à la demande de la métropole AMP et de la ville de Marseille. En 2019, les extensions d'Euroméditerranée ont été imputées sur la fonction 91 (structurations d'animation et de développement économique) pour un montant de 5,1 M€ par préférence à la fonction 71 (aménagement et développement urbain). Le département reconnaît d'ailleurs l'inexactitude de l'imputation sur cette fonction qui nuit à la parfaite lisibilité de l'action départementale s'agissant de ses investissements.

⁸¹ Cf. tableau de l'annexe n°9.

Certaines dépenses ont été affectées à des fonctions en application d'une interprétation extensive des compétences de la collectivité. Ainsi à partir de 2017, les dépenses d'investissement afférentes à l'hôpital St Joseph et sa fondation, pour un total de 14,4 M€, ont été affectées à la fonction médico-sociale. La subvention concernant en réalité des équipements sanitaires, le département excédant sa compétence d'attribution s'est justifié en indiquant que les codes proposés par la M52 étaient limités en la matière et que la fonction prévention-médico-sociale présentait « l'alternative la plus représentative des subventions versées ». La chambre relève pour sa part que la limitation de la M52 est directement liée à la compétence du département imposée par la Loi NOTRé.

3.4 Le financement des investissements

3.4.1 Un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement en baisse

La progression des charges, résultant principalement de la hausse des dépenses sociales, étant plus rapide que celle des produits de gestion sur la période, l'excédent brut de fonctionnement de la collectivité a reculé de 83,6 M€ entre 2013 et 2020, marquant une nette dégradation des marges de manœuvre du département. En 2020, il représente 9,4 % des produits de gestion, soit 4,5 points de moins qu'en 2013. Cette dégradation a été atténuée en 2020 par le recours aux dispositifs d'assouplissement du cadre budgétaire et comptable mis en place avec la crise sanitaire, ayant notamment élargi la possibilité de transférer de l'excédent d'investissement au compte de résultat.

Tableau n° 14 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la CAF brute

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2013/2020	Var. €
Produits de gestion (A)	2 172,5	2 181,8	2 215,7	2 225,4	2 256,8	2 273,4	2 301,7	2 320,0	0,94 %	147,1
Charges de gestion (B)	1 869,8	1 893,8	1 924,7	1 939,6	1 942,1	1 978,4	2 039,4	2 100,6	1,68 %	230,7
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	302,7	288,0	291,1	285,8	314,7	295,1	262,3	219,1	- 4,51 %	- 83,6
+/- Résultat financier	0,62	- 4,28	- 8,05	- 10,37	- 9,61	- 12,25	- 11,59	- 11,87	NS	
+/- Autres produits et charges exceptionnelles Réels	2,97	7,83	4,13	12,49	13,16	10,07	8,06	32,24	40,59 %	
= CAF brute	306,3	291,6	287,2	288,0	318,3	292,9	258,8	239,5	- 3,45 %	- 66,8
- Annuité en capital de la dette	25,6	45	54,5	50,6	46	47	49,2	71,7		46,1
= CAF nette ou disponible (C)	280,7	246,6	232,7	237,4	272,2	245,7	209,7	167,8		- 112,9

Source : ANAFI 2013-2020.

La capacité d'autofinancement brute du département accuse une baisse de 66,8 M€ sur la période. La progression de l'endettement de la collectivité en fin de période aggrave la dégradation de la CAF nette de la collectivité, qui passe à 167,8 M€ en 2020, soit une baisse de 40 % par rapport à 2013.

3.4.2 Une dette en très forte progression

Suivant les dispositions de l'article L. 3211-2 du CGCT, la délégation de compétence en matière d'emprunt, de l'assemblée délibérante à sa présidente, est encadrée annuellement par une délibération. Toutefois, celle-ci résume très sommairement les opérations liées à la dette en N-1. Cette délibération fixe également les caractéristiques à respecter pour les contrats de financement et permet à l'exécutif de procéder seul, dans la limite de la totalité des investissements prévus par le budget, à toutes les opérations de réalisation des emprunts, de réaménagement de la dette, de couverture des risques de taux, de couverture des besoins ou de placement de trésorerie. En outre, le cadre de réalisation des emprunts est très étendu et la chambre observe que l'assemblée délibérante n'a qu'un pouvoir très limité sur les choix des produits constituant sa dette. Par exemple, dans la délégation accordée pour l'année 2020, la durée maximale est fixée à 40 ans alors que le département n'a jamais contracté d'emprunt excédant 30 ans ou que le taux actuariel limite est de 3,50 % en fixe, très éloigné des conditions moyennes de taux pratiquées en 2020 de 0,71 %. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que les bornes de la délégation seront réexaminées lors de sa prochaine mise à jour, tout en souhaitant préserver une marge de manœuvre suffisante, ce qui n'est pas critiqué par la chambre.

L'intégralité de l'encours bancaire est classée en catégorie A1 selon la charte Gissler⁸², soit des emprunts non risqués.

Tableau n° 15 : Principaux ratios de la dette

En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. mye.
Charges d'intérêts et pertes nettes de change	7,47	12,11	13,91	14,71	14,41	14,16	14,47	14,45	9,89 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,01 %	2,33 %	2,18 %	2,04 %	1,82 %	1,65 %	1,39 %	1,03 %	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	370,89	518,78	639,31	721,66	790,32	859,68	1 039,17	1 409,73	21,02 %
Dont obligatoire		115	188	223	243	288	373	553	
Capacité de désendettement BP en années (Dette / CAF brute du BP)	1,21	1,78	2,23	2,51	2,48	2,94	4,01	5,89	

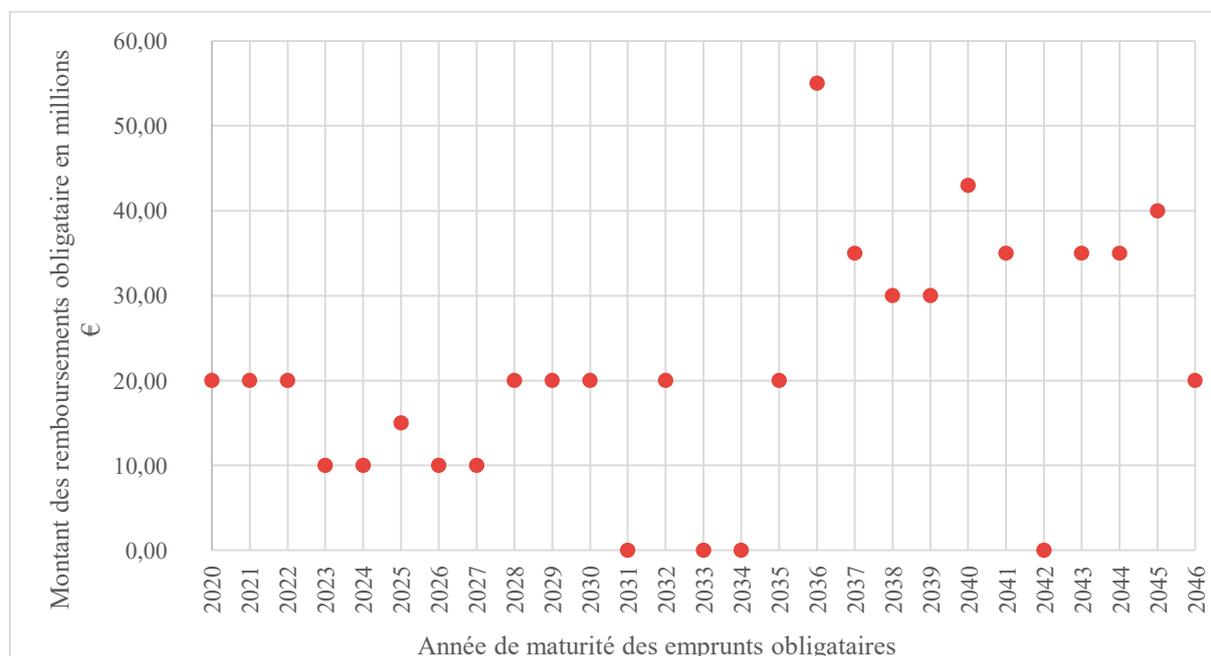
Source : comptes de gestion.

⁸² Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales signée le 7 décembre 2009 et annexée à la circulaire interministérielle n° NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010.

Au 31 décembre 2020, l'encours total de la dette atteint 1,41 Md€, soit une multiplication par 3,80 de son montant au cours de la période. À cette même date, l'encours est constitué à 39 % de dette obligataire remboursable *in fine*.

Les emprunts obligataires conclus pendant la période sous revue s'inscrivent dans le cadre d'un programme euro médium term note (EMTN), créé en 2013, doté d'un plafond de 500 M€ porté à 600 M€ par délibération du 23 octobre 2020. Le programme fait l'objet d'un prospectus de base⁸³ visé par l'autorité des marchés financiers (AMF) en 2013. La contractualisation s'effectue, pour chaque émission, par la signature des conditions définitives et des modalités particulières⁸⁴.

Graphique n° 3 : Effet des remboursements *in fine* 2020-2046 sur la CAF nette



Source : CRC d'après caractéristiques des emprunts obligataires dans l'annexe au CA.

Au 31 décembre 2020, le total des 35 émissions obligataires, réalisées et remboursables *in fine*, s'élève à 573 M€, dont 553 M€ en circulation à cette même date. Le département a fait le choix de ne pas activer le mécanisme facultatif prévu au compte non budgétaire c/1632, qui permet la constatation par anticipation et par tranche annuelle de l'équivalent des amortissements pratiqués au cours de l'exercice au titre des emprunts obligataires. En conséquence et suivant leur date de maturité, le remboursement des emprunts obligataires en stock au 31 décembre 2020 s'effectuera par un décaissement unique à l'échéance du montant nominal de chaque obligation.

⁸³ Ce prospectus de base a été soumis à l'autorité des marchés financiers (AMF) qui lui a attribué le visa n° 13-550 le 15 octobre 2013.

⁸⁴ Technical term sheet en anglais.

Ces remboursements viendront s'ajouter à l'annuité en capital de la dette réduisant d'autant la CAF disponible entre 2020 et 2046⁸⁵. Cet effet négatif de 10 à 55 M€ a été lissé avec des dates de maturité permettant d'éviter l'effet dit du « mur de la dette », même si la situation sera très tendue entre 2036 et 2044 avec des décaissements de capital évoluant, sauf en 2042, entre 30 et 55 M€.

Si la situation semble maîtrisée, la chambre souhaite sensibiliser le département sur l'importante progression de son encours de dette en variation annuelle.

3.5 L'incidence de la pandémie Covid-19 : des dépenses en hausse, des recettes en baisse, des tensions sur la trésorerie

Budgétées à 118 M€, dont 75 M€ en fonctionnement et 43 M€ en investissement, les dépenses engagées par le département pour lutter contre la pandémie se sont finalement élevées à 64,6 M€ en fonctionnement et 18,6 M€ en investissement en 2020.

En fonctionnement, les principaux postes de charges relatives à la pandémie concernaient le surcoût d'allocations RSA pour 27,6 M€ et l'achat de matériel de protection pour 16,4 M€, ainsi que les primes Covid susmentionnées (+ 5,3 M€) et la mise en œuvre du plan de relance tourisme avec l'association Provence Tourisme (+ 2,4 M€).

Le département a bénéficié en contrepartie de 3,4 M€ de remboursement par l'État pour les masques achetés, et la CNSA a remboursé une partie des charges assumées pour les personnels des services d'aide à domicile (SAAD) (2,9 M€ perçus en janvier 2021).

Conformément aux mesures d'assouplissement du cadre budgétaire et comptable introduites par le gouvernement au moment fort de la crise sanitaire⁸⁶, le département a procédé à un étalement sur cinq ans des charges exceptionnelles liées à la crise sanitaire, estimées à 51,4 M€ (compte 791), avec une quote-part annuelle reprise au compte de résultat de 10,2 M€ en dotation annuelle aux amortissements (compte 6812). Ce dispositif lui permet de lisser l'impact budgétaire et comptable sur plusieurs exercices de ces dépenses exceptionnelles de fonctionnement. La chambre constate que ce mécanisme d'étalement lui a permis de baisser ses charges à caractère général de 44 M€ par rapport au montant de 2019. Elle relève également qu'une partie des charges ainsi engagées par le département outrepassait le champ de compétence de la collectivité.

En investissement, les aides ont principalement porté sur les avances forfaitaires sur marchés publics en soutien aux entreprises partenaires du département (+ 12 M€), les avances remboursables du fonds départemental d'urgence pour 4,1 M€, des dépenses de matériel informatique (+ 2,2 M€). Il a également mis en place en 2020 deux dispositifs « Covid-19 » destinés aux communes et leurs groupements, dont le niveau d'exécution reste largement inférieur aux prévisions.

⁸⁵ Sauf en 2031, 2033, 2034 et 2041 années sans remboursement.

⁸⁶ Circulaire du 24 août 2020.

Le premier a vocation à relancer l'économie locale, en attribuant des aides exceptionnelles pour soutenir la commande publique, pour la réalisation de travaux à court terme sur les bâtiments communaux et leurs abords, les travaux de voirie et les espaces publics ainsi que les aménagements sportifs et de plein air. Ces travaux doivent être réalisés avant le 31 décembre 2021, au plus tard. Le département a annoncé vouloir consacrer 20 M€ à cette action en 2020. Le second entend favoriser les investissements liés à l'organisation et la mise en place du premier déconfinement. Le département a annoncé consacrer 6 M€ à cette action en 2020.

Au 31 décembre 2020, deux autorisations de programme (AP) ont été approuvées par l'assemblée délibérante. Elles ont été affectées à hauteur de 40 % pour la première et 28 % pour la deuxième, mais aucun mandat n'a été émis à ce titre, aucune commune n'ayant été en mesure de présenter des demandes de versement en 2020. Au 30 juin 2021, 855 991 € ont été mandatés au titre du premier dispositif de 20 M€, soit 4 % et 535 645 € au titre du deuxième dispositif soit 9 % des 6 M€ initialement prévus.

Rencontrant des difficultés de trésorerie pour faire face au rythme élevé de dépenses, et à la baisse de postes importants de recettes, notamment les DMTO, le département a sollicité une avance d'un douzième de fiscalité directe par courrier du 10 juin 2020 (45 M€). Cette avance a été accordée par arrêté ministériel du 5 août 2020. Celle-ci a été remboursée dans l'année.

Constatant une baisse de près de 10 % de ses produits DMTO début 2020⁸⁷, il a également sollicité par courrier du 17 septembre 2020, une avance remboursable sur les droits de mutations à titre onéreux à l'État, en application de l'article 25 de la troisième loi de finances rectificative n° 2020-935 du 30 juillet 2020⁸⁸, dans la perspective d'une baisse des DMTO encaissés en 2020. Le département a bénéficié d'une avance de 22,3 M€ à ce titre par arrêté du 30 septembre 2020. Cette avance devra être remboursée par le département dans les trois ans suivant l'année au cours de laquelle le montant de ses recettes fiscales prévues aux articles 1594 A et 1595 du code général des impôts a été égal ou supérieur à celui constaté en 2019. Les DMTO perçus par la collectivité en 2020 n'enregistreront finalement une baisse que de 0,9 % en 2020, soit - 0,9 M€.

⁸⁷ À cause de l'arrêt du secteur de la construction pendant le confinement et le ralentissement du rythme des transactions immobilières.

⁸⁸ « Pour chaque collectivité territoriale bénéficiaire, le montant de ces avances remboursables est égal à la différence, si elle est positive, entre la moyenne des recettes fiscales prévues aux articles 1594 A et 1595 du code général des impôts entre 2017 et 2019 et le montant de ces mêmes recettes estimé pour l'année 2020 ».

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Des enjeux de performance à relever dans la gouvernance des ressources humaines

4.1.1 Un projet de réorganisation plusieurs fois reporté, ayant conduit au maintien d'une organisation segmentée de la DRH

Au 31 décembre 2020, la direction des ressources humaines compte 238,2 équivalents temps plein (ETP) répartis selon une organisation ancienne arrêtée en 2006. Plusieurs tentatives ont été menées pour réorganiser les services depuis 2016. Mais elles ont été reportées à la suite du départ du directeur en fonctions en 2016 puis du projet suspendu de fusion avec la métropole d'Aix-Marseille. Au début de l'année 2021, les dysfonctionnements de l'organisation en vigueur relevés par les groupes de travail chargés de préfigurer un nouveau projet d'organisation sont toujours les mêmes. Ils portent essentiellement sur la forte segmentation des périmètres d'intervention des services de la DRH et les problématiques d'efficacité que cela génère. À titre d'exemples, la gestion des contractuels est assurée par un service distinct de celui qui gère les titulaires, le processus de recrutement est partagé entre plusieurs services, la sectorisation de la gestion des personnels n'est pas la même selon les services de la DRH, etc. De plus, la DRH ne gère pas l'ensemble des personnels départementaux, le personnel de la direction des maisons de l'enfance et de la famille (DIMEF), issu de la fonction publique hospitalière, relève d'une gestion des ressources humaines complètement autonome, à partir d'un logiciel de gestion RH (Médiane) distinct de celui de la collectivité (logiciel HR Access) et auquel la DRH n'a pas accès⁸⁹. De même, la gestion RH des assistants familiaux est directement assurée par la direction enfance famille.

En dépit du niveau d'expertise des services, l'absence de vision globale partagée des différents processus de gestion des ressources humaines complexifie le travail des agents au quotidien dans le suivi des dossiers. La chambre invite le département à mener à son terme le processus en cours de réorganisation de la DRH dans le respect des délais fixés dans le cahier des charges à la fin de l'année 2021.

⁸⁹ Cf. rapports de la CRC PACA sur la protection de l'enfance dans les Bouches-du-Rhône et sur la direction des maisons de l'enfance et de la famille (DIMEF) – février 2021.

4.1.2 Une dématérialisation des processus RH à accélérer

Le département a dématérialisé plusieurs procédures RH sur la période, principalement en application d'évolutions réglementaires ou de chantiers imposés par des partenaires extérieurs⁹⁰. Alors que la mise en place de badgeuses, antérieure à la période de contrôle, a permis la dématérialisation d'une grande partie de la gestion du temps de travail, les demandes d'absence via l'outil Chronogestor n'ont été généralisées qu'à compter de 2014 et les heures supplémentaires qu'en 2016. Au regard du volume d'activité généré par la gestion de près de 8 000 agents, le département accuse encore un certain retard dans la dématérialisation de ces procédures, contreproductif dans un contexte de recherche d'efficience de la GRH.

Les dossiers individuels des agents sont encore sous format papier, éclatés entre plusieurs services. Or il a été constaté au cours de l'instruction que les services dupliquaient certaines pièces des dossiers pour un accès plus rapide et facile. Cette pratique est contraire au principe d'unicité du dossier individuel fixé par l'article 1 du décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique.

De plus, les différents outils du système d'informations des ressources humaines ne sont pas tous interfacés. Il en est ainsi du progiciel de gestion de la paie HR Access avec Chronogestor qui enregistre le temps de travail des agents, ou encore des logiciels spécifiques de gestion des frais de déplacement ou de gestion des recrutements. L'absence d'interface ne permet qu'une vision partielle de la situation d'un agent et nécessite des doubles saisies chronophages et sources d'erreurs.

La DRH dispose d'outils de requête lui permettant de produire les bilans sociaux annuels et les rapports biennaux sur l'état de la collectivité. Le suivi de la masse salariale, à partir duquel se fait la préparation budgétaire du département, fait l'objet d'un tableau de bord annuel spécifique, reprenant les principaux déterminants de la masse salariale (évolution des dépenses de personnel, des effectifs, des heures supplémentaires, de l'absentéisme, des avancements et promotions...). Or des problèmes de fiabilité concernant les données recensées dans ce tableau ont été relevés au cours de l'instruction, notamment sur les effectifs⁹¹, les avancements et promotions⁹² et le régime indemnitaire⁹³. Le département a indiqué que pour améliorer son suivi de la masse salariale⁹⁴, l'acquisition d'un logiciel spécifique était inscrite au schéma directeur numérique 2021, pour septembre 2022.

⁹⁰ Casier judiciaire national, déclaration de vacances d'emploi auprès du centre de gestion depuis 2014/2015, prélèvement à la source et pièces justificatives afférentes à la paye pour l'ensemble du personnel depuis octobre 2019, transmission des actes au contrôle de légalité depuis 2020...

⁹¹ Écart entre les comptes administratifs et le tableau de bord.

⁹² Écart entre les bilans sociaux et le tableau de bord.

⁹³ Écart entre les comptes de gestion et le tableau de bord.

⁹⁴ Pour disposer de données suffisamment précises et individualisées des postes budgétaires et des effectifs affectés et simuler différentes hypothèses d'évolution des effectifs.

Le conseil départemental a engagé en 2020 avec un cabinet extérieur un projet de dématérialisation des processus de la direction des ressources humaines avec pour objectif de les sécuriser et d'en réduire les délais de traitement. À l'issue de cette étude, en avril 2021, le comité stratégique a retenu le déploiement sur une période de cinq ans, de 2022 à 2026, pour un coût estimé à 1,5 M€ des chantiers de dématérialisation prioritaires suivants : la dématérialisation des bulletins de paie et du dossier de l'agent, l'acquisition d'un coffre-fort numérique, la signature électronique notamment pour les contrats, et un système d'archivage électronique. En parallèle, le schéma directeur numérique⁹⁵ vise de nouveaux projets dont notamment la dématérialisation des frais de déplacement, la génération des actes de recrutement et l'interface du logiciel HR Access avec Chronotime⁹⁶.

La chambre invite le département à poursuivre activement le projet de dématérialisation des processus RH, corollaire de la restructuration des services de la DRH, afin de gagner en efficience, en fiabilité et en sécurité.

4.2 L'évolution des effectifs

4.2.1 La qualité de l'information dans les annexes budgétaires

La production d'annexes au compte administratif requises par l'instruction comptable et budgétaire M52 doit permettre de fournir une information complète et fiable aux élus et aux tiers concernant notamment les charges de personnel. L'annexe D1.1 « état du personnel » du compte administratif doit retracer les effectifs pourvus en équivalents temps plein travaillé (ETPT)⁹⁷ au 31 décembre de chaque année, qu'il s'agisse des emplois permanents, non permanents, des agents titulaires et non titulaires.

L'annexe renseignée par le conseil départemental sur la période 2013-2019 comptabilise des équivalents temps plein (ETP) au lieu des ETPT (cf. annexe n° 10). De plus, en 2018 et 2019, les catégories des agents, leurs grades et emplois ainsi que leur statut n'ont pas été renseignés par filière conformément à la maquette fixée par la nomenclature comptable M52. Il est également constaté que, parmi les emplois permanents, le nombre de contractuels figurant dans les comptes administratifs ne correspond à aucune des données transmises au cours de l'instruction. Le département a justifié ces écarts par l'absence de consolidation dans l'annexe D1.1 des informations transmises par la DRH relatives aux emplois occupés par des agents titulaires et non-titulaires. Il évoque également un changement de comptabilisation des effectifs liés aux « *budgets annexes (Ports, centre médico psychopédagogique et laboratoire départemental d'analyse) à partir de 2019, année de dématérialisation via l'application TOTEM⁹⁸* ».

⁹⁵ Échéance prévue fin 2022 des onze projets du schéma directeur numérique.

⁹⁶ Évolution du logiciel Chronogestor prévue pour 2022.

⁹⁷ Nombre ETPT = effectifs physiques * quotité de temps de travail * période d'activités dans l'année.

⁹⁸ Logiciel Totalisation et Enrichissement des Maquettes, permettant de consolider les données budgétaires contenues dans les progiciels de gestions et les informations relatives aux états annexes afin de générer budgets primitifs, budgets supplémentaires, décisions modificatives et comptes administratifs complets sans double saisie et selon les maquettes dématérialisées produites par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Tableau n° 16 : Emplois permanents non titulaires – comptes administratifs

au 31 décembre	Source	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contractuels	comptes administratifs	2	1	2	108	120	361	568
	données transmises au cours de l'instruction	157	136	136	146	182	511	540

Source : données département des Bouches-du-Rhône.

L'amélioration de la fiabilité des informations doit également passer par la complétude du paramétrage et des saisies dans le SIRH. Il est constaté par exemple que, sur la période, une centaine d'agents⁹⁹ relève de la catégorie « autres statuts » dans les fichiers de paie transmis par voie dématérialisée au comptable de la Direction générale des finances publiques (DGFIP)¹⁰⁰. Cette anomalie relève d'une absence de paramétrage exhaustif des grades de chaque code emploi. En conséquence, il n'est pas possible d'identifier ces agents en tant que titulaires, contractuels ou vacataires.

Enfin, il est relevé un écart moyen de 10 % sur la période entre les emplois budgétaires adoptés par l'assemblée délibérante et les emplois réellement pourvus, soit environ 675 postes d'écart chaque année (cf. annexe n° 11). Selon l'ordonnateur, cet écart se justifie par les délais de recrutement des postes vacants (écart entre les effectifs budgétaires en ETP et les effectifs pourvus en ETPT) et par une volonté de ne pas supprimer d'emploi à son effectif budgétaire. Si l'effectif budgétaire voté constitue un plafond de recrutement pour la collectivité, l'écart constaté entre le nombre de postes budgétaires et celui des postes pourvus doit être réduit dans un souci de fiabilité et de sincérité des informations adoptées par l'assemblée délibérante. Il est par exemple constaté la vacance de deux postes rattachés à la direction générale des services et à la présidence du département. D'une part, un poste de directeur général adjoint aux projets transversaux créé en juillet 2016 n'est plus pourvu depuis décembre 2018¹⁰¹. Doté d'aucune fiche de poste, le périmètre d'action¹⁰² et les équipes rattachées¹⁰³ à cette DGA sont particulièrement restreints comparativement aux autres DGA. D'ailleurs, les missions qui lui ont été confiées ont été rattachées à partir de 2018 à d'autres directions générales adjointes¹⁰⁴, de même que les postes de chargés de mission concernés.

⁹⁹ 37,6 ETPT en 2013, 106,1 en 2014, 119,4 en 2015, 80,9 en 2016, 84,3 en 2017, 91,7 en 2018, 87,4 en 2019 et 104,6 en 2020.

¹⁰⁰ Le protocole d'échange standard de l'application Hélios permet la transmission des pièces justificatives dans le cadre de la dématérialisation totale de des échanges des collectivités territoriales avec les comptables de la DGFIP.

¹⁰¹ Il a été pourvu initialement par l'ancienne DGA du cadre de vie d'octobre 2016 à octobre 2017 (150 902 €), puis par l'ancien DGA de l'équipement du territoire, de novembre 2017 à décembre 2018 (188 198 €), avant leurs départs de la collectivité.

¹⁰² Pilote de la démarche qualité accueil et du renouvellement de la certification, de l'agenda 21 (avant que ce dernier soit transféré en 2018 au service environnement et aménagement du territoire), et du dispositif « Ensemble en Provence », dispositif visant à favoriser l'accès à la culture, l'art, au sport et à la nature des personnes qui en sont les plus éloignées.

¹⁰³ Lui sont rattachés successivement deux à trois chargés de mission et des assistantes de direction.

¹⁰⁴ DGA administration générale pour la démarche qualité accueil ; service environnement et aménagement du territoire pour l'agenda 21, DGA stratégie et développement du territoire pour le dispositif « Ensemble en Provence ».

D'autre part, le poste d'inspecteur général de l'administration, créé en 2007, n'a été pourvu qu'en 2017 pour être occupé par l'ancienne directrice générale des services, de mars à août 2017¹⁰⁵. Il est vacant depuis. Non pourvus au moment de l'instruction, et à défaut de missions clairement dévolues à ces postes, ces deux postes devraient être supprimés.

Des écarts apparaissent chaque année pour certains emplois de la filière médico-sociale, pour lesquels le nombre de postes pourvus est supérieur aux effectifs budgétaires votés, notamment les postes de médecins, d'infirmiers, de puéricultrices.

L'ordonnateur est invité à renseigner de manière exhaustive, conforme et fiable les informations contenues dans les documents budgétaires relatifs au personnel.

4.2.2 Une progression des effectifs à partir de 2018 principalement contractuels

Le conseil départemental comptait au 31 décembre 2020, 7 891 ETPT dont 7 149 permanents et 741,5 non permanents.

Tableau n° 17 : Effectifs du département des Bouches-du-Rhône (en ETPT)

Au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2013/2020
EMPLOIS PERMANENTS									
Titulaires	6 187	6 203	6 187	6 182	6 121	6 034	6 059	6 187	0 %
Stagiaires	199	125	176	159	124	182	331	335	68 %
Contractuels	157	136	136	146	182	511	540	627	299 %
Auxiliaires ¹⁰⁶	39	35	42	44	101	1			- 100 %
Total des emplois permanents	6 582	6 499	6 541	6 531	6 528	6 728	6 930	7 149	9 %
EMPLOIS NON PERMANENTS									
Assistants familiaux	587	567	543	514	491	477	470	482	- 18 %
Vacataires	124	108	92	83	87	81	81	95	- 23 %
Agents auxiliaires	82	79	72	71	80	109	114	123	49 %
Emplois d'avenir	44	97	65	103	43	51	67	42	- 5 %
Total des emplois non permanents	837	851	772	771	701	718	732	742	- 11 %
EFFECTIFS	7 419	7 350	7 313	7 302	7 229	7 446	7 662	7 891	6 %
Évolution annuelle		- 0,9 %	- 0,5 %	- 0,1 %	- 1,0 %	3,0 %	2,9 %	3 %	

Source : données conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

¹⁰⁵ Elle a été notamment chargée de conduire des travaux en lien avec les transferts de compétences. Elle a été rémunérée 108 548 € en 2017 en tant qu'IGA.

¹⁰⁶ La catégorie « auxiliaire » est utilisée par le département pour identifier les moyens de remplacement, les agents auxiliaires sont recrutés sur poste vacants (emplois permanents) ou en remplacement d'absence ou sur poste à temps partiel (emploi non permanent). Depuis 2019, cette catégorie n'est plus utilisée que pour les remplacements des personnels techniques des collèges, sur des emplois non permanents avec 122,5 ETPT en 2020.

Sur la période 2013-2020, les effectifs ont globalement augmenté de 6 %. La période est marquée d'abord par une baisse des effectifs de 2013 à 2017 (en moyenne - 0,8 % par an), puis par une hausse des effectifs de près de 3 % par an à compter de 2018. La baisse s'explique d'abord par un effort de rationalisation des effectifs, puis de transferts de personnel dans le cadre des transferts de compétences. La progression récente est essentiellement portée par la hausse du nombre d'emplois permanents passant de 6 528 en 2017 à 7 149 en 2020 (+ 9,5 %).

Parmi les emplois permanents, le nombre de contractuels a triplé et celui des stagiaires a plus que doublé. Cette hausse de 567 ETP s'explique principalement par la reprise de contrats aidés de 2018 à 2020 (+ 235 adjoints techniques des collèges – ATC) par le conseil départemental à la suite de la transformation du dispositif¹⁰⁷, la création des maisons du Bel Âge, qui a conduit au recrutement de 139 agents de catégorie C, et enfin le renfort des effectifs de la direction de l'achat public créée en 2018 (+ 37 ETP) et de la DGAS (+ 22 ETP).

L'ensemble des effectifs non permanents est en diminution constante sur la période (- 11 %). Les assistants familiaux qui en représentent la part la plus importante ne cessent de décroître (- 18 %), en raison de difficultés de recrutement sur ce métier en tension.

La progression de 60 % des agents de catégorie A parmi les effectifs s'explique par le reclassement de 657,5 ETP de la filière sociale, de la catégorie B vers la catégorie A, majoritairement des assistants sociaux éducatifs et des éducateurs, en application des décrets n^{os} 2017-901 et 2017-902 du 9 mai 2017. Ces reclassements ont entraîné une hausse du taux d'encadrement du personnel départemental, qui atteint près de 38 % en 2019 pour un taux de 21 % quasiment stable les années précédentes.

4.2.3 Le cabinet de la présidence

4.2.3.1 Un effectif maximum respecté des collaborateurs de cabinet

L'autorité territoriale recrute librement ses collaborateurs pour former son cabinet selon les dispositions de l'article 110 de la loi n° 84 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'effectif maximal autorisé pour les départements est fixé par l'article 11 du décret du 16 décembre 1987 en nombre réel d'agents et non par équivalent temps plein. Lorsque la population d'un département est supérieure à un million d'habitants, le cabinet doit compter neuf collaborateurs plus une personne pour chaque tranche supplémentaire d'un à 500 000 habitants.

¹⁰⁷ Mise en place des contrats uniques d'insertion (CUI) par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, remplacés en 2018 par les contrats « parcours emploi compétence » (Circulaire n° DGEFP/SDPAE/MIP/MPP/2018/11 du 11 janvier 2018).

La population du département des Bouches-du-Rhône comptait 1,99 M d'habitants en 2012¹⁰⁸. Le conseil départemental pouvait donc disposer de 11 collaborateurs comme cela a été adopté par délibération du 20 novembre 1992. L'effectif est passé à 12 collaborateurs à partir de 2014 compte tenu de l'augmentation de la population qui s'élève, à compter de 2013, à plus de 2 M d'habitants. Par délibération du 30 octobre 2015, l'assemblée départementale a autorisé la création d'un poste supplémentaire de collaborateur de cabinet, indiquant disposer des crédits suffisants au budget départemental pour couvrir la dépense pour ce douzième poste. Depuis 2015, le département compte 12 collaborateurs de cabinet.

À la suite de la recommandation formulée par la chambre lors du précédent contrôle, tous les contrats des collaborateurs de cabinet mentionnent désormais leurs fonctions et les domaines dans lesquels ils interviennent.

De 2013 à 2020, les rémunérations des collaborateurs de cabinet ont respecté la règle du double plafond, à savoir 90 % du traitement et des indemnités de l'emploi de référence, conformément à l'article 77 de ce décret.

Selon la réglementation prévue à l'article 5 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet, « *la décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté, détermine [...] le montant de sa rémunération ainsi que les éléments qui servent à la déterminer* ». Or, dans les contrats et avenants pris à la suite de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), figure seulement le traitement indiciaire sans mention des indemnités de l'emploi de référence pour asseoir la rémunération. Ces informations sont toutefois précisées dans des arrêtés individuels distincts.

4.2.3.2 Le cumul d'activité des membres du cabinet

Les collaborateurs de cabinet sont des agents contractuels de droit public. Le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 autorise le cumul d'activités des agents non titulaires de droit public et l'exercice à titre accessoire d'une activité lucrative ou non auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec ses fonctions et n'affecte pas leur exercice. L'article 6 de ce décret décline les activités susceptibles d'être autorisées dont celle d'une activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif.

Concernant le cumul d'activité auprès d'un organisme privé, trois membres du cabinet, le directeur de cabinet, le conseiller spécial aux affaires juridiques, et le chef de cabinet jusqu'au 15 juin 2018, détiennent des parts dans une société d'avocats. Cette société a été transformée à compter du 10 février 2020 en société de capitaux. Lors de leur prise de fonction au conseil départemental, ils ont suspendu l'exercice de leur profession dans le respect des dispositions de la loi déontologie n° 2016-483 du 20 avril 2016, qui a introduit l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

¹⁰⁸ Décrets n° 2011-1994 du 27 décembre 2011 et n° 2012-1479 du 27 décembre 2012 authentifiant les chiffres des populations. Sur le fondement de l'article 3 des décrets susvisés « *sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le chiffre de la population totale est celui auquel il convient de se référer pour l'application des lois et règlements* ».

Plusieurs membres de cabinet ont été également nommés en 2018 collaborateurs de cabinet à la métropole Aix-Marseille-Provence. Ils cumulent deux emplois publics, disposant de contrats de travail distincts auprès de chacune des collectivités en l'absence de mutualisation des emplois de cabinet. Excepté un collaborateur dont la quotité de temps de travail au sein des deux structures est de 100 %, tous cumulent deux emplois publics dans la limite de 115 % d'un temps plein.

Tableau n° 18 : Cumul d'activité des membres du cabinet à AMP et au conseil départemental des Bouches-du-Rhône

FONCTIONS	Conseil départemental	AMP	Total
Directeur de cabinet	80 %	35 %	115 %
Directeur adjoint de Cabinet	35 %	80 %	115 %
Chef de Cabinet	80 %	35 %	115 %
Chargé de mission solidarité	30 %	70 %	100 %
Conseiller spécial aux affaires juridiques, à la jeunesse et aux sports	80 %	35 %	115 %
Chargé de mission relations extérieures	35 %	80 %	115 %

Source : bulletins de paie (fichiers Xémélios) – conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

L'article 8 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 prévoit qu'un fonctionnaire ne peut occuper un ou plusieurs emplois permanents à temps non-complet que si la durée totale de service qui en résulte n'exède pas de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet. En considérant que cette règle qui ne vise que les fonctionnaires, peut par analogie s'appliquer aux agents contractuels, le temps de travail prévu dans leurs contrats est donc conforme à la durée maximale autorisée¹⁰⁹.

4.3 L'évolution du régime indemnitaire

4.3.1 Un régime indemnitaire en hausse marqué par la mise en place du RIFSEEP

Le montant des primes et indemnités a augmenté de 35 % entre 2013 et 2020. Il enregistre d'abord une baisse jusqu'en 2018, puis une forte croissance avec la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), de plus de 5 M€ en 2018 et 6 M€ en 2020.

¹⁰⁹ « Des réponses ministérielles (question écrite, Assemblée nationale, 11929, du 8 février 1996, et Sénat, 7239, du 26 mars 2009) ont précisé que, sous réserve de l'interprétation du juge, la limite de 15 % doit être également appliquée par analogie aux agents contractuels qui cumulent plusieurs emplois permanents à temps non complet » Centre de gestion 77.

Le régime indemnitaire représente 27,17 % du traitement annuel des agents en 2020, soit 9 122 € par agent. La part du montant indemnitaire moyen annuel observée dans le contrôle précédent de la chambre est similaire puisqu'en 2010, elle était de 27 % par agent, pour une moyenne de 5 378 €. Le poids du régime indemnitaire reste globalement stable sur la période, suivant le rythme global de progression des charges de personnel (cf. annexe n° 12).

Tableau n° 19 : Évolution du coût du régime indemnitaire 2013-2020 (en M€)

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Primes et indemnités	60,91	58,07	57,82	57,58	57,04	62,18	65,44	71,98
Évolution N – N-1		- 2,84	- 0,25	- 0,24	- 0,55	5,15	3,26	6,54

Source : comptes de gestion.

Avant 2018, les primes et indemnités versées étaient constituées pour près de 20 % par la prime de fin d'année¹¹⁰. Le département a mis en œuvre la recommandation de la chambre lors du précédent contrôle puisque cette prime n'a plus été valorisée depuis 2013 conformément à l'article 111 de la loi de 1984.

De 2013 à 2017, la prime de fonctions et de résultats (PFR) autorisée par délibération n° 51 du 23 mars 2012 a été versée au personnel de catégorie A. Ses conditions d'attribution n'appellent pas d'observation.

À partir de 2018, le département a progressivement déployé le RIFSEEP en substitution du régime indemnitaire préexistant¹¹¹, conformément à un calendrier (cf. annexe n° 13) de mise en œuvre pour les cadres d'emplois au fur et à mesure que les corps équivalents de la FPE en bénéficiaient¹¹². Selon l'ordonnateur, depuis juin 2021, tout le personnel du conseil départemental est intégré dans le nouveau régime indemnitaire, qu'il s'agisse des titulaires et des contractuels.

Constitué de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), à laquelle peut s'ajouter un complément indemnitaire annuel (CIA), le RIFSEEP a conduit à une revalorisation du régime indemnitaire perçu par chaque agent. Celle-ci s'élève pour la seule part IFSE à hauteur en moyenne de 180 € par mois pour les agents de catégorie A (toutes filières confondues) et 80 € pour les agents de catégorie B et C¹¹³. La part de CIA étant facultative, 4 033 agents en ont été bénéficiaires en 2020 pour 0,9 M€, soit un montant moyen de 219 € par agent bénéficiaire.

¹¹⁰ Montant net de la prime 1 683,98 € par agent.

¹¹¹ Le RIFSEEP a pour vocation de se substituer notamment à la PFR et à un certain nombre d'autres primes liées aux fonctions et à la manière de servir : Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFRSTS), indemnité d'administration et de technicité (IAT), indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), la prime de service et de rendement (PSR), indemnité spécifique de service (ISS), prime de fonction informatique, indemnité pour travaux dangereux, inconfortables, salissants et insalubres, l'indemnité pour travail dominical et jour férié, prime de responsabilité versée aux agents détachés sur emploi fonctionnel, indemnité de responsabilité des régisseurs, indemnité mensuelle dégressive.

¹¹² Échelonnement dans le temps du passage au RIFSEEP des corps de la FPE : de 2015 à 2020, aux termes du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié en dernier lieu par le décret n° 2018-1119 du 10 décembre 2018 et de l'arrêté du 27 décembre 2016, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 10 décembre 2018.

¹¹³ Moyenne calculée par le conseil départemental pour les agents titulaires.

4.3.2 Les irrégularités constatées à la suite de la mise en place du RIFSEEP

La délibération n° 44 du 15 décembre 2017 prévoyait le maintien intégral de l'IFSE pour les agents en congés de longue maladie, de longue durée, de grave maladie, alors que ces motifs entraînent une suspension dans les textes relatifs à la fonction publique d'État. À la suite des observations de la préfecture le 23 avril 2019 relevant le non-respect du principe de parité entre fonctions publiques, qui suppose que les agents territoriaux ne peuvent bénéficier d'un régime plus favorable que celui instauré par pour les agents de l'État, le conseil départemental a pris une nouvelle délibération n° 7 du 18 octobre 2019, avec effet au 1^{er} janvier 2020 pour supprimer ces dispositions.

Ayant vocation à simplifier et rationaliser le paysage indemnitaire, le RIFSEEP est exclusif de toute autre prime, conformément à l'article 5 du décret du 20 mai 2014, sauf celles prévues par l'arrêté du 27 août 2015. Ainsi le département a pu maintenir en sus du RIFSEEP la prime de fin d'année. À l'inverse, la délibération de 2017 a maintenu le versement de la prime de responsabilité du DGS d'un montant annuel de 0,1 M€ alors qu'elle ne figure dans aucun texte réglementaire ou interprétatif¹¹⁴. Contrairement à l'analyse faite par le département en réponse aux observations provisoires, le maintien du décret n°88-631 du 6 mai 1988 instituant la prime de responsabilité ne signifie pas qu'elle peut continuer d'être attribuée en sus du RIFSEEP. La chambre rappelle que les autres primes et indemnités, même si elles ne sont pas formellement abrogées, ne peuvent plus être attribuées, comme l'ont souligné le directeur général de finances publiques et le directeur général des collectivités territoriales dans une circulaire conjointe du 3 avril 2017, relative à la mise en place du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale. Un jugement récent¹¹⁵ confirme d'ailleurs l'illégalité de son versement avec le RIFSEEP. La chambre invite donc le département à supprimer ce cumul irrégulier.

De plus, le département a décidé d'attribuer le CIA aux agents contractuels non intégrés dans le RIFSEEP jusqu'au renouvellement de leurs contrats, dans un souci d'équité entre les contractuels et les agents titulaires du même cadre d'emploi, au fur et à mesure de leur passage au RIFSEEP. Si la délibération du 15 décembre 2017 définit le périmètre des bénéficiaires du RIFSEEP en y incluant les agents contractuels, aucune délibération n'a été prise pour définir les modalités d'attribution de ce dispositif dérogatoire. Au total, 43 agents sont concernés par le cumul de l'ancien régime indemnitaire et de la part CIA du RIFSEEP en 2019 pour un montant total de 23 274 € et 46 agents en 2020 pour un montant de 14 979 €.

¹¹⁴ Circulaire du 5 décembre 2014 NOR RDFF1427139C relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

¹¹⁵ TA de Lyon, jugement n° 2004043 du 28 juin 2021, syndicat sud collectivités territoriales 69.

Enfin, la collectivité a intégré dans l'IFSE¹¹⁶ la possibilité de majorer les montants pour tenir compte des sujétions particulières liées à l'exercice des missions dans des zones spécifiques ou des contraintes professionnelles particulières. Dans ce cadre, elle a inclus la prime dite « majoration de précarité »¹¹⁷ qu'elle versait avant la mise en place du RIFSEEP¹¹⁸ aux agents de la filière sociale et aux agents de catégorie B et C de la filière administrative affectés sur certaines zones géographiques¹¹⁹. Pour une meilleure lisibilité des différents montants d'IFSE attribués aux agents du département, cette majoration gagnerait à apparaître dans la classification par groupes de fonctions du RIFSEEP.

Il est par ailleurs constaté, que seul le périmètre d'attribution (zone géographique et niveau de précarité) a été actualisé sur la période par délibérations successives¹²⁰. La revalorisation de 30 € de la majoration précarité constatée depuis la mise en place du RIFSEEP n'a pas été approuvée par une nouvelle délibération. De même, depuis 2018, la collectivité a intégré au RIFSEEP le versement d'une prime dite « majoration hors précarité » de 30 € aux agents des maisons des solidarités (MDS) (adjoints administratifs, rédacteurs, assistants socio-éducatifs et conseillers socio-éducatifs) en l'absence de toute délibération qui en fixe les modalités d'attribution et la liste des cadres d'emplois.

Ainsi les montants mensuels versés depuis 2018 sont compris entre 90 € et 230 € par mois selon les cadres d'emplois et en fonction de deux niveaux de précarité (cf. annexe n° 14). Au total, en 2020, 958 agents en ont bénéficié. L'enveloppe annuelle correspondant au versement de la majoration précarité et la majoration hors précarité est passée de 0,7 M€ en 2013 à 1,1 M€ en 2020, soit une augmentation de 57 %.

Tableau n° 20 : Montant des majorations précarité et hors précarité versées (en €)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
732 475	718 516	772 253	805 836	824 140	922 042	991 044	1 010 604

Source : conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

¹¹⁶ Article 4 de la délibération n° 44 du 15 décembre 2017.

¹¹⁷ Les délibérations n° 106 du 13 décembre 2002 et n° 55 du 23 mars 2012 définissent le périmètre géographique et les cadres d'emplois ainsi que les montants mensuels versés.

¹¹⁸ La majoration était intégrée à l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) ou IFSTS et plafonnée conformément à la délibération n° 106 du 13 décembre 2002.

¹¹⁹ Il s'agit des maisons des solidarités, des pôles d'insertion, de la maison départementale de l'adolescent, des centres de dépistage et de vaccination¹¹⁹, du centre de planification ou d'éducation familiale (CPEF) et de l'équipe mobile de la direction des territoires et de l'action sociale (DITAS) et de la protection maternelle infantile (PMI).

¹²⁰ Délibérations n° 45 du 15 décembre 2017 et n° 6 du 18 octobre 2019.

4.4 Un contrôle des véhicules de service et de fonction à renforcer

L'article L. 3123-19-3 du CGCT prévoit que le conseil départemental peut par délibération annuelle mettre à disposition des véhicules aux membres du conseil départemental ainsi qu'aux agents du département lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.

Par délibération du 26 juin 2015, l'assemblée départementale a décidé d'allouer un véhicule de fonction au directeur général des services, aux directeurs généraux adjoints et à un collaborateur de cabinet. Dans le tableau de suivi du parc de véhicules de mai 2021, transmis par l'ordonnateur, aucun collaborateur de cabinet n'est recensé parmi les cinq bénéficiaires d'un véhicule de fonction. Il est néanmoins constaté que le véhicule affecté au directeur de cabinet en tant que véhicule de service correspond à un modèle familial de type « SUV »¹²¹ semblable aux cinq autres véhicules de fonction attribués (C4 ou C5), et distinct des autres modèles de véhicule de service. De plus, il ressort d'un contrôle de cohérence des dates de prise de carburant¹²² que le véhicule a été utilisé par le directeur de cabinet pendant ses congés, des périodes de repos ou d'autorisation d'absence, dans le département des Alpes-de-Haute-Provence, alors que le véhicule n'avait pas été remisé à l'hôtel du département selon le formulaire déclaratif de remisage pour l'année 2020. L'utilisation du véhicule par le directeur de cabinet répondant aux caractéristiques d'un véhicule de fonction, le département a, suivant les observations de la chambre, indiqué avoir requalifié ce dernier en véhicule de fonction à compter du premier janvier 2022. À ce titre, il doit faire l'objet d'une déclaration d'avantage en nature par l'intéressé. Pour les autres bénéficiaires d'un véhicule de fonction, les décisions individuelles d'attribution sont conformes et les avantages en nature ont été déclarés. Seule la valorisation de l'avantage en nature relative à l'utilisation d'une carte essence du département pour un véhicule de fonction n'a pas été conforme au barème de l'URSSAF, qui évalue un forfait annuel avec prise en charge du carburant, compris entre 9 % et 12 % en fonction de l'âge du véhicule. Le véhicule ayant été acquis en avril 2015, le pourcentage appliqué par la collectivité aurait dû être de 12 % jusqu'en avril 2020. Or il a été de 9 % dès mai 2019 et les quatre premiers mois de l'année 2020.

Selon les modalités d'attribution et d'utilisation définies par la délibération du 26 juin 2015, les véhicules de service, réservés donc à un usage strictement professionnel, sont mutualisés et remisés après usage dans les locaux du département. Les agents utilisateurs doivent retracer leurs déplacements dans des carnets de bord. Certains agents « *occupant des emplois justifiant des sujétions particulières de disponibilités* » bénéficient d'une autorisation permanente de remisage à domicile du véhicule de service. Sur les 559 véhicules de service du parc automobile du conseil départemental, 145 sont affectés à des agents bénéficiant d'une autorisation permanente de remisage à domicile. Ils sont également dotés d'une carte essence nominative. En contrepartie, ils ont pour obligations de restituer le véhicule à la collectivité au moins 50 jours calendaires par an et doivent déclarer avant le 31 décembre de chaque année sur un formulaire spécifique, les dates de restitution du véhicule.

¹²¹ Sport utility vehicle: C5 Aircross.

¹²² Dates de prise de carburant les 6, 10, 16, 20 et 28 août 2020 pour un montant de 297,45 €, pendant les congés de l'agent du 1^{er} août au 31 août 2020 (congés le 10 août, autorisation d'absence (ABA) les 6, 20 et 28 août, repos le 16 août) pour 2 040 kms parcourus. Date de prise de carburant le 30 octobre 2020 pour un montant de 18,41 € dans le département des Alpes-de-Haute-Provence et dates de repos (31 octobre 2020 et 1^{er} novembre 2020) et autorisation d'absence le 2 novembre 2020.

La chambre a procédé à l'examen d'un échantillon de carnets de bord et de formulaires de remisage sur 2019 et 2020 pour 54 utilisateurs de véhicules de service affectés.

En l'absence de réglementation propre aux collectivités territoriales relative aux véhicules de service, il est d'usage de se reporter aux textes applicables aux agents de l'État, en particulier la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents. Cette circulaire précise que la tenue d'un carnet de bord est exigée pour tous les véhicules administratifs et suppose une mention quotidienne des déplacements effectués. Un contrôle mensuel des carnets de bord et de l'utilisation du carburant doit ensuite être effectué.

S'agissant de la tenue des carnets de bord, il est constaté une incohérence dans les exigences définies par le département pour les utilisateurs de véhicules de service affectés. La délibération du 26 juin 2015 en dispense irrégulièrement les directeurs et les dix collaborateurs de cabinet. Le règlement intérieur spécifique à l'usage des véhicules approuvé en 2018 prévoit que les déplacements sont retracés quotidiennement dans les carnets de bord. La note de service du 9 avril 2019 n'exige quant à elle qu'une saisie a minima hebdomadaire des carnets de bord pour tous les bénéficiaires d'un véhicule de service affecté. Le département est invité à régulariser et mettre en concordance les obligations relatives à la tenue des carnets de bord par les utilisateurs de véhicules affectés.

S'agissant du dispositif de contrôle de l'utilisation des véhicules affectés mis en place par le département, il est constaté le non-respect des exigences définies par le département quant à la durée de remisage des véhicules affectés¹²³, la date de transmission du formulaire spécifique¹²⁴, ou encore la complétude des carnets de bord¹²⁵. L'organisation déconcentrée du contrôle *a posteriori* du bon usage des véhicules par les directions n'est donc pas efficace. Il n'y a pas de contrôle centralisé pérenne de l'utilisation des véhicules. Seul un contrôle interne a été réalisé en 2015 sur cinq carnets de bord. Il a fait l'objet d'un bilan ponctuel retraçant des irrégularités. Seul le niveau de consommation pour chaque véhicule fait l'objet d'un contrôle centralisé à partir du paramétrage des cartes de carburant.

La chambre invite le conseil départemental à renforcer les modalités de contrôle permettant de s'assurer du bon usage des véhicules de service, afin de ne pas s'exposer à un risque de requalification de véhicules de service en véhicules de fonction, liés à une utilisation à titre privé des véhicules de la collectivité.

¹²³ Par exemple, un des collaborateurs n'a remisé son véhicule de service affecté au département que 10,5 jours au lieu de 50 en 2019.

¹²⁴ En 2020, si la durée de remisage est respectée dans le formulaire d'un collaborateur de cabinet, les éléments déclaratifs n'ont été communiqués à la DGS qu'à la suite de la demande de l'équipe de contrôle, soit après le 31 décembre de l'année. Pour les directions opérationnelles, les formulaires de remisage sont pour la plupart déposés hors délai.

¹²⁵ Pour le personnel des directions opérationnelles, sur un échantillonnage de 30 carnets de bord contrôlés, un seul n'a pas été rempli en 2018 et 2019.

4.5 La gestion des carrières

4.5.1 La politique de recrutement

La politique de recrutement du département est encadrée par une procédure spécifique, qui prévoit que les directions opérationnelles identifient les besoins, justifient les demandes de recrutement et rédigent les fiches de poste. Leurs demandes sont soumises à l'arbitrage de la DRH selon une double exigence de maîtrise de la masse salariale et de continuité de service. La DRH est également seule responsable de la politique de remplacement pour le choix de la candidature et du statut du candidat recruté.

Il est constaté qu'à la suite de la recommandation de la chambre dans son précédent contrôle, le département respecte désormais les règles relatives à la publication des postes vacants, prévu à l'article 41 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, notamment les délais de parution modifiés par le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018.

Selon les articles 3 et suivants de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les emplois permanents des départements sont occupés par des fonctionnaires. Des dérogations sont possibles en cas d'accroissement temporaire d'activité sur des emplois non permanents, de remplacements sur emplois permanents, d'emplois de directions, de collaborateurs de cabinet ou de groupes d'élus ou encore pour des contrats d'apprentissage ou contrats aidés.

Des difficultés de recrutement portant sur certains métiers de catégorie A et B en tension, notamment dans l'informatique, le médical, l'achat, l'audit, les techniciens du bâtiment, ont conduit le département à privilégier des recrutements de contractuels dans le respect des dispositions réglementaires. L'ensemble des pièces justifiant le recours à ces agents contractuels a été transmis concomitamment au contrat d'engagement au service du contrôle de légalité.

Depuis 2016, le département a systématiquement recours à des contrats d'un an pour les postes vacants de catégorie C. Ces contrats sont fondés sur l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relatifs à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. C'est seulement au terme de cette période probatoire que la collectivité propose à certains contractuels d'être stagiaires. Or les dispositions de l'article 4 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 prévoient déjà une période de stage d'un an pour les recrutements directs. Et si les aptitudes professionnelles du stagiaire sont insuffisantes, l'autorité territoriale peut décider de proroger son stage. En allongeant la période d'essai de ces recrutements, le département déroge au dispositif réglementaire. Conséquence de cette pratique, 60,6 % des entrées dans la collectivité ont été réalisés par recrutement direct de contractuels en 2019¹²⁶. Dans la mesure où la période de stage permet d'apprécier l'aptitude professionnelle de l'agent au moyen d'évaluations tout au long de cette période probatoire, la collectivité est invitée à ne plus recourir au recrutement par contrat systématique préalable au stage.

¹²⁶ Source : état des lieux de l'emploi du projet de convention FIPHFP. Les autres entrées se font par réintégration (11,9 %), mutation entrante de titulaires d'autres collectivités (10,2 %), détachement (5,5 %), concours (1,2 %).

Enfin, la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 impose aux collectivités d'au moins vingt salariés d'employer des travailleurs handicapés dans la proportion de 6 % de l'effectif total. Sur la période, le taux de travailleurs handicapés a sensiblement progressé, passant de 2,42 % en 2013 à 5,34 % en 2019. À partir de 2020, le taux d'emploi direct est supérieur au taux fixé par la loi, atteignant 6,05 %. Jusqu'en 2019, dans la mesure où il ne respectait pas le seuil, le conseil départemental a dû verser une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Celle-ci a baissé de 1,2 M€ pour l'année 2013 à 0,14 M€ en 2019. Le département s'est également engagé dans la signature d'une convention avec le FIPHFP¹²⁷, qui prévoit une enveloppe de 1,1 M€, cofinancée pour 0,51 M€ par le FIPHFP et pour 0,6 M€ par le département, dédiée au financement d'actions facilitant le recrutement et le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

4.5.2 La gestion et le développement des compétences

La stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) du département est déclinée dans ses plans successifs d'adaptation et de développement des compétences (PADC). Afin d'assurer l'adéquation des effectifs aux besoins des services, ces PADC comprennent les orientations de la politique emploi-compétences, ainsi que celles de la politique formation de la collectivité. Quatre plans biannuels couvrent la période contrôlée et le dernier porte sur les années 2020 à 2022.

La politique emploi-compétences de la collectivité s'appuie sur son répertoire des métiers¹²⁸ et les fiches de poste qui en découlent. L'absence de fiches de postes pour certains emplois (les collaborateurs de cabinet, chargés de mission, conseillers techniques, conseillers spéciaux, conseiller spécial en prévention et sécurité), ou d'actualisation annuelle systématique des fiches de postes à l'occasion des entretiens professionnels d'évaluation¹²⁹ fragilise la démarche de GPEC du département. En effet, les fiches de poste permettent d'identifier les compétences et capacités requises et ont vocation à nourrir le plan de formation de la collectivité.

¹²⁷ Cette convention doit être présentée devant le comité local de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) du FIPHFP le 23 septembre 2021, sa signature étant prévue en décembre 2021. Les membres du comité local de la région PACA sont des représentants de la fonction publique d'État (préfet de région), de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière, des organisations syndicales, des associations regroupant des personnes handicapées, des personnalités compétentes dans le domaine du handicap.

¹²⁸ Le répertoire des métiers comprend 370 métiers rattachés chacun à une des 16 familles professionnelles (encadrement et pilotage stratégique, administration générale, finances, communication, systèmes d'information et télécommunications, logistique/accueil, infrastructures routières et maritimes, bâtiments et architectures, culture, jeunesse et sports, médicotextile, environnement, développement local/aménagement du territoire, agents des collèges, médico-sociale).

¹²⁹ Seuls les postes ouverts à la vacance font l'objet d'une mise à jour de leur fiche de poste.

La politique de formation du département s'est infléchi sur la période, avec une baisse du nombre de journées de formation réalisées, et du nombre de bénéficiaires. Le nombre de journées de formation réalisées par le personnel départemental est passé de 17 948 en 2014 à 12 856 en 2019¹³⁰. Même si depuis 2018, le volume a augmenté avec en moyenne 12 000 journées de formation par an dispensées, il reste nettement inférieur à celui de 2014. En 2019, seulement 44 % des effectifs ont suivi une formation, contre 60 % en 2013.

Selon l'ordonnateur, cette baisse s'explique d'abord par le recentrage de l'action du CNFPT, qui a réduit son offre de stages, à la suite de la diminution de la cotisation des collectivités de 1 % à 0,9 % depuis 2016¹³¹. De même, la modification du calendrier des concours de la fonction publique, ayant lieu désormais tous les deux ans, participe à cette dégradation. À ces causes exogènes, s'ajoute la difficulté de recourir à l'achat de prestations de formation externe, nécessitant la mise en œuvre de procédures de marchés ralenties par la restructuration concomitante de la commande publique au sein de la collectivité. Le département a signé une nouvelle convention de partenariat de formation territorialisée avec le CNFPT, le 21 février 2021, qui devrait avoir un impact favorable sur le volume de formations proposées par ce dernier.

Par délibération le 13 décembre 2019, la collectivité a mis en place la période de préparation au reclassement (PPR), instituée par décret n° 2019-172 du 5 mars 2019, au bénéfice des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions pour suivre des formations d'une durée maximale d'un an. Les projets de transition professionnelle font l'objet d'une convention tripartite entre le conseil départemental, le centre de gestion des Bouches-du-Rhône et l'agent. Au total, 18 agents ont intégré ce dispositif, dont trois ont déjà finalisé leur reconversion professionnelle sur un poste dans les services du département.

4.6 Le non-respect de la durée légale du temps de travail

Le décret du 12 juillet 2001 fixe, en transposant à la fonction publique territoriale les règles applicables à celles de l'État, la durée annuelle du travail à 1 607 heures sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures avec 25 jours de congés annuels, un forfait annuel de 8 jours fériés et 104 jours de repos hebdomadaire.

¹³⁰ L'analyse comparative est limitée aux années 2014 à 2019. L'absence de fiabilité du nombre de jours de formation de 2013, qui s'élève à 21 282, est imputable, selon le département, au changement de système de formation entre 2013 et 2014 qui a modifié les modes de requête.

¹³¹ Article 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique modifié par l'article 167 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Le temps de travail des personnels départementaux est défini par un règlement intérieur général modifié du 23 mai 2005 et 35 règlements spécifiques à certains services et métiers (cf. annexe n° 15). 60 % des emplois permanents sont soumis au règlement général, soit 4 298 ETPT et 40 % aux régimes spécifiques, soit 2 850 ETP. Le temps de travail annuel prévu par ces différents règlements varie entre 1 326 h 20 et 1 607 h. Seuls 11 agents relèvent d'un cycle de travail respectant la durée légale¹³². Les écarts par rapport à la durée annuelle réglementaire représentent un déficit de temps de travail équivalent, tous règlements confondus, à 203 ETP, soit une perte annuelle pour le conseil départemental de près de 10 M€¹³³.

Tableau n° 21 : Synthèse des durées du temps de travail issues du régime général et des régimes spécifiques en heures et effectifs correspondants en 2020

Régime	Durée du temps de travail ¹³⁴	Effectifs (en ETP)	%	Déficit de temps de travail (en ETP)	Perte correspondante (en €)
Règlement intérieur général	1 554 h 30	4 298	60 %	- 140	- 6 884 630
Règlements spécifiques	1 326 h 20	49	1,7 %	- 9	- 419 611
	1 326 h 30	9	0,3 %	- 2	- 77 025
	1 383 h 30	2	0,1 %	0	- 13 638
	1 440 h 30	6	0,2 %	- 1	- 30 480
	1 508 h 30	15	0,5 %	- 1	- 45 080
	1 515 h	12	0,4 %	- 1	- 33 684
	1 528 h	3	0,1 %	0	- 7 231
	1 533 h 30	141	4,9 %	- 6	- 316 200
	1 535 h 30	28	1,0 %	- 1	- 61 083
	1 554 h 30	817	28,7 %	- 27	- 1 308 688
	1 593 h	1 757	61,6 %	- 15	- 750 507
	1 607 h	11	0,4 %	0	0
Sous-total régimes spécifiques		2 850	40 %	- 62	- 3 063 227
TOTAL		7 148	100 %	- 203	- 9 947 857

Source : données conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

Le non-respect de la durée légale du travail s'explique par l'octroi de congés supplémentaires non-prévus par la réglementation.

¹³² Les opérateurs du centre d'information routier départemental.

¹³³ Base de calcul 2020 : le coût brut chargé moyen d'un agent est de 49 031 € (rémunérations brutes des titulaires et non titulaires majorées des charges sociales soit 243 714 993 € + 106 812 760 € sur une base de 7 149 ETPT (emplois permanents), soit un coût de 49 031 € par 232 ETPT.

¹³⁴ Les 5,5 jours de congés supplémentaires attribués par le département sont soustraits sauf pour les agents techniques de collèges et les ATI qui n'en bénéficient pas.

En effet, l'ensemble du personnel départemental¹³⁵ a bénéficié sur la période d'autorisations d'absence comprenant un jour du (de la) président(e) et un nombre variable de jours locaux chômés et payés à dates fixes et mobiles, définis dans une note annuelle. De 2013 à 2020, ce nombre de jours de congés supplémentaires accordés irrégulièrement a fluctué de 3,5 jours à 6,5 jours (cf. annexe n° 16). Il se décompose, en 2020, en cinq jours de congé à date fixe et 0,5 jour à date variable dit « mobile », la journée de la Présidente n'apparaissant plus en tant que telle. Seuls les 1 615 agents techniques des établissements publics locaux d'enseignement et 142 accompagnateurs techniques informatiques (ATI) ne bénéficient pas de ces autorisations spéciales d'absence, leur temps de travail étant toujours régi par les règles fixées par l'éducation nationale, depuis leur transfert en 2006 au conseil départemental, sur un cycle de travail de 36 semaines, soit un temps de travail de 1 593 heures.

Les personnels relevant du règlement intérieur général bénéficient également de 27 jours de congés annuels au lieu de 25¹³⁶. La durée annuelle de travail s'élève ainsi au mieux en 2020 à 1554h30, au lieu des 1607 heures réglementaires, soit 52,5 heures de moins.

En sus de ces congés, l'assemblée délibérante a autorisé des réductions supplémentaires de la durée annuelle de travail dans le règlement intérieur général, pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, comme cela est prévu par l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Des congés dits de détente variant selon les grades et l'ancienneté entre une et deux semaines sont accordés à certains agents des filières sociale, médico-sociale et administrative¹³⁷. Le conseil départemental a voulu amender ce droit à congés dits de détente par une note de service du 30 mars 2016 pour actualiser la liste des bénéficiaires au regard de l'évolution des postes et des métiers. Cela a conduit à supprimer ces congés pour 63 agents et à ouvrir ce droit à de nouveaux bénéficiaires non-prévus par les délibérations initiales. À la suite d'une procédure contentieuse engagée par les organisations syndicales¹³⁸, ce droit a été maintenu pour tous les anciens bénéficiaires, et étendu à de nouveaux bénéficiaires (agents de catégorie C notamment dont les fonctions entrent dans le cadre défini). Depuis 2016, les nouveaux entrants sur des postes désormais exclus du bénéfice de ces congés n'y ont plus droit. Au total, 1 625 agents bénéficient en 2021 de ces congés de détente¹³⁹.

¹³⁵ Hors personnel technique des collèges (ATC et ATI).

¹³⁶ Article 16 du règlement intérieur général.

¹³⁷ Par délibérations des 21 décembre 1972, 31 mai 1974, 11 décembre 1978 et 15 février 1979 qui ne font référence à aucun texte réglementaire, en sont bénéficiaires les auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, infirmiers, médecins, puéricultrices, rééducateurs, sages-femmes, assistants socio-éducatifs, psychologues, adjoints administratifs et rédacteurs de la DGAS exerçant des missions de terrain impliquant des sujétions horaires et gestion de situations d'urgence, conseillers territoriaux socio-éducatifs (CSE), conseillers en économie sociale et familiale (CESF) et conseillers conjugaux et familiaux (CCF). Ils sont régis par le règlement général ou les règlements spécifiques s'ils sont affectés à la DIMEF, la MDA ou la crèche. À compter de 2016, les conseillers d'orientation RSA en pôle d'insertion excepté les agents de catégorie A, les manipulateurs radio du centre de lutte antituberculeuse de Bougainville, les agents de développement local et les médecins en pôle d'insertion sauf les nouveaux entrants.

¹³⁸ En appel de l'ordonnance du tribunal administratif du 30 janvier 2018, dans son arrêt du 15 juillet 2020, la Cour administrative d'appel a en effet annulé la note de service au motif qu'« elle aurait dû être précédée d'une délibération du conseil départemental ». Le département s'est pourvu en cassation.

¹³⁹ 842 agents sont éligibles à une semaine de congés de détente et 783 à deux semaines.

Certains règlements spécifiques prévoient également des jours de congés supplémentaires en contrepartie d'une disponibilité demandée aux agents à certaines périodes. Les forestiers sapeurs bénéficient ainsi de 8 jours de congés supplémentaires, en raison de leur disponibilité en période estivale, mais indépendamment de la réalité des heures effectuées par chacun sur ladite période. Les règlements spécifiques prévoient également que des agents d'accueil « en brigade » travaillent en journée continue de 6h, incluant une pause réglementaire de 20 minutes, donnant lieu à des cycles hebdomadaires inférieurs à 35h. Aucune précision n'est apportée dans ces règlements spécifiques sur les congés accordés à ces agents ou sur les sujétions justifiant ces réductions du temps de travail. De fait, en 2020, 58 agents effectuaient des durées annuelles du temps de travail de 1326 h 20 ou 30.

L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique prévoit que dans un délai d'un an à compter de leur renouvellement, les assemblées délibérantes définissent dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié, les règles relatives au temps de travail de leurs agents, notamment s'agissant du maintien de régimes de travail dérogatoires mis en place antérieurement à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001. L'assemblée délibérante du département des Bouches-du-Rhône renouvelée en 2021 doit donc se prononcer sur le temps de travail du personnel départemental avant juin 2022 pour une application au plus tard au 1^{er} janvier 2023 des nouvelles règles du temps de travail. Le département est invité à cette occasion à supprimer les 5,5 jours de congés supplémentaires accordés à l'ensemble du personnel (hors personnel technique et accompagnateurs techniques informatiques des collèges) non-justifiés par des sujétions particulières. Il pourra également clarifier le périmètre souhaité de prise en compte des sujétions justifiant le bénéfice des congés dits de détente, ainsi que la pertinence du maintien de 13 régimes de temps de travail différents.

Recommandation n° 1 : Se conformer à la durée légale du temps de travail, dans les délais prévus par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019.

4.7 Un taux d'absentéisme en légère augmentation jusqu'en 2019

Le taux d'absentéisme, hors congés pour maternité, augmente de 7,2 % en 2013 à 8,5 % en 2019, avant de baisser d'un point en 2020. Il reste inférieur à la moyenne nationale de 9,2 % publiée par SOFAXIS¹⁴⁰ dans son panorama sur l'absentéisme en 2019 dans la fonction publique territoriale.

¹⁴⁰ SOFAXIS : expert en assurances dans les collectivités territoriales.

Tableau n° 22 : Évolution de l'absentéisme 2013-2020

En nombre de jours	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	% du nombre de jours d'absence	Taux de var. annuel moyen
Maladie ordinaire	99 986	111 750	107 244	119 966	116 983	113 670	112 698	103 892	56 %	0,5 %
Congé longue maladie (CLM)/Congé longue durée (CLD)	42 363	41 059	44 996	47 935	47 888	51 589	54 622	47 648	24 %	1,7 %
Accidents	20 329	20 947	21 907	19 762	27 245	26 546	31 949	28 950	13 %	5,2 %
Maternité	14 383	14 834	12 429	12 526	13 144	12 756	13 727	13 669	7 %	- 0,7 %
Total	177 062	188 590	186 576	200 189	205 260	204 562	212 997	194 160	100 %	1,3 %
Taux d'absentéisme¹⁴¹	7,87	8,47	8,42	8,96	9,28	8,94	9,09	7,97		
Total hors maternité	162 678	173 755	174 146	187 662	192 116	191 805	199 269	180 490		
Taux d'absentéisme	7,23	7,80	7,86	8,40	8,69	8,38	8,50	7,41		

Source : données conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

Les jours d'absence pour maladie ordinaire représentent plus de la moitié du nombre total de jours d'absence et sont globalement stables sur la période. Selon le département, la mise en place du jour de carence¹⁴² en 2018 a fait baisser le nombre d'arrêts de travail pour maladie ordinaire de - 25,5 % par rapport à 2017. Cette tendance a été en partie atténuée par une augmentation simultanée de la durée moyenne d'arrêt maladie qui est passée de 7,6 jours en 2017 à 9,4 jours en 2018.

Il est constaté une hausse du nombre de jours pour accidents (travail, trajet, maladies professionnelles) (+ 13 %), en raison de la progression constante depuis 2013 des absences pour maladie professionnelle. Celle-ci est particulièrement marquée entre 2016 et 2017 (+ 37,8 %) du fait de l'évolution de la réglementation avec l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 qui crée la présomption d'imputabilité au service. Désormais, il revient à l'autorité territoriale de démontrer que la maladie ou l'accident n'est pas imputable au service si elle estime que la présomption doit être écartée. Selon l'ordonnateur, cette hausse est plus significative parmi les agents techniques des collèges, dont le vieillissement à l'origine de l'usure professionnelle est davantage susceptible d'engendrer des maladies professionnelles.

L'année 2020 enregistre une baisse de plus d'un point du taux d'absentéisme, en raison de la pandémie Covid-19 qui a conduit à généraliser le télétravail et à fermer certains services rattachés aux directions de l'éducation et des collèges, de la culture, de la jeunesse et des sports. Le nombre d'arrêts maladie ordinaire et d'accidents de trajet a par conséquent sensiblement baissé.

¹⁴¹ [Nombre de jours d'absence * 5/7*100] / (Effectif * nb de jours travaillés sur la période de référence).

¹⁴² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Le département a entrepris une démarche d'évaluation des risques professionnels avec l'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP). En 2021, sur 36 directions, sept ne l'avaient pas encore finalisé, alors que trois d'entre elles sont particulièrement exposées aux risques professionnels : la direction des territoires de l'action sociale, la direction des personnes handicapées et des personnes du bel âge (DPHPBA), la direction de la protection maternelle et infantile et de la santé publique. Il est à noter que le DUERP de la direction des collèges ne couvre pas les agents techniques des collèges. Or la direction des collèges devrait disposer des extraits des DUERP réalisés par chaque chef d'établissement concernant les postes des ATC, ce qui n'est pas le cas. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué sans transmettre de pièces justificatives à l'appui que l'ensemble des directions de la DGAS dispose d'un DUERP finalisé et mis à jour annuellement, à l'exception de ceux de la DPHPBA et des maisons du Bel Âge, au sein desquelles, ils seraient en cours d'élaboration.

4.8 Les heures supplémentaires

4.8.1 Des heures supplémentaires constantes entre 2014 et 2019, majoritairement récupérées

L'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88, dispose que « *l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence figurant en annexe au présent décret (...)* ».

Plusieurs délibérations du conseil départemental de 2002 à 2020 définissent le périmètre des agents de catégorie C et B autorisés à percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), au regard à la fois de leurs fonctions et de leurs missions. Depuis 2017, le département a fixé trois plafonds mensuels : 20 heures sur 11 mois pour les agents des filières autres que technique, 25 heures sur 11 mois pour ceux de la filière technique, et à titre dérogatoire, 39 heures sur 11 mois pour les agents affectés dans des directions effectuant des missions exigeant une permanence de service, notamment pour la protection des personnes et des biens, durant des périodes limitées. Ce dernier contingent d'IHTS autorise donc le paiement de 429 heures supplémentaires par an, soit un seuil qui excède de plus d'un tiers la limite fixée par l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, à 25 heures par mois, soit 300 heures dans l'année. Cet article prévoit des possibilités de dérogation au contingent mensuel de 25 heures, sous réserve de son caractère exceptionnel et limité, et d'une consultation préalable du comité technique. S'il a bien fait l'objet d'une approbation par le comité technique, la chambre rappelle que le contingent mensuel de 39 heures adopté par le département doit être appréhendé comme exceptionnel et limité, pour être conforme à la dérogation autorisée par la réglementation.

Il résulte de ces délibérations une extension du nombre d'agents autorisés à percevoir des IHTS sur la période, notamment au titre du plafond de 39 heures.

En conséquence, si le nombre d'heures supplémentaires effectuées par les services départementaux est resté relativement stable sur la période (autour de 460 000 heures par an), le volume ayant donné lieu au versement d'IHTS a quant à lui progressé pour un nombre de bénéficiaires croissants. Entre 2014 et 2019, période de référence pour tenir compte de l'activité atypique intervenue en 2013 avec les événements liés à Marseille capitale européenne de la culture, et en 2020 avec la crise sanitaire, les heures supplémentaires indemnisées ont augmenté de 3 % et leur coût de 12,13 % pour atteindre 1,9 M€ en 2019, en raison notamment de la majoration des heures supplémentaires intervenant les dimanches et jours fériés. Seules les heures supplémentaires réalisées à la demande du supérieur hiérarchique sont indemnisées, les autres, trois fois supérieures, sont récupérées¹⁴³.

Tableau n° 23 : Évolution du nombre d'heures supplémentaires indemnisées et récupérées

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2014/2019
Nombre HS effectuées	466 455	456 700	461 612	460 574	457 044	459 413	481 381	375 070	5,40 %
Nombre d'agents concernés	4 665	4 634	4 726	4 922	4 962	4 959	5 068	5 185	9,37 %
Nombre HS moyen effectué / agent	100	99	98	94	92	93	95	72	- 4,04 %
Nombre HS indemnisées	107 682	96 911	100 265	99 394	109 197	101 924	99 768	76 835	2,95 %
Nombre HS récupérables	358 773	359 789	361 347	361 180	347 847	357 489	381 613	298 235	6,07 %
Coût IHTS (en €)	1 832 877	1 663 792	1 774 393	1 758 321	1 948 016	1 907 901	1 865 630	1 563 587	12,13%

Source : données du conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

Il est constaté que les principaux services bénéficiaires d'IHTS sont ceux relevant d'un règlement spécifique, avec un temps de travail inférieur à la durée légale. La chambre relève ainsi que 29 % des IHTS ont été versés sur la période à la direction des forêts et espaces naturels, avec une progression de près de 200 000 € sur la période¹⁴⁴. Or les principaux bénéficiaires sont les forestiers sapeurs, dont le temps de travail annuel est fixé à 1 533 h 30. Il en est de même pour la direction des services généraux (DSG) qui est destinataire de 27 % des IHTS, avec des règlements spécifiques fixant la durée annuelle du temps de travail de ses agents entre 1 336 h 20 et 1 554 h 30. Il est enfin constaté une progression sensible des IHTS versées au cabinet de la présidence, passant de 12 056 € de 2015 à 72 073 € en 2019 (cf. annexe n° 17).

¹⁴³ Article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État « Pour les agents relevant d'un régime de décompte horaire des heures supplémentaires, celles-ci sont prises en compte dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles font l'objet d'une compensation horaire (...) ».

¹⁴⁴ L'ordonnateur justifie cette évolution par des causes conjoncturelles liées à des interventions dans le département et en dehors du département en renfort sur les catastrophes naturelles comme la tempête Alex en 2020, ainsi qu'à des missions d'accueil de manifestations sportives et culturelles.

4.8.2 Un contrôle défaillant des heures supplémentaires

L'article 2-2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS conditionne leur versement « à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires ».

Le conseil départemental a mis en place au sein de la plupart des services départementaux un système automatisé de contrôle du temps de travail, avec des badgeuses interfacées avec le logiciel de gestion du temps de travail Chronogestor. Pour les sites non dotés de badgeuses, notamment les collèges et les maisons du bel âge, où travaillent plus de 2 000 agents départementaux, la collectivité a mis en place un décompte déclaratif contrôlable des heures supplémentaires. Le département exonère par ailleurs certains agents de l'obligation de badgeage au vu de leurs sujétions spécifiques ou en application de leur règlement spécifique.

Le dispositif de contrôle du temps de travail ainsi mis en place appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, dans un souci d'équité entre les agents, le département est invité à étendre le dispositif de contrôle automatisé par badgeuses sur les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est supérieur ou égal à 10, conformément à l'article 2-2 du décret susmentionné. L'extension du système de badgeage pourrait prioritairement porter sur les 125 collèges comptant plus de 10 agents en 2020. De plus, la liste des autres agents également exonérés de badgeage au vu de leurs sujétions spécifiques, actuellement arrêtée par une simple note interne du directeur général des services, gagnerait à être approuvée par l'assemblée délibérante après avis du comité technique, dès lors qu'elle déroge aux dispositions fixées par délibérations. Par exemple, trois agents de la direction des services généraux, en tant que chauffeurs de la présidence, ne sont pas soumis au badgeage alors que ce dernier est prévu par le règlement spécifique des chauffeurs de mission.

De plus, il est constaté que les plafonds d'heures supplémentaires pouvant être indemnisés fixés par délibération ont été irrégulièrement dépassés, et ce, en dépit du paramétrage du logiciel Chronogestor depuis 2017 censé bloquer la saisie au-delà des plafonds. Ces dépassements sont constatés à l'échelle d'un mois ou sur le volume global d'heures supplémentaires sur l'année. Ainsi, plusieurs agents ont bénéficié de plus de 429 heures supplémentaires sur l'année en 2017 et 2018. De même, bien que le règlement spécifique des forestiers sapeurs prévoit une récupération des heures au-delà de la 45^{ème} heure supplémentaire réalisée, la quasi-totalité des agents qui ont réalisé plus de 45 heures supplémentaires sur un même mois a été payée pour l'intégralité du temps de travail réalisé, y compris au-delà de la 45^{ème} heure.

Outre le non-respect des seuils qu'il s'est lui-même fixé, il est constaté le non-respect dans certains cas, des garanties minimales sur la durée légale du temps de travail, prévues à l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, soit pour chaque agent, une journée maximale de dix heures, une amplitude maximale de la journée de travail de 12 heures, un repos minimum journalier de 11 heures et hebdomadaire de 35 heures¹⁴⁵. En effet, si un agent travaille plus de 60 heures supplémentaires sur le mois, il ne peut respecter les garanties minimales sur la durée du travail¹⁴⁶. Or en 2013, 14 agents du département dépassaient ce seuil. En 2017, leur nombre est passé à 105 et en 2020, ils étaient encore 78 agents. Sur la période, 53 agents ont perçu des IHTS correspondant à plus de 100 heures supplémentaires par mois. Si dans certains cas, il s'agit d'heures supplémentaires réalisées les mois précédents mais cumulées pour leur règlement sur un même mois, il n'en demeure pas moins que pour plusieurs agents, le volume d'heures a été effectué le même mois. Le département explique ce surcroît d'activité, majoritairement réalisé durant l'été, par des missions spécifiques confiées à la direction des forêts¹⁴⁷, ainsi qu'à d'autres directions, à l'occasion de manifestations et cérémonies (service du protocole, direction des collèges¹⁴⁸, direction de la culture et service propreté hygiène et déchets de la direction des services généraux). Le logiciel Chronogestor informe les chefs de service du dépassement du temps de travail au-delà de dix heures par jour. Mais aucun autre paramétrage n'a été mis en place pour les autres garanties minimales. Seul le contrôle hiérarchique de proximité permet donc de s'assurer du respect de ces autres garanties minimales.

Enfin, il ressort de l'analyse détaillée d'un *panel* de décomptes horaires Chronogestor issus du badgeage d'une trentaine d'agents, que pour certains, le nombre d'heures supplémentaires payées ne correspond pas au temps de travail badgé. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur conteste cet écart, considérant que chacun des agents avait bien badgé un temps de travail supérieur au temps réglementaire permettant le paiement d'heures supplémentaires au titre du mois. Il ne justifie toutefois pas les écarts relevés par la chambre entre les volumes d'heures supplémentaires payés et ceux qui ont été badgés. Ces écarts révèlent un manque de fiabilité du dispositif de badgeage et de son contrôle.

4.8.3 Une forfaitisation des heures supplémentaires

L'examen des bulletins de paie sur la période a permis de constater le paiement à certains agents d'un même volume d'heures supplémentaires sur 11 voire 12 mois de l'année, de 10, 14, 20, 35, 39 ou 40 heures. De 2013 à 2020, la chambre a pu le constater pour, selon les années, au moins 60 à 80 agents.

¹⁴⁵ Hors dérogations prévues par le décret n° 2007-22 du 5 janvier 2007 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certaines catégories de personnels de la fonction publique territoriale.

¹⁴⁶ 35 h x 4 semaines + 60 heures supplémentaires = 200 heures par mois, soit 50 h par semaine, correspondant au seuil maximum de 10 h de travail par jour pour une semaine de 5 jours travaillés.

¹⁴⁷ Les agents forestiers sapeurs de la direction de la forêt et des espaces naturels interviennent chaque année pendant la période estivale (feux de forêts) ou la période hivernale (dans le cadre d'événements climatiques : neige, inondations ou tempête). Ils représentent la majorité des agents du département à réaliser sur un mois, plus de 60 heures supplémentaires notamment en 2016 (70 agents) contre 96 en 2017 et 77 en 2020.

¹⁴⁸ En 2019, sollicitation des chefs cuisiniers pour la manifestation « Marseille Provence Gastronomie ».

Certains de ces versements forfaitaires d'IHTS, correspondant à des compléments de rémunération, ont été régularisés dans le cadre d'une valorisation du régime indemnitaire. C'est notamment le cas des chauffeurs de mission, qui ont bénéficié d'un complément de rémunération¹⁴⁹, en compensation de la perte du forfait d'heures supplémentaires¹⁵⁰ avec la mise en place d'un nouveau règlement du temps de travail en 2014 et de la badgeuse.

D'autres forfaits ont été régularisés dans le cadre de réorganisation des services ou à la suite du départ des agents. Il a ainsi été mis un terme à ces forfaits pour deux agents en 2018 et en 2020¹⁵¹.

Le forfait de 39 heures supplémentaires mensuelles des huissiers, relevé dans le cadre du précédent contrôle de la chambre a également fait l'objet d'une régularisation, le paiement des IHTS étant désormais corrélé à l'activité réelle des agents et leur montant en baisse.

Néanmoins, en 2020, il est constaté qu'au moins 60 agents ont continué de bénéficier d'un forfait d'heures supplémentaires. Il s'agit notamment des vidéastes, qui bénéficient d'un forfait de 39 h chaque mois, de secrétaires du cabinet de la présidence qui perçoivent jusqu'à 35 heures supplémentaires chaque mois, ainsi que les secrétaires du service des assemblées. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a justifié ce recours aux IHTS par une volonté d'être réactif pour répondre aux urgences, mais également pour couvrir des amplitudes horaires importantes, en sollicitant des agents « *sur la base de leurs compétences, de leur polyvalence et du volontariat* ». Néanmoins, ces forfaits attestent d'une inadéquation structurelle de l'organisation des services aux missions qui leur sont confiées.

Le département doit mettre un terme à ces forfaits d'heures supplémentaires, soit en intégrant ce complément de rémunération dans le RIFSEEP, soit en envisageant une réorganisation des services pour permettre d'en assurer la continuité.

Au regard des irrégularités et incohérences constatées, le département est invité à analyser précisément les raisons des dépassements des plafonds définis par l'assemblée délibérante, à renforcer le contrôle des heures supplémentaires rémunérées, et à revisiter l'organisation des services concernés pour s'assurer de leur pleine adéquation aux besoins du service, dans le respect des garanties minimales de la durée du travail.

Recommandation n° 2 : Rendre plus efficient le dispositif de contrôle des heures supplémentaires.

¹⁴⁹ « *Taux 5 d'IAT et maintien du taux 3 d'IEMP* » - note de la Direction générale des services du 6 juin 2016.

¹⁵⁰ 647 € (montant alloué en 2001).

¹⁵¹ Il a été mis fin à ces versements pour l'assistant informatique de la DRH qui a bénéficié depuis 2013 jusqu'en mai 2020 de 20 heures supplémentaires forfaitisées ; ainsi qu'un huissier à la direction juridique dont le versement en contrepartie d'un forfait de 20 heures supplémentaires a cessé au 1^{er} janvier 2018.

4.9 L'action sociale en faveur du personnel

4.9.1 Des dépenses d'action sociale en hausse

Conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifié par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, l'action sociale vise « à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ». L'assemblée délibérante décide librement les modalités de mise en œuvre de l'action sociale, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service.

Le département a adopté un régime mixte d'action sociale, avec des prestations directement gérées par la DRH et d'autres proposées par l'intermédiaire de l'association du personnel départemental Escapade.

Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, au bénéfice du personnel départemental ont augmenté de 3 M€ entre 2013 et 2019 (+ 37 %). Elles représentent par agent un montant de 1 510 € en 2019, en hausse de 35 % par rapport à 2013. Avec 3,2 % de ses charges totales de personnel dédiés à l'action sociale, le département se situe parmi les collectivités proposant un niveau d'action sociale élevé¹⁵².

Tableau n° 24 : Montant des aides par agent (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Total des aides gérées directement par le CD13	6 551 456	6 828 640	7 052 068	7 258 147	7 416 695	8 043 604	8 544 423	30 %
Montant alloué à l'association Escapade	1 777 930	1 870 260	2 035 882	2 644 709	2 844 332	2 845 000	2 890 000	63 %
TOTAL action sociale	8 329 386	8 698 900	9 087 950	9 902 856	10 261 027	10 888 604	11 434 423	37 %
Effectifs totaux	7 459	7 379	7 312	7 299	7 222	7 368	7 571	2 %
Montant de l'aide/agent	1 117	1 179	1 243	1 357	1 421	1 478	1 510	35 %
Masse salariale brute	326 458 608	329 366 837	331 663 419	332 584 770	338 379 590	345 504 595	354 963 449	
Poids de l'action sociale dans la masse salariale brute	2,55 %	2,64 %	2,74 %	2,98 %	3,03 %	3,15 %	3,22 %	

Source : bilans sociaux.

Les prestations directement gérées par le département ont plus que doublé entre 2013 et 2019, passant de 3,7 M€ en 2013 à 8,5 M€ en 2019, en raison principalement du doublement de sa participation aux mutuelles des agents, revalorisée à compter de 2020.

¹⁵² Selon le CNAS, les ressources affectées à l'action sociale varient de moins de 0,5 % à plus de 3 % de la masse salariale brute. <https://www.mementoce.com/les-activites-sociales-et-culturelles/cnas-action-sociale-collectivites-locales>.

Les aides directes à la restauration (titres restaurant) représentent plus de la moitié du budget des prestations sociales directes et ont augmenté de plus de 20 % sur la période, en lien avec la hausse de la valeur faciale du ticket restaurant en 2016.

4.9.2 Un soutien conséquent de la collectivité à l'association Escapade 13

Créée en 1987, l'association Escapade 13 bénéficie d'un soutien accru du conseil départemental sur la période, comprenant outre une subvention de 2,89 M€ en 2019 (soit un montant en hausse de 62,6 % depuis 2013), une mise à disposition d'une dizaine de personnels à titre onéreux, ainsi qu'une mise à disposition gracieuse de locaux au sein de l'hôtel de département et de divers moyens d'exploitation.

La subvention de fonctionnement allouée chaque année par convention avec l'association se décline en deux parties : la première dédiée à la mise en œuvre des activités de l'association (80 % du montant alloué en 2020), la seconde relative aux frais de personnels mis à disposition (20 % du montant alloué en 2020). Les deux volets de la subvention de fonctionnement ont respectivement augmenté de 79 % et de 19 %.

La subvention relative au soutien de l'activité de l'association a sensiblement augmenté depuis 2013, passant de 1,3 M€ à 2,3 M€ en 2020. Cette progression s'explique notamment par la hausse de la valeur faciale du ticket culture de 23 € à 50 € en 2015 puis à 150 € par bénéficiaire à partir de 2016 et de la prise en charge forfaitaire des voyages de 250 € à 300 € en 2017, qui a conduit également à une hausse du nombre d'adhérents de 5 460 en 2013 à 7 270 en 2020. Cette prestation, qui est sollicitée par 90 % des adhérents, représente 40 % du montant de la subvention allouée par le département en 2020 hors charges de personnel. La subvention annuelle versée par le département représente 95 % en moyenne des ressources de l'association. Elle fait l'objet d'une délibération annuelle dans laquelle l'assemblée délibérante approuve les projets d'action de l'association et les montants prévisionnels correspondants.

Conformément au décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales, l'association rembourse à la collectivité le montant des charges de personnel mis à disposition. Il y a donc une neutralité complète des charges de personnel pour l'association¹⁵³. Ainsi la progression entre 2013 et 2020 de près de 90 000 € de la subvention versée par le département à l'association au titre des charges de personnel mis à disposition s'explique principalement par la requalification d'un poste de C en B et la mise en place du RIFSEEP à compter de 2018. Le département a augmenté d'autant la subvention qu'il alloue à l'association. Le personnel mis à disposition s'élève à 11 ETP sur la période, répartis de la manière suivante à compter de 2015 : deux agents de catégorie A, deux B et sept C. La délibération du 11 décembre 2015, qui précise le nom des agents mis à disposition, n'a pas fait l'objet d'une actualisation, alors qu'il y a eu des mouvements parmi les effectifs.

¹⁵³ La direction de la vie locale procède au versement à l'association Escapade d'une subvention d'un montant correspondant au coût global transmis par la DRH du département au titre de la paie des agents mis à disposition de l'association.

En sus des moyens financiers et RH versés par le département, l'association bénéficie également de divers moyens d'exploitation alloués à titre gracieux par la collectivité selon des modalités définies par convention du 2 janvier 1996 : des locaux au sein de l'hôtel de département (166 m²), ainsi que divers matériels de bureau et informatique faisant l'objet d'un inventaire détaillé, selon le rapport du commissaire aux comptes relatif à l'exercice 2013. L'association dispose dans ce cadre d'une application de gestion des adhérents, baptisée « ZAE – gestion des adhérents Escapade », qui est développée et maintenue par les services informatiques du département. Une interface a également été mise en place entre cette application et HR Access, le système d'information des ressources humaines du département, afin de donner un accès en lecture à l'association des mouvements des personnels du département. La valorisation de ces différents moyens mis à disposition à titre gracieux par le département n'apparaît pas dans les conventions de subvention annuelles successives, ce qu'il conviendra de régulariser pour les moyens mis à disposition non-amortis. Le département est également invité à actualiser la convention de mise à disposition tant des locaux que du matériel, celle de 1996 n'étant plus d'actualité.

La situation financière de l'association résultant des ressources mises à disposition par le département, est confortable. Le cumul de résultats excédentaires sur l'ensemble de la période, excepté en 2013 et 2016, a permis à l'association de conforter ses fonds propres qui ont progressé de 78 % sur la période pour atteindre 982 999 € en 2019. L'association dispose d'un fonds de roulement élevé, d'un besoin en fonds de roulement négatif sur la période et d'une trésorerie également élevée (supérieure à 100 jours de fonctionnement à chaque fin d'exercice de la période). L'association a notamment acquis un niveau élevé de valeurs mobilières de placement, entre 500 000 € et 700 000 €, fortement réduit en fin de période, à la suite de la dégradation des conditions de financement. Cette situation se justifie selon le département par le montant important que l'association doit avancer pour réserver les prestations proposées par la suite à ses adhérents, dans l'attente du versement de la subvention du département et des participations des adhérents.

La dépendance de l'association aux moyens alloués par le département est très forte.

Son organisation statutaire confère également au conseil départemental un poids conséquent, puisque le président du département désigne 50 % des membres de l'assemblée générale alors que les organisations syndicales du département et les représentants des adhérents détiennent chacun respectivement 25 % des voix.

Si en vertu de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 précité, la collectivité peut confier à Escapade la gestion d'une partie des prestations dont bénéficient ses agents, le département est invité à solliciter une modification des statuts, en ce qu'ils confient à l'exécutif le pouvoir de désigner la moitié des membres de l'assemblée générale de l'association.

4.10 L'égalité femmes-hommes

4.10.1 Des obligations d'informations respectées

Selon les dispositions de l'article L. 3311-3 du CGCT¹⁵⁴, préalablement aux débats sur le projet de budget, le président du conseil départemental est tenu de présenter un rapport sur la situation comparée des femmes et des hommes en matière d'égalité professionnelle, les politiques qu'il mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le conseil départemental a présenté pour la première fois ce rapport devant l'assemblée délibérante le 25 mars 2016.

Depuis 2015, conformément à la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, le département a également produit chaque année devant le comité technique, un rapport de situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes. Le décret n° 2013-1313 du 27 décembre 2013 fixe les modalités d'élaboration de ce document qui doit contenir un certain nombre d'indicateurs. Dans les rapports 2014-2019 du département, figurent des indicateurs relatifs à la répartition des effectifs femmes-hommes, au temps de travail, à la rémunération, aux promotions ainsi qu'à la formation. À partir de 2016, ils sont complétés de la répartition des effectifs entre les agents titulaires et non titulaires mais ils ne ventilent pas les contractuels par type de contrat. De plus, ils n'informent pas sur la part d'embauche des travailleurs handicapés ni sur les conditions de travail spécifiques telles que le travail de nuit, les horaires variables ou le travail le week-end alors que dans l'annexe au décret de 2013, ces indicateurs font partie de la liste des principaux indicateurs par sexe. Ces informations relatives aux contraintes des agents dans l'organisation du travail sont d'autant plus nécessaires qu'elles justifient les dispositifs et mesures mis en place par le département.

D'après ces rapports, les femmes représentent de manière constante 62 % de l'effectif global, essentiellement dans les filières administrative, sociale, médico-sociale et culturelle. Elles sont en majorité des agents de catégorie A (80 %) depuis le reclassement en 2018 des personnels assistants socio-éducatifs et éducateurs de jeunes enfants de B en A. En 2014, elles étaient 70 %. Néanmoins, il demeure une sur-représentativité des hommes sur toute la période parmi les postes les plus rémunérateurs, à partir de la fonction de directeur-directrice, excepté dans les maisons de solidarité.

4.10.2 Les effets encore en attente des engagements pris en matière d'égalité professionnelle

Afin de promouvoir l'égalité femme-homme dans le fonctionnement interne de la collectivité, le département s'est attaché à développer des mesures visant à mieux concilier vie personnelle et professionnelle, à travers des prestations en nature (places en crèches réservées au personnel), financières (prime de naissance), et des facilités pour l'organisation et les horaires de travail, avec notamment l'élargissement du télétravail.

¹⁵⁴ Issu de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (article 61).

Il s'est également engagé à développer des formations sur l'égalité entre les femmes et les hommes, dans le rapport 2019 présenté au comité technique le 3 décembre 2020 (lutte contre les discriminations, égalité de traitement dans la fonction publique territoriale, égalité professionnelle dans la politique de ressources humaines) et dans le plan d'adaptation et de développement des compétences (PADC) du département pour 2020-2022.

La loi du 12 mars 2012 et son décret d'application modifié n° 2012-61 du 30 avril 2012 imposent une proportion minimale de personnes de chaque sexe dans les emplois fonctionnels de directeur général des services et directeur général adjoint à compter du 1^{er} janvier 2013. L'article 6 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précise que les nominations sur ces emplois doivent concerner au moins 40 % de personnes de chaque sexe, et que cette obligation s'apprécie au terme d'un cycle de cinq nominations successives sur ces emplois. Le cycle au conseil départemental des Bouches-du-Rhône, s'est achevé en 2019 avec quatre primo-nominations d'hommes et une primo nomination de femme. Le département n'a donc pas respecté l'obligation faite d'une proportion minimale de personnes de chaque sexe dans les emplois fonctionnels. Il a donc dû verser à l'État en 2020 une contribution d'un montant de 90 000 €, correspondant à l'absence d'un représentant de sexe féminin. Si le rapport 2019 mentionne le nombre de primo nominations dans le premier cycle, aucune information sur les conséquences du non-respect de l'obligation n'est portée à la connaissance du comité technique.

Dès la parution du décret du n° 220-528 du 4 mai 2020 définissant pour les collectivités de plus de 20 000 habitants, les modalités de mise en œuvre des plans d'action relatifs à l'égalité professionnelle dans la fonction publique, le conseil départemental a mis en place par arrêté du 1^{er} mars 2021, un plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle pour deux ans à compter du 1^{er} janvier 2021. Ce plan est décliné en quatre axes qui, conformément à la réglementation, visent à réduire les écarts de rémunération, à garantir l'égal accès des femmes et hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois dans la fonction publique, à favoriser l'articulation entre la vie personnelle et professionnelle et prévenir et traiter les discriminations, et les actes de violence, harcèlement ou agissements sexistes.

ANNEXES

Annexe n° 1. Charges et ressources transférées.....	88
Annexe n° 2. Transfert de personnel à l'appui des transferts de compétence.....	89
Annexe n° 3. Stock des provisions au 31/12/N.....	90
Annexe n° 4. Incidence de la neutralisation des amortissements sur le résultat d'exercice	91
Annexe n° 5. Détail de l'évolution des produits fiscaux.....	92
Annexe n° 6. Reste à charge des allocations individuelles de solidarité	93
Annexe n° 7. Évolution de la nature du soutien aux événements culturels et sportifs.....	94
Annexe n° 8. Répartition annuelle de 90 % des programmes d'aides aux communes et groupements.....	95
Annexe n° 9. Répartition des dépenses d'investissement par fonction.....	96
Annexe n° 10. Effectifs du conseil départemental des Bouches-du-Rhône.....	97
Annexe n° 11. Écart entre les postes budgétaires et les postes pourvus d'emplois permanents du conseil départemental des Bouches-du-Rhône (en ETP).....	98
Annexe n° 12. Évolution du régime indemnitaire sur la période.....	99
Annexe n° 13. Calendrier de mise en place du RIFSEEP dans le département des Bouches-du- Rhône	100
Annexe n° 14. Le versement de la majoration précarité.....	101
Annexe n° 15. Les règlements intérieurs ARTT spécifiques.....	102
Annexe n° 16. Autorisations d'absence : jours chômés et mobiles accordés au personnel.....	104
Annexe n° 17. Les principaux postes d'IHTS par direction.....	105

Annexe n° 1. Charges et ressources transférées

Compétence	DÉCHETS	TRANSPORTS réguliers et scolaires (2017)	TRANSPORTS réguliers et scolaires	TRANSPORTS réguliers et scolaires	FSL	FAJ	CSDF	Voirie	TOTAL
Bénéficiaire	Région	Région	Région	AMP	AMP	AMP	AMP	AMP	
Charges directes	240 240 €	9 278 989 €	26 670 687 €	44 571 211 €	5 863 816 €	926 099 €	398 379 €	2 220 688 €	63 499 422 €
Charges de personnel	47 430 €	322 045 €	322 045 €	1 399 558 €	201 519 €	206 651 €	582 606 €	928 530 €	3 688 339 €
Charges de structure	5 597 €	38 001 €	38 001 €	165 148 €	23 779 €	24 385 €	53 961 €	109 567 €	420 438 €
TOTAL	293 267 €	9 639 035 €	27 030 733 €	46 135 917 €	6 089 114 €	1 157 135 €	1 034 946 €	3 258 785 €¹⁵⁵	67 608 199 €

Source : délibération cadre transfert région 16.12.2016 n231, compte-rendu CLERCT 25 novembre 2016.

¹⁵⁵ La première étape du transfert est évaluée à un coût net de 1 031 341 €, encore en vigueur aujourd'hui.

Annexe n° 2. Transfert de personnel à l'appui des transferts de compétence

	Nombre d'ETP à transférer	Nombre d'ETP transférés au 31/12/2020	Écart	Date prévisionnelle de transfert	Date effective de transfert
À la Métropole					
Voirie	23,22	0	- 23,22	01/01/2018	non transférés
FAJ	5	2	- 3	01/01/2018	01/01/2018
FSL	4,25	0	- 4,25	01/01/2018	0 transfert
CSD Fontainieu	14,6	14,6	0	01/07/2017	01/07/2017
Transports scolaires et interurbains	30	21,8	- 8,2	01/01/2017	17/07/2017
TOTAL métropole	77,07	38,4	- 38,67		
Au conseil régional					
Planification des déchets	1	1	0	01/01/2017	01/01/2017
Transports scolaires et interurbain	7	7	0	01/01/2017	01/01/2017

Source : CLECRT et conventions de transferts.

Annexe n° 3. Stock des provisions au 31/12/N

Stocks des provisions au 31/12/N en €		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
C/15	Provisions pour risques et charges de fonctionnement	11 351 965,00	12 098 965,00	5 674 974,00	4 768 374,00	7 169 194,00	10 649 474,00	10 563 319,00	10 734 265,00
dont 1511	Provisions pour litiges et contentieux	11 351 965,00	11 351 965,00	4 720 974,00	3 603 974,00	6 186 974,00	9 212 974,00	8 252 974,00	8 265 000,00
dont 158	Autres provisions pour risque: CET	0,00	747 000,00	954 000,00	1 164 400,00	982 220,00	1 436 500,00	2 310 345,00	2 469 265,00
C/15	Provisions à caractère financier	10 670 028,00	10 773 125,00	10 105 964,00	13 186 640,00	11 217 567,00	18 126 616,00	11 846 616,00	12 300 318,00
dont 1517	Provision pour pertes de change / risques financiers (garanties d'emprunts)	10 670 028,00	10 773 125,00	10 105 964,00	13 186 640,00	11 217 567,00	18 126 616,00	11 846 616,00	12 300 318,00
C/29	Provisions pour dépréciation des éléments financiers	1 868 262,00	4 760 262,00	6 010 262,00					
dont 2961	Titres de participations	1 868 262,00	1 868 262,00	1 868 262,00	1 868 262,00	1 868 262,00	1 868 262,00	3 542 762,00	3 542 762,00
dont 2966	Autres formes de participations							567 500,00	567 500,00
dont 2974	Autres immobilisations financières: CD-13=Prêts							650 000,00	1 900 000,00
C/49	Provisions dépréciations des compte de tiers	50 659 760,47	50 659 760,47	41 466 422,34	39 581 055,34	13 047 707,00	16 939 641,00	13 941 478,00	14 767 822,00
dont 491	provisions dépréciations cptes de redevables	23 537 069,00	23 537 069,00	21 453 863,00	19 568 496,00	13 040 257,00	16 932 191,00	13 934 028,00	14 760 372,00
dont 496	dépréciations cptes débiteurs divers	27 122 691,47	27 122 691,47	20 012 559,34	20 012 559,34	7 450,00	7 450,00	7 450,00	7 450,00
C/15	Provision à caractère exceptionnel	0,00	1 500 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
dont 1518		0,00	1 500 000,00	0,00					
Total général		74 550 015,47	76 900 112,47	59 115 622,34	59 404 331,34	33 302 730,00	47 583 993,00	41 111 675,00	43 812 667,00

Source : balance générale des comptes.

**Annexe n° 4. Incidence de la neutralisation des amortissements
sur le résultat d'exercice**

<i>En milliers d'euros arrondis</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>1. Neutralisation Amortissements .Bâtiments scolaires & administratifs (Calcul CD-13)</i>	7 490	9 047	11 105	11 2375	13 238	17 127	19 877	19 921
<i>2.reprise DDEC compte de gestion</i>	7 919	7 919	7 919	7 919	7 919	7 919	7 919	7 919
<i>3.Total classe 7 (777 + 7768) (calcul CD-13)</i>	15 409	16 966	19 024	19 156	21 157	25 046	27 796	27 840
<i>A. Neutralisation Amortissement bâtiments scolaires & administratifs. (Calcul CRC)</i>	5 207	6 243	7 852	8 280	9 998	13 679	16 176	16 136
<i>B. Reprise DDEC (Calcul CRC)</i>	7 919	7 919	7 919	7 919	7 919	7 919	7 919	7 919
<i>C. Total classe 7 (777 + 7768) (calcul CRC)</i>	13 126	14 163	15 771	16 200	17 917	21 598	24 095	24 055
<i>Incidence sur le résultat d'exercice (3 - C)</i>	2 283	2 804	3 253	2 957	3 240	3 448	3 701	3 785

Source : comptes de gestion 2013-2020.

Annexe n° 5. Détail de l'évolution des produits fiscaux

Évolution des ressources fiscales propres

Montant en milliers d'euros	2013	2020	Évo. 2013-2020	Poids structurel 2020	Poids structurel 2013
Contributions directes nettes (TFPB, CVAE, IFER)	574 080 646	546 724 383	- 4,8 %	33,5 %	40,29 %
+ Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme	255 944 444	462 044 551	80,5 %	28,9 %	17,96 %
+ Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y c. taxe intérieure sur les produits pétroliers TIPP et la taxe int. de consommation sur les produits énergétiques à p. de 2014)	393 177 547	390 193 795	- 0,8 %	23,9 %	27,60 %
+ Taxes liées aux véhicules (y c. taxes sur conventions d'assurance TSCA)	199 261 711	230 944 066	15,9 %	14,1 %	13,99 %
+ Taxes pour l'utilisation des services publics et du domaine et taxes liées aux activités de services	0	1 500 394	NS	0,09 %	0,00 %
+ Autres impôts locaux ou assimilés	2 279 249	1 405 394	- 38,3 %	0,09 %	0,16 %
+ Autres impôts et taxes	19 262	23 193	20,4 %	NS	NS
= Ressources fiscales propres	1 424 762 860	1 632 835 776	14,6 %	100,00 %	100,00 %

Source : ANAFI 2013-2020.

Évolution de la fiscalité reversée

En milliers d'€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	37 710	37 710	37 710	37 710	37 710	37 710	37 710	37 710
+ Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	- 2 813	- 413	- 4 079	- 888	- 3 610	- 548	- 1 793	- 3 432
+ Attributions de compensation CVAE	0	0	0	0	115 387	95 615	95 615	95 615
+ Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (à p. 2014)	0	14 317	15 455	16 759	18 127	18 485	19 186	20 565
+ Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	656	- 22 895	- 23 375	- 23 348	- 24 860	- 32 210	- 39 319	- 54 603
= Fiscalité reversée	35 554	28 718	25 710	30 233	142 753	119 052	111 399	95 854

Source : ANAFI – comptes de gestion.

Annexe n° 6. Reste à charge des allocations individuelles de solidarité

	en milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RSA	Dépenses RSA	412 200	432 081	456 099	454 122	457 523	472 813	475 285	507 197
	Recettes RSA	372 425	378 411	376 885	378 258	376 945	376 752	372 762	375 729
	Solde RSA (recettes - dépenses)	- 39 775	- 53 670	- 79 214	- 75 864	- 80 578	- 96 061	- 102 523	- 131 468
	<i>Taux de couverture RSA</i>	90,4 %	87,6 %	82,6 %	83,3 %	82,4 %	79,7 %	78,4 %	74,1 %
APA*	Dépenses APA	150 168	152 199	154 926	154 761	159 955	167 036	170 689	175 318
	Recettes APA	54 252	56 261	55 242	68 496	68 870	70 488	71 116	77 937
	Solde APA (recettes - dépenses)	- 95 917	- 95 938	- 99 684	- 86 265	- 91 085	- 96 548	- 99 573	- 97 381
	<i>taux de couverture APA</i>	36,1 %	37,0 %	35,7 %	44,3 %	43,1 %	42,2 %	41,7 %	44,5 %
PCH	Dépenses PCH	62 070	67 509	76 439	85 639	90 342	96 742	105 840	112 445
	Recettes PCH	20 912	22 194	23 306	24 785	25 765	26 552	27 357	29 439
	Solde PCH (recettes - dépenses)	- 41 159	- 45 315	- 53 133	- 60 855	- 64 576	- 70 189	- 78 483	- 83 006
	<i>Taux de couverture PCH</i>	33,7 %	32,9 %	30,5 %	28,9 %	28,5 %	27,4 %	25,8 %	26,2 %
Autres	Ressources complémentaires	5 255	27 624	64 048	69 296	80 666	85 313	90 204	91 050
Reste à charge global	Charge nette	- 171 595	- 167 300	- 167 983	- 153 688	- 155 573	- 177 485	- 190 375	- 220 806
Taux de couverture global	Taux de couverture global AIS	72,5 %	74,3 %	75,6 %	77,9 %	78,0 %	75,9 %	74,7 %	72,2 %

Source : données département d'après les comptes de gestion.

* En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué qu'il convenait de retirer certaines recettes venues financer des dépenses indépendantes des strictes allocations APA, sans préciser à quelles recettes il faisait référence.

Annexe n° 7. Évolution de la nature du soutien aux évènements culturels et sportifs

Subventions versées	Association	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Le Provençal 13	ASPTT de Marseille	377 500	377 500	377 500					
Mondial la Marseillaise à Pétaque	MONDIALE LA MARSEILLAISE À PÉTAQUE	600 000	600 000	600 000	180 000	180 000		180 000	180 000
LATINISSIMO FIESTA DES SUDS	LATINISSIMO	700 870	562 300	522 740	450 000	460 000	460 000	376 000	285 000
FESTIVAL INTER ART LYRIQUE	FESTIVAL INTER ART LYRIQUE	955 000	915 000	1 045 000	975 000	940 000	1 360 000	381 000	840 000
FESTIVAL PIANO LA ROQUE D'ANTHÉRON	FESTIVAL PIANO LA ROQUE D'ANTHÉRON	482 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	300 000	300 000
Marchés passés	Prestataire	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Le Provençal 13	EUROSUD PROVENCE SNC					300 000	294 948	300 000	299 999
Mondial la Marseillaise à Pétaque	MONDIALE LA MARSEILLAISE À PÉTAQUE					300 000	298 000	299 000	299 000
LATINISSIMO FIESTA DES SUDS	LATINISSIMO							119 790	43 033
FESTIVAL INTER ART LYRIQUE	FESTIVAL INTER ART LYRIQUE							145 228	
FESTIVAL PIANO LA ROQUE D'ANTHÉRON	FESTIVAL PIANO LA ROQUE D'ANTHÉRON							106 114	66 170
TOTAL alloué aux manifestations	Tiers	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Le Provençal 13	ASPTT Marseille (sub) puis Eurosud Provence (presta)	377 500	377 500	377 500	0	300 000	294 948	300 000	299 999
Mondial la Marseillaise à Pétaque	Mondial la Marseillaise à Pétaque	600 000	600 000	600 000	180 000	480 000	298 000	479 000	479 000
Fiestas des Suds	LATINISSIMO	700 870	562 300	522 740	450 000	460 000	460 000	495 790	328 033
FESTIVAL INTER ART LYRIQUE	FESTIVAL INTER ART LYRIQUE	955 000	915 000	1 045 000	975 000	940 000	1 360 000	526 228	840 000
FESTIVAL PIANO LA ROQUE D'ANTHÉRON	FESTIVAL PIANO LA ROQUE D'ANTHÉRON	482 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	406 114	366 170

Source : données département retraitées CRC (subventions aux manifestations GSU-GDS et consommation des marchés).

Annexe n° 8. Répartition annuelle de 90 % des programmes d'aides aux communes et groupements

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total général
Total général	153 048	182 022	188 646	156 623	185 049	213 785	265 414	276 586	1 621 172
<i>Dont CDDA</i>	56 973	55 938	53 103	51 283	65 436	72 220	75 742	104 071	534 767
<i>Dont Plan mobilité</i>						36 289	85 225	62 177	183 692
<i>Dont Travaux de proximité</i>	21 751	24 839	19 965	28 971	34 846	20 103	13 567	2 369	166 410
<i>Dont Équipements structurants</i>	21 278	21 699	18 556	20 447	19 439	19 508	20 818	21 259	163 003
<i>Dont Partenariat ville de Marseille</i>	17 940	33 373	42 422	25 354	19 055	11 011	8 765	4 450	162 371
<i>Dont Plan quinquennal d'investissements</i>	5 776	7 923	10 063	3 779	21 923	29 585	21 776	23 577	124 401
<i>Dont Fonds départemental d'aide au Développement local</i>	9 078	9 736	7 182	5 739	5 120	4 344	5 955	4 337	51 492
<i>Dont Aides exceptionnelles à l'investissement</i>				943	2 578	5 265	12 596	24 691	46 073
<i>Dont Fonds d'intervention vie locale</i>	4 199	7 024	7 536	4 923	4 223	1 661	538	1 550	31 655

Source : CRC d'après fichiers de mandats des comptes 204141, 204142, 204143 et Siret commençant par 20, 21, 24, 25, 4.

Annexe n° 9. Répartition des dépenses d'investissement par fonction

<i>Fonction en M€</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	mye
<i>Réseaux et infrastructures</i>	88,6	104	121,8	88,6	72,2	59,4	88,7	102	90,66
<i>Transport</i>	28,3	36,4	39,2	18,5	8,4	49,6	85,7	58,4	40,56
<i>Enseignement</i>	111,8	99	88,6	71	70	54	69,9	67,6	78,99
<i>Services généraux</i>	23	19,8	17,8	38,4	22,5	35,2	38,4	34,6	28,71
<i>Aménagement et environnement</i>	169	177,2	172,4	171	195,6	182,3	193,6	242,2	187,91
<i>Sécurité</i>	17	17,1	10,7	11	14,2	13	14,8	11,2	13,63
<i>Dév. économique</i>	17,4	9,8	9,5	9,4	9,2	4,6	12	7,7	9,95
<i>Action sociale</i>	18	18	6,6	7,5	8,5	7,3	10,2	10,6	10,84
<i>Médico-social</i>	7,5	4,7	11,4	4,7	20	10	5,8	8,1	9,03
<i>Culture, vie sociale, ...</i>	9	5,1	3,9	4,6	4,6	4,2	4,9	5,8	5,26
<i>Total (hors Op. non ventilables)</i>	489,6	491,1	481,9	424,7	425,2	419,6	524	548,2	475,54

Source : comptes administratifs.

Annexe n° 10. Effectifs du conseil départemental des Bouches-du-Rhône

Au 31/12 (emplois permanents)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019/2013
TITULAIRES								
Emplois fonctionnels	5	5	4	3	3	3	2	- 60 %
Filière administrative	2 359	2 312	2 325	2 269	2 203,7	2 186,8	2 192,45	- 7 %
Filière technique	2 631	2 676	2 682	2 621,9	2 569,2	2 576,2	2 696,4	2 %
Filière sociale	717	714	710	692,2	696,4	705,8	700,3	- 2 %
Filière médico-sociale	471	460	468	440,1	434,2	428,1	396,8	- 16 %
Filière médicotechnique	8	7	7	3,5	4	5	1	- 88 %
Filière sportive	13	14	14	11	11	11	10	- 23 %
Filière culturelle	135	129	129	124,9	120,8	113,2	119,2	- 12 %
Filière animation	5	5	5	4,5	3	3	3	- 40 %
Sous total emplois titulaires	6 344	6 322	6 344	6 170,1	6 045,3	6 032,1	6 121,15	- 4 %
NON TITULAIRES								
Emplois fonctionnels	1	1	2	3	3	3	2	100 %
Filière administrative				18	33	108	229,7	
Filière technique				27	48	190,56	239,66	
Filière sociale				50	22	39,7	51,5	
Filière médico-sociale				10	12,8	14,8	40,3	
Filière médicotechnique						2		
Filière culturelle					1	3	4,5	
Emplois non cités						0		
Sous-total Emplois non titulaires	2	1	2	108	119,8	361,06	567,66	28 283 %
TOTAL DES EMPLOIS PERMANENTS	6 346	6 323	6 346	6 278,1	6 165,1	6 393,1	6 688,8	5 %

Source : comptes administratifs - effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETP (Équivalent temps plein).

Annexe n° 11. Écart entre les postes budgétaires et les postes pourvus d'emplois permanents du conseil départemental des Bouches-du-Rhône (en ETP)

Emplois permanents	Emplois budgétaires			Emplois pourvus sur emplois budgétaires en ETP			% emplois pourvus/emplois budgétaires	
	Années	Emplois permanents à temps complet	Emplois permanents à temps non complet	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires		Total
	2013	6 919	2	6 921	6 344	2	6 346	92 %
	2014	6 992	3	6 995	6 322	1	6 323	90 %
	2015	7 005	2	7 007	6 344	2	6 346	91 %
	2016	7 009	0	7 009	6 170	108	6 278	90 %
	2017	6 990	4	6 994	6 045	120	6 165	88 %
	2018	7 160	300	7 460	6 029	358	6 387	86 %
	2019	6 778	91	6 869	6 119	566	6 685	97 %
	Moyenne 2013-19							90,6 %

Source : annexes D1.1 « état du personnel au 31/12 » des comptes administratifs

Annexe n° 12. Évolution du régime indemnitaire sur la période

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution
Charges de personnel totales (nettes des remboursements pour mise à disposition)	325 202 088	328 214 927	330 568 425	331 636 998	337 505 142	344 660 146	354 181 608	375 918 344	2,1 %
dont rémunérations du personnel	226 123 429	226 297 524	227 440 481	227 517 398	230 622 267	239 533 970	248 666 572	264 938 218	- 207,5 %
dont RI (comptes 64118, 64112, 64116, 64113, 64126, 64136)	60 908 625	58 064 617	57 818 723	57 581 209	57 035 925	62 182 253	65 444 236	71 984 468	
Effectifs	7 419	7 350	7 313	7 302	7 229	7 446	7 662	7 891	6,4 %
Coût moyen ETP (charges totales nettes de personnel)	43 834	44 655	45 203	45 417	46 688	46 288	46 226	47 639	8,7 %
Traitement moyen ETP	30 479	30 789	31 101	31 158	31 902	32 169	32 455	33 502	9,9 %
Régime indemnitaire moyen par ETP	8 210	7 900	7 906	7 886	7 890	8 351	8 541	9 122	11,1 %
Poids du RI/ traitement	26,94 %	25,66 %	25,42 %	25,31 %	24,73 %	25,96 %	26,32 %	27,17 %	

Source : comptes de gestion, effectifs département.

**Annexe n° 13. Calendrier de mise en place du RIFSEEP
dans le département des Bouches-du-Rhône**

<i>Années</i>	Délégations	Nombre d'agents concernés		Total
		titulaires	contractuels	
2018	15 décembre 2017 et 29 juin 2018	4 055	233	4 288
2019	5 avril 2019	843	0	843
2020	24 juillet 2020	2 298	0	2 298
2021	11 décembre 2020	0	113	113
<i>Nombre total d'agents bénéficiaires du RIFSEEP</i>		7 196	346	7 542

Source : conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

Annexe n° 14. Le versement de la majoration précarité

SERVICES		Majoration précarité 1		Majoration précarité 2		
MDS		Vallon de Malpassé, les Flamants, La Viste, l'Estaque, le Nautile, Saint-Sébastien, Les Chartreux		Littoral, Pressensé, Belle de Mai, équipe des volants (DITAS-PMI)		
Cadres d'emplois concernés		Majoration hors précarité - RIFSEEP	Délibération 2012	RIFSEEP	Délibération 2012	RIFSEEP
Adjoint administratif		30 €	78 €	108 €	130 €	160 €
Rédacteur	Indice brut inférieur à 380					
Rédacteur	Indice brut supérieur à 380					
Assistant socio-éducatif			88 €	118 €	165 €	195 €
HORS MDS		CPEF Antenne Flamants, Le Nautile, maison départementale de l'adolescent, pôle d'insertion 13-14 ^{ème} Allauch-Plan de Cuques, Pôle d'insertion 15-16 ^{ème}		Centre antituberculeux de Bougainville, CeGGID Joliette et Saint Adrien, CPEF antenne Belle de mai et Joliette, Pôle d'insertion 1-5-6-7 ^{ème} , pôle d'insertion 2-3 ^{ème}		
Adjoint administratif		60 €	90 €	100 €	130 €	
Rédacteur	Indice brut inférieur à 380					
		Indice brut supérieur à 380	80 €	110 €	150 €	180 €
Assistant socio-éducatif						
Conseiller socio-éducatif			90 €	120 €	200 €	230 €

Source : conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

Annexe n° 15. Les règlements intérieurs ARTT spécifiques

	Règlements intérieurs spécifiques	détail si plusieurs régimes	Durée annuelle du temps de travail	Nombre d'agents en 2020
1	Accompagnateurs techniques informatiques (ATI)		1 593 h	142
2	Agents d'accueil de l'Hôtel du Département (SCAM)	Accueil central	1 554 h 30	8
		Agents en brigade dont huissiers (toutes DGA)	1 326 h 20	49
		Agents sur horaires décalés	1 554 h 30	17
3	Agents chargés de l'accueil des livraisons à la DSG	Agents chargés de l'accueil des livraisons à l'HD13 - <i>brigade</i>	1 326h 30	1
		Responsables d'équipe et agents chargés de la manutention des livraisons à la Pomme	1 554h 30	1
		Agents chargés de la manutention des livraisons à l'HD13	1 554 h 30	2
4	Agents chargés des espaces verts à la DSG		1 554 h 30	7
5	Agents du secteur hygiène/déchets		1 554 h 30	10
6	Agents affectés dans les maisons du bel âge (MBA)		1 554 h 30	108
7	Archives et bibliothèques départementales (ABD)		1 554 h 30	12
8	Centre d'appel allocation personnalisée d'autonomie (APA),		1 554 h 30	3
9	Centre d'information routier départemental-les opérateurs		1 607 h	11
10	Chauffeurs de mission		1 554 h 30	42
11	Chargés d'études en charge de la surveillance et du contrôle des travaux DRP		1 554 h 30	29
12	Centres Gratuits d'Information, de Dépistage et de Diagnostic (CeGIDD)		1 554 h 30	31
13	Centre médico-psycho-pédagogique		1 535 h 30	28
14	Conducteurs de travaux		1 554 h 30	3
15	Courrier sous-sol	Agents affectés au traitement classique du courrier	1 326 h 30	8
		Agents chargés de l'encadrement de proximité, les agents chargés du traitement des recommandés et les chauffeurs navette	1 554 h 30	18
16	Crèche	Auxiliaires de puériculture	1 515 h	12
		Personnel de service et cantinière	1 528 h	3
17	Direction adjointe prévention et protection		1 554 h 30	12
18	Domaine du château d'Avignon		1 554 h 30	4
19	Équipe espace accueil enfants direction des territoires et de l'action sociale		1 554 h 30	4

	Règlements intérieurs spécifiques	détail si plusieurs régimes	Durée annuelle du temps de travail	Nombre d'agents en 2020
20	Forestiers-sapeurs		1 533 h 30	141
21	Gardes à cheval		1 554 h 30	24
23	Laboratoire départemental d'analyse		1 554 h 30	50
23	Maison départementale de l'adolescent		1 554 h 30	10
24	Maison départementale de lutte contre les discriminations		1 554 h 30	2
25	Maison de Sainte-Victoire		1 554 h 30	7
26	Musée départemental Arles Antique (MDAA		1 554 h 30	12
27	Museon Arlaten		1 508 h 30	15
28	Ouvriers forestiers des forêts départementales		1 554 h 30	40
29	Personnel du secteur nettoyage	Contremaîtres	1 554 h 30	8
		Personnels affectés au nettoyage des bureaux	1 440 h 30	6
		Personnels affectés au nettoyage des salles de réunion, locaux divers et vaisselle	1 383 h 30	2
30	Personnels techniques des ateliers (service maintenance atelier) et des équipes travaux en régie (service gestion de la route) de la direction des routes et des ports	Agents des ateliers	1 554 h 30	32
31	Personnels techniques des route affectés dans les centres d'exploitation	Modalité A	1 554 h 30	14
		Modalité B	1 554 h 30	266
32	Personnels techniques des établissements publics locaux d'enseignement		1 593 h	1 615
33	Service de la lutte contre la tuberculose		1 554 h 30	17
34	Agents chargés des interventions techniques du service des prestations urgentes (SPUA) et ateliers de la direction de la maintenance et de l'exploitation (DME)		1 554 h 30	15
35	Standardistes du SCAM		1 554 h 30	9
Total des effectifs				2 850

Source : conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

**Annexe n° 16. Autorisations d'absence : jours chômés et mobiles
accordés au personnel**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jours chômés	2	2	4	3	3	3	3	5
Jour président(e)	1	1	1	1	1	1	1	0
Jours mobiles	1,5	0,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,5
TOTAL	4,5	3,5	6,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5

Source : conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

Annexe n° 17. Les principaux postes d'IHTS par direction

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Évolution 2013/2019	Part des HS DIR/ total HS
DIRECTION DE LA FORÊT ET DES ESPACES NATURELS	401 438	398 667	450 434	507 556	596 567	511 202	514 973	581 962	3 962 800	28 %	33,50 %
DIRECTION DES SERVICES GÉNÉRAUX	547 697	467 447	501 049	465 713	480 000	492 163	476 364	300 645	3 731 077	- 13 %	31,54 %
SERVICE DU PROTOCOLE ET DES RELATIONS PUBLIQUES	134 095	109 189	123 504	126 579	136 558	151 827	156 493	84 489	1 022 734	17 %	8,64 %
DIRECTION DE LA CULTURE	147 722	127 502	99 074	93 329	113 814	104 491	139 420	90 370	915 722	- 6 %	7,74 %
DIRECTION DES ASSEMBLÉES	105 860	109 942	105 085	97 960	98 559	87 923	81 207	64 501	751 037	- 23 %	6,35 %
DIRECTION DES ROUTES ET DES PORTS	80 657	71 725	114 121	71 466	73 739	103 594	66 370	78 267	659 939	- 18 %	5,58 %
CABINET DE LA PRÉSIDENTE	2 445	-	12 056	71 171	100 137	90 571	72 073	50 991	399 444	2 848 %	3,38 %
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES	20 602	21 111	18 218	16 404	22 181	30 292	33 556	29 745	192 109	63 %	1,62 %
DIRECTION DE L'ÉDUCATION ET DES COLLÈGES	5 653	10 664	12 998	5 352	15 859	17 976	15 423	6 101	90 026	173 %	0,76 %
DGA SOLIDARITÉ	8 361	12 892	10 137	9 601	13 145	12 421	13 991	7 190	87 738	67 %	0,74 %
DIRECTION DES RELATIONS INTERNATIONALES ET AFFAIRES EUROPÉENNES	2 093	2 088	2 132	2 253	2 217	1 504	3 625	2 167	18 080	73 %	0,15 %

Source : conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

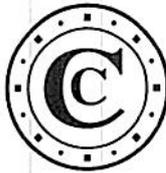
13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Marseille, le 20 JUIN 2022

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bérénice BAH, greffière
T 04 91 76 72 65
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BBA/LB/n° 2022-0792

Contrôles n° 2021-0032 et 2021-0188

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 2 rapports d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 151 920 2969 2

à

Madame Martine VASSAL
Présidente du conseil départemental
des Bouches-du-Rhône
Hôtel du Département
52 avenue de Saint-Just
13256 MARSEILLE CEDEX 20

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les rapports comportant les observations définitives (2 cahiers) de la chambre sur la gestion du conseil départemental des Bouches-du-Rhône concernant les exercices 2013 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe

Je vous rappelle que ces documents revêtent un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à leur communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de les inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle ils donneront lieu à débat. Dans cette perspective, les rapports seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ces documents pourront être publiés et communiqués aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, les rapports d'observations sont transmis au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

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



Nacer MEDDAH