Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

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

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## DRACÉNIE-PROVENCE-VERDON AGGLOMÉRATION
## (Département du Var)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 13 février 2020.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

# TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE ..... 3
RECOMMANDATIONS ..... 4
INTRODUCTION ..... 5
1 LA SITUATION GLOBALE DE LA COLLECTIVITÉ ..... 6
1.1 Une intercommunalité en évolution ..... 6
1.1.1 Historique de la DPVA ..... 6
1.1.2 Les compétences dévolues à la DPVA ..... 7
1.1.3 La définition de l'intérêt communautaire ..... 8
1.2 Les relations entre la DPVA et ses communes membres ..... 9
1.2.1 La mutualisation mise en place à la DPVA ..... 9
1.2.2 Le fonctionnement de la CLECT ..... 17
1.3 La qualité de l'information budgétaire et comptable à la DPVA ..... 21
1.3.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable ..... 21
1.3.2 La fiabilité des comptes ..... 29
1.4 La situation financière de la DPVA ..... 33
1.4.1 La comparaison entre l'évolution des dépenses et des recettes ..... 33
1.4.2 Evolution des recettes de fonctionnement ..... 35
1.4.3 Evolution des dépenses de fonctionnement ..... 36
1.4.4 L'évolution de l'épargne et de la dette ..... 38
1.5 Les ressources humaines ..... 42
1.5.1 L'organisation de la fonction ressources humaines (RH) à la DPVA ..... 42
1.5.2 Le pilotage du personnel de la DPVA ..... 43
1.5.3 Le pilotage de la masse salariale ..... 44
1.5.4 Le temps de travail ..... 46
2 LA GESTION DU POLE CULTUREL CHABRAN ..... 53
2.1 Présentation du Pôle culturel Chabran (PCC) ..... 53
2.1.1 L'évolution de l'organisation des services culturels à la DPVA ..... 53
2.1.2 La genèse et le suivi du projet de construction du PCC ..... 57
2.1.3 Le cadre juridique de la construction et de l'utilisation du PCC ..... 62
2.1.4 Les coûts de fonctionnement du PCC ..... 62
2.2 La qualité du service rendu aux usagers ..... 64
2.2.1 Les objectifs fixés par la DPVA ..... 64
2.2.2 L'évaluation de l'efficacité de la politique culturelle ..... 64

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



# SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération dracénoise (DPVA) a vu son nombre de communes adhérentes augmenter successivement en 2014 (3 nouvelles communes) et 2017 (4 nouvelles communes) avant d'atteindre 23 communes depuis le 1er janvier 2017. Elle compte plus de 350 agents et gère un budget de plus de 60 millions d'euros.

Dotée d'un schéma intercommunal de mutualisation ambitieux et chiffré, la DPVA peine toutefois à concrétiser ses ambitions en matière de mutualisation.

Sa gestion budgétaire et comptable reste perfectible. Le rapport d'orientation budgétaire ne répond que très partiellement aux informations requises. La collectivité ne recourt pas aux provisions. Sur la totalité de la période passée sous contrôle, les prévisions budgétaires se sont avérées peu réalistes, que ce soit en section de fonctionnement comme en section d'investissement. La collectivité présente presque chaque année une section d'investissement déficitaire qu'elle essaie d'équilibrer par des emprunts inutilement mobilisés alors que la section de fonctionnement est largement excédentaire.

La situation financière de la collectivité est cependant globalement saine malgré deux années difficiles.

Au niveau des ressources humaines, les effectifs de la collectivité ont crû de 8 % sur la période, en raison du développement de certains services (création du Pôle Culture Chabran). La masse salariale s'est par conséquent fortement accrue. Des heures supplémentaires ont souvent été payées sur des critères dérogatoires au droit commun (absence de système automatisé de contrôle des heures du type « *badgeage* », attribution de manière récurrente, sur plusieurs années, d'un forfait de 25 heures supplémentaires à certains agents, dépassement ponctuel, en 2016, du plafond de 25 heures supplémentaires.) Il a pu être relevé que 7 agents se répartissaient le quart du volume des indemnités horaires pour travaux supplémentaire (IHTS) versés à l'ensemble des agents. Certains agents cumulent également, de manière dérogatoire, une indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires et le paiement d'heures supplémentaires.

La construction du Pôle culturel Chabran (PCC) a duré plus longtemps que prévu notamment en raison des aléas de chantier (inondations, faillite et liquidation judiciaire de certains titulaires du marché de construction.). Une partie de cette augmentation s'explique par des dépenses annexes (4 M€) qui n'avaient pas été chiffrées dans la délibération initiale : achat de terrain pour 2,053 M€ HT, assurances pour 234 000 € HT, frais de concours pour 508 000€ HT, programmation pour 174 000 € HT, divers pour 281 000 € HT, équipement de la structure (matériel pour 241 000 € HT, fonds documentaire pour 564 000 € HT). Le reste (4,1 M€) est imputable à des aléas de chantier et des modifications du projet en cours de construction (agrandissement de l'auditorium, remplacement intégral du mobilier, réfection des qualités acoustiques des salles).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

# RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Se rapprocher du comptable pour fiabiliser et corriger l'évaluation du patrimoine de la DPVA.

**Recommandation n° 2 :** Procéder à l'évaluation des risques puis constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité

**Recommandation n° 3 :** Adapter les règles internes de gestion du temps de travail à la règlementation nationale.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



# INTRODUCTION

Par lettre du 3 avril 2018 le président de la chambre a informé M. Olivier Audibert-Troin, président de la communauté d'agglomération dracénoise, de l'ouverture du contrôle des comptes et de la gestion de la DPVA à compter de l'année 2014. L'entretien d'ouverture de contrôle s'est tenu au siège de la DPVA le 6 avril 2018.

Par courrier en date du 4 octobre 2018, le président de la chambre a informé M. Audibert-Troin de l'extension de la période remontant à l'exercice 2011. Cette extension de la période a permis d'accéder aux pièces du marché de collecte de déchet (M12.014) signé en 2012 et d'ouvrir un chapitre dédié à la construction du pôle culturel Chabran (PCC) dont les principaux avenants ont été également adoptés en 2012 et en 2013.

L'entretien de fin de contrôle avec M. Olivier Audibert-Troin s'est tenu le 24 janvier 2019 au siège de la DPVA.

Le rapport d'observations provisoires a été délibéré le 23 avril 2019. Entre l'adoption du délibéré et la remise du rapport provisoire à l'ordonnateur, la collectivité a changé de nom. En effet, par arrêté préfectoral du 2 mai 2019, ladite « *Communauté d'Agglomération Dracénoise* » a été **rebaptisée « *Dracénie-Provence-Verdon Agglomération* ».**

Il a été notifié à l'ordonnateur le 11 juillet 2019. Un premier courriel a été adressé par le directeur général des services au conseiller rapporteur le 5 septembre 2019. Une demande d'audition de l'ordonnateur a été transmise par mail le 10 septembre 2019. Par ailleurs, l'ordonnateur a fait parvenir sa réponse écrite au rapport d'observations provisoires par courrier du 10 septembre 2019 parvenu à la chambre le 11 septembre 2019. À la constatation d'un fichier illisible (pièce n° 10), il a été demandé, par courrier électronique en date du 29 novembre 2019, de fournir la pièce manquante. L'ordonnateur a transmis ladite pièce par courrier électronique le 3 décembre 2019.

Des extraits du rapport d'observations provisoires ont été notifiés le 29 juillet 2019 à la société Dragui-Transports qui y a répondu par courrier du 27 septembre 2019 parvenu à la chambre le 30 septembre 2019. Réponse de la société Dragui-Transports entièrement intégrée au présent RIOD.

Un extrait du rapport d'observations provisoires a été notifié le 29 juillet 2019 au groupe Pizzorno Environnement qui y a répondu par courrier du 27 septembre 2019 parvenu à la chambre le 30 septembre 2019. Réponse du groupe Pizzorno Environnement entièrement intégrée au présent RIOD.

Un extrait du rapport d'observations provisoires a été notifié le 29 juillet 2019 à la société Pasini SAS qui n'a fait parvenir ni réponse ni demande d'audition.

Enfin, un extrait du rapport a été notifié le 2 août 2019 au président de la commission locale d'évaluation des charges transférées qui n'a fait parvenir ni réponse ni demande d'audition.

Le président de DPVA a demandé à être auditionné, l'audition a eu lieu le 13 février 2020. Ce même jour, la chambre a délibéré en prenant en compte les réponses apportées au rapport d'observations provisoires et les arguments présentés lors de l'audition.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

# 1 LA SITUATION GLOBALE DE LA COLLECTIVITÉ

## 1.1 Une intercommunalité en évolution

### 1.1.1 Historique de la DPVA

La communauté d'agglomération dracénoise (CAD), créée le 31 octobre 2000, est située dans le Nord-Est du département du Var et compte aujourd'hui plus de 100 000 habitants.

La CAD a été créée par arrêté préfectoral le 31 octobre 2000, autour de 8 communes : Les Arcs-sur-Argens, Châteaudouble, Draguignan, Figanières, Lorgues, La Motte, Taradeau et Trans-en-Provence. En décembre 2001, son périmètre géographique est élargi à seize communes avec l'intégration des communes d'Ampus, Bargemon, Callas, Claviers, Flayosc, Le Muy, Montferrat et Vidauban. Sa population était alors de 97 000 habitants.

En janvier 2014, l'agglomération dracénoise est élargie à trois nouvelles communes : Saint-Antonin-du-Var, Salernes et Sillans-la-Cascade, le regroupement passe de 16 à 19 communes. En janvier 2017 quatre nouvelles communes ont intégré la CAD : Bargème, La Bastide, Comps-sur-Artuby et La Roque Esclapon.

Entre 2011 et 2017 la population de la DPVA a cru de plus de 13 %.

**Tableau n° 1 : Évolution de la population (INSEE et DGF) entre 2011 et 2017**

| | Population INSEE | Population DGF | Évolution Population INSEE constaté N / N+1 |
|---|---|---|---|
| 2011 | 95 919 | NC | |
| 2012 | 96 657 | NC | 738 |
| 2013 | 97 284 | 104179 | 627 |
| 2014 | 104 548 | 111 947 | 7 264 |
| 2015 | 105 487 | 113 087 | 939 |
| 2016 | 107 815 | 115 555 | 2 328 |
| 2017 | 110 014 | 118 259 | 2 199 |
| **Évolution 2011-2017** | **14,7 %** | **13,5 %** | **13 %** |

*Source : Notifications de DGF fournis par la DPVA (2013-2017) et fiches BERCY-COLLOC*

La DPVA est administrée par :

- un bureau du conseil communautaire composé de 26 membres ;
- un conseil communautaire composé de 66 représentants des communes de la Dracénie.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



La communauté d'agglomération dracénoise est membre de trois EPCI[1] :

- le syndicat mixte de l'Argens (SMA), créé en octobre 2014 (statuts révisés le 25/04/2016), auquel la DPVA adhère depuis les origines, chargé de gérer le risques d'inondation (GEMAPI) pour une participation de 548 432,96 € ;
- le syndicat d'ingénierie pour les collectivités et territoires innovants des Alpes et de la Méditerranée (SICTIAM), créé le 01/09/1989 (statuts révisés dernièrement le 14/06/2016), auquel la DPVA adhère depuis le 26/06/2005, chargé de la mutualisation des moyens numériques (management des données, de la fourniture, de la maintenance, de l'expertise et de la sécurité des systèmes d'information) dans les départements du Var et des Alpes-Maritimes pour une participation de 16 206,74 € ;
- le syndicat mixte ouvert PACA Très haut Débit (SMO-PACA), créé le 04/10/2012 (statuts révisés le 14/09/2017), auquel la CAH adhère depuis l'adoption des nouveaux statuts en 2017, chargé de l'équipement des territoires en infrastructures de communications électroniques à très haut débit (1 élu pesant 0,25 % des voix au sein du collège territorial du Var) dont le montant des participations n'est pas indiqué dans les comptes administratifs.

Suite à une consultation citoyenne réalisée courant juin et juillet 2018, la DPVA a, par arrêté préfectoral n° 19/2019-BCLI en date du 2 mai 2019, changé de nom pour se dénommer « *Dracénie Provence Verdon agglomération* ».

### 1.1.2 Les compétences dévolues à la DPVA

L'article L. 5216-5 du CGCT détermine les compétences de la communauté d'agglomération en fixant d'une part une liste comprenant quatre compétences obligatoires : aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville et d'autre part en déterminant trois compétences optionnelles.

Il convient de souligner qu'avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRé), les compétences suivantes ont évolué pour les EPCI à fiscalité propre, elles concernent notamment :

- le développement économique : depuis le 1er janvier 2017 ;
- la promotion du tourisme (art. L. 5214-16 et L. 5216-5 CGCT) et création d'offices du tourisme : depuis le 1er janvier 2017 avec deux exceptions permettent toutefois de conserver des offices de tourisme communaux (dans les communes « *stations classées de tourisme* » et sur les sites disposant d'une « *marque territoriale protégée* ») ;
- l'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage (art. L. 5216-5 CGCT) depuis le 1er janvier 2017 ;
- la gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI, art. L. 213-12 du code de l'environnement,) : depuis le 1er janvier 2018 cette compétence est obligatoire pour les EPCI avec possibilité de la déléguer aux EPTB (établissements publics territoriaux de bassin) ou aux EPAGE (établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux). C'est précisément ce que la DPVA a fait en créant le SMA ;

[1] Établissements publics de coopération intercommunale.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

- l'assainissement (art. L. 5214-21 CGCT): à compter du 1er janvier 2020, l'ensemble de la compétence « *assainissement* » relèvera des compétences obligatoires des communautés ;
- l'urbanisme (art. L. 5211-17 et L. 5211-5 CGCT) : depuis le 1er janvier 2017, élaboration des PLUI (plans locaux d'urbanisme intercommunaux) sauf en cas d'existence d'une minorité de blocage qui est maintenue telle que prévue par la loi ALUR (au moins 25 % des communes correspondant à 20 % de la population). Par ailleurs, dans les domaines se rapportant aux pouvoirs de police « *spéciale* » transférés, le président d'un EPCI à fiscalité propre se substitue dans tous les actes du maire, à la date du transfert.

Ces compétences figurent désormais dans les statuts de la DPVA dont la dernière mise à jour date du 2 mai 2019.

### 1.1.3 La définition de l'intérêt communautaire

Le conseil communautaire a fixé, par délibération n° 2000.6 du 19 décembre 2000, les critères permettant de définir l'intérêt communautaire. Une opération, une action, un équipement est d'intérêt communautaire s'il répond au moins à un des critères généraux ci-après :

- le périmètre de l'opération, ou le champ d'application de l'action, se développe sur le territoire de plusieurs communes ;
- l'opération ou l'action est stratégique pour la mise en œuvre du projet d'agglomération ou du schéma directeur, ou de tout autre document de réflexion, prospective ou de programmation dont l'élaboration relève de la compétence de la communauté ;
- l'opération ou l'action est déterminante pour l'équilibre socio-économique de l'agglomération ;
- l'étude générale ou une démarche de programmation requiert une cohérence d'agglomération ;
- toute opération, aménagement ou action visant au développement économique et touristique de l'agglomération.

Le conseil d'agglomération par délibération n° 2006.045 du 29 juin 2006 a reprécisé la liste des équipements transférés au 1er juillet 2006 à l'appui des mêmes critères.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Cette liste détaille pour chaque politique publique les sites à transférer et/ou à créer. Cependant, afin de faciliter le suivi des équipements transférés, il serait opportun de regrouper dans une nouvelle délibération une liste consolidée des équipements reconnus d'intérêt communautaire. L'adoption d'une délibération cadre regroupant toutes les délibérations antérieures simplifierait la compréhension de l'organisation de la collectivité.

## 1.2 Les relations entre la DPVA et ses communes membres

### 1.2.1 La mutualisation mise en place à la DPVA

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, prévoit que le schéma de mutualisation doit faire l'objet d'une évaluation et donne lieu à une communication sur l'état d'avancement, par le Président de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale au conseil d'agglomération.

#### 1.2.1.1 Un projet de territoire affichant des objectifs ambitieux de mutualisation

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi Voynet) et son décret d'application n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 imposent aux EPCI d'adopter un projet d'agglomération. La communauté d'agglomération s'est dotée de plusieurs projets d'agglomération successifs en 2007 puis 2014. Le dernier projet communautaire a été adopté par délibération n° C_2014-135 en date du 25 septembre 2014 pour la période 2014-2020.

Ce nouveau document de 84 pages a été bâti autour de plusieurs engagements :

- le principe de soutenabilité du plan pluriannuel d'investissement (PPI) ;
- une maîtrise de la masse salariale et du fonctionnement ;
- une mise en place d'un schéma de mutualisation ;
- une recherche d'économie d'échelle, de redéploiement ;
- un recentrage sur les compétences de la communauté d'agglomération ;
- une articulation en politique/mission/action.

Ce projet de territoire s'articule autour de trois principes généraux :

- « *faire à plusieurs ce qu'une commune ne peut réaliser seule ;*
- *assurer l'équité et la solidarité entre les communes ;*
- *construire une ambition de territoire et un projet commun* ».

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Les objectifs affichés par ce document de référence ont été les suivants :

- *« renforcer les solidarités entre les différentes composantes du territoire (urbain, rural, quartiers ; zones périphériques ou prioritaires, cœurs de ville et centres anciens, zones d'activités, de services, écologiques...) ;*
- *maîtriser les conséquences de l'étalement urbain ;*
- *développer la qualité urbaine, par le niveau des services et des équipements accessibles à tous ;*
- *repenser des stratégies cohérentes de développement économique, de mobilité, d'innovation et d'attractivité du territoire ;*
- *s'insérer dans un environnement local à l'échelle de notre territoire, et dans les dispositifs de contractualisation (volets territoriaux et européens) tout en favorisant une dynamique d'ingénierie publique ».*

Pour répondre à ces objectifs, ce document s'est fixé plusieurs axes de travail :

- *« stratégie financière de mandature (optimisation et soutenabilité) ;*
- *politique dynamique de solidarité et de compensation communautaire ;*
- *maîtrise, équité (observatoire de la fiscalité) et solidarité fiscale, avec principe de retour à meilleure fortune auprès du contribuable ;*
- *priorité à l'investissement d'aménagement du territoire et productif, et mise en place d'un fonds de développement économique sur la base de la création de richesse généré par l'activité ;*
- *démarches : Co-élaboration du PPI ; Concertation SCoT ; Performance publique à l'échelle du territoire ;*
- *gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et Mutualisation à l'échelle du territoire ».*

Ce document affiche une certaine volonté de placer la mutualisation au cœur de son action. Cité vingt-deux fois, ce terme est défini comme suit dans le projet territoire :

*« Les communes et la DPVA se sont engagées dans l'élaboration du schéma de mutualisation des services dont l'objectif est de rationaliser les moyens, et de réaliser des économies d'échelle, tout en assurant une qualité de service.*

*La DPVA et les communes, en partageant des compétences, des moyens techniques et humains, valorisent ainsi l'expertise sur les projets tout en répondant à l'enjeu de performance publique, dans un contexte financier difficile.*

*La DPVA propose aux communes des missions d'assistance et d'ingénierie, d'expertises, de retours d'expériences. Elle peut réaliser des études de faisabilité, assister la maîtrise d'ouvrage, proposer une méthodologie de travail dans des domaines très variés (juridique, financier, gestion des ressources humaines, aménagement, voirie, environnement, etc.).*

*La mise en place d'un « guichet unique » centralisant les demandes d'assistance des communes est indispensable afin d'apporter une réponse dans les délais les plus courts ».*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



#### 1.2.1.2 Les premières expériences de mutualisation

Avant l'adoption du dernier schéma de mutualisation en 2015, la DPVA s'est engagée dans plusieurs processus de mutualisation :

- réseau des équipements culturels (depuis 2006) ;
- urbanisme (depuis 2014) : cette compétence facultative à la création de ce service visait quatre missions :
  - l'instruction, pour le compte des communes membres, des autorisations liées au droit des sols ;
  - l'assistance aux communes membres dans les procédures d'établissement ou de révision des documents d'urbanisme ;
  - sur demande des communes, des études d'urbanisme d'intérêt local ;
  - la gestion de la digitalisation du cadastre et son exploitation par la création d'un SIG de portée intercommunale ;
- fiscalité (depuis 2014) : En 2014, une convention de partenariat a été signée avec la DGFIP afin que la communauté d'agglomération dracénoise réalise un diagnostic fiscal portant sur le foncier de ses communes membres.

#### 1.2.1.3 Le schéma de mutualisation de 2015

Par délibération n° C_2015_137 du 17 décembre 2015, la communauté d'agglomération dracénoise et ses communes membres ont adopté un schéma de mutualisation des services pour la période 2014-2020. Décliné sous la forme d'un catalogue d'offres de services, ce schéma comportait trois axes de travail :

- Axe 1 : la DPVA et les communes partagent de l'information et des connaissances ;
- Axe 2 : la DPVA et les communes mobilisent de l'ingénierie et proposent des services ;
- Axe 3 : la DPVA et les communes créent des services communs.

Les objectifs affichés par ce schéma de mutualisation étaient au nombre de cinq :

- « *améliorer le service rendu à l'usager (proximité, efficience, équité et qualité) et développer, par la gestion en commun de moyens, des politiques publiques plus ambitieuses au service des usagers.*
- *renforcer la solidarité entre les collectivités du territoire par la mise en commun des expériences, expertises et compétences, en acceptant le principe que la mutualisation puisse être à géométrie variable en fonction des besoins des communes, en prenant notamment en considération les capacités et besoins des plus petites communes.*
- *rationnaliser les dépenses publiques en cherchant à mutualiser les activités effectuées de façon similaire et qui pourraient être optimisées si elles étaient exercées en commun.*
- *rationnaliser les structures et organisations, mettre en relation des problématiques similaires pour les traiter à une échelle plus vaste que la commune.*
- *développer les expertises et les ressources sur le territoire, améliorer et valoriser les compétences et savoirs :*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

- *s'appuyer sur les compétences des services municipaux pour les partager à l'échelle intercommunale ;*
- *mettre à disposition des communes, qui ne pourraient les assumer seules, des expertises et compétences créées et cofinancées dans le Cadre communautaire, développer des compétences nouvelles pour le territoire susceptible de bénéficier aux communes qui ne disposent pas de ces compétences et / ou qui en exprimeraient le besoin* ».

La mise en place de cette mutualisation s'articulait autour de trois grands principes :

- « *la liberté offerte à chaque commune de s'inscrire ou non dans le projet de schéma de mutualisation et son offre de service ;*
- *la souplesse et l'adaptation : la mutualisation doit être conçue comme un processus évolutif pouvant être à géométrie variable (toutes les Communes ne sont pas obligées de participer à tous les dispositifs proposés et peuvent s'engager diversement dans ceux-ci).*
- *la lisibilité : pour que la mutualisation soit réellement partagée et pour faciliter ainsi sa mise en œuvre, les exigences de transparence, communication et respect de chacun des acteurs doivent être prises en compte* ».

Ce schéma prévoyait plusieurs 6 principaux chantiers :

- le réseau des référents Ressources Humaines (RH) (formations délocalisées du CNFPT sur le territoire, et élaboration d'un diagnostic préalable à la création d'un service commun en matière de prévention et santé au travail) ;
- mise à disposition de personnel auprès de Sillans la Cascade et du syndicat mixte de l'Argens (SMA) ;
- création d'un service commun RH, finances avec la commune des Arcs-sur-Argens ;
- création d'un observatoire de la fiscalité ;
- mise en place d'une veille documentaire ;
- conseil et assistance au développement et à la maintenance des systèmes d'information ;
- schéma d'accessibilité, dans le Cadre des agendas d'Accessibilité Programmée (Ad'AP) et du schéma directeur transport – Ad'AP (Sd'AP).

La gouvernance du pilotage et du suivi de ce projet s'articulait autour de trois organes :

- « *M. le Vice-président en charge de la modernisation de l'action publique est chargé du suivi du projet de mutualisation des services.*
- *Le comité de pilotage, composé des membres du Bureau communautaire es régulièrement informé de l'avancée des travaux et procède aux validations nécessaires.*
- *Des comités techniques sont montés entre les services intercommunaux et communaux, fonctionnels et/ou opérationnels concernées par l'action de mutualisation à développer* ».

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Ce schéma de mutualisation était accompagné d'un catalogue d'actions qui se présentait sous forme de fiches d'actions très concrètes. Il convient néanmoins de préciser que ce document qui a été édité en 2015 pour 19 communes membres (dont 10 communes de moins de 2 500 habitants), n'a pas été réactualisé à l'issue de l'entrée de 4 nouvelles communes.

#### 1.2.1.4 Le bilan de la mutualisation affiché par la DPVA dans son rapport de 2017

La délibération n° C_2018_27 en date du 12 avril 2018 a présenté un rapport de bilan des expériences de mutualisations réalisées par la DPVA depuis 2015 après son adoption par la commission mixte « *Administration générale et communication - Modernisation de l'action publique et relations citoyennes* » réunie le 28 mars 2018.

Ce rapport de 12 pages s'articule en deux parties : une première partie de cinq pages rappelant les grands principes et les ressorts qui ont présidé à la mise en place du schéma de mutualisation et une seconde partie destinée à l'établissement du bilan du projet.

Selon ce rapport, les premières réalisations ont porté sur les points suivants :

- « *sur les 26 domaines d'actions prévus au Catalogue de l'offre de services, 14 sont lancés et en cours de réalisations (soit 54 %) ;*
- *8 actions mises en place dans les domaines suivants :*
  - *animation de réseaux de référents : marchés publics, communication ;*
  - *mise à disposition de personnels ou de services des communes pour l'entretien et la gestion d'équipements communautaires notamment : voiries de la ZAE du Pont Rout, Jardin des Senteurs ;*
  - *soutien de la DPVA aux communes pour les demandes de subvention dans le Cadre des politiques contractuelles ;*
  - *accompagnement à la mise en place de nouvelles législations / règlementations telle que l'ouverture dérogatoire au repos dominical des commerces de détail (Loi Macron) ;*
  - *analyse des notifications de ventes SAFER pour le compte des communes, afin d'alerter sur des ventes suspectes (urbanisme / agriculture) ;*
  - *achats groupés, dans l'attente de la création d'un service mutualisé de mise en concurrence* ».

#### 1.2.1.5 L'évaluation de la mutualisation

Ce rapport présente le mérite s'accentuer ses efforts de mutualisation sur des fonctions supports (RH, finances, achat publique et informatique) qui sont souvent considérés comme des secteurs coûteux. Cet affichage volontariste, se heurte cependant, aux lenteurs de mise en place du projet qui, au moment de l'instruction, s'était essentiellement limité à l'accompagnement des communes membres. Par ailleurs, force est de constater que dans la mesure où la démarche s'inscrivait sur la base du volontariat, la mutualisation n'a profité qu'à un nombre limité de communes.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

L'accompagnement à l'ingénierie constitue l'essentiel (68 %) des actions prévues au catalogue de l'offre de service de la DPVA aux communes. Cela s'est traduit par une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et une aide à la définition des besoins dans le lancement et le suivi de certains travaux :

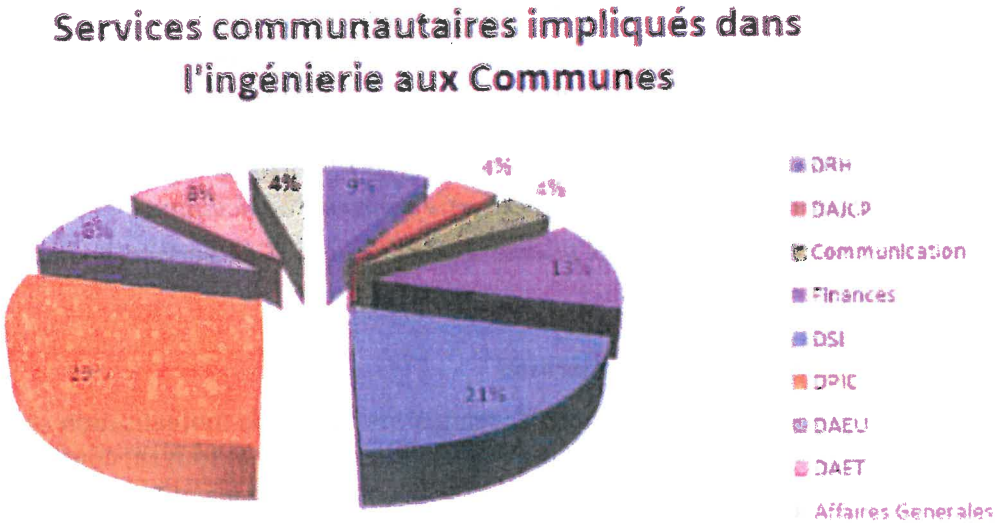
- AMO pour la Commune d'Ampus : avis technique par rapport à l'arrêté de péril déposé sur un immeuble situé sur la place du village ;
- AMO pour la Commune de Sillans la Cascade : assistance au projet de réhabilitation de la cour du château ;
- suivi et coordination des marchés relatifs à la mise en œuvre du schéma d'accessibilité : mise aux normes « handicapés » des ERP et IOP publics.

Hormis l'accompagnement, ladite mutualisation prend la forme d'une mise à disposition ponctuelle de personnels qualifiés au profit des communes et la prestation de service (15 % des actions). Quelques exemples de mises à disposition de services :

- mutualisation du garde champêtre intercommunal avec les communes d'Ampus, Callas, Châteaudouble, Figanières et Montferrat ;
- mise à disposition partielle du service technique de la commune de Vidauban pour l'entretien de la Base de Loisirs, aménagée par la DPVA.

Une présentation graphique de la contribution des services aux efforts de mutualisation est proposée dans le rapport de suivi du schéma de mutualisation :

**Graphique n° 1 : Contribution des services de la DPVA à l'ingénierie aux communes**




*Source : Extrait du rapport portant sur le bilan de mutualisation de 2017*

Si cette expérience constitue une avancée non négligeable en termes de partage des compétences et des savoir-faire, elle n'en demeure pas moins limitée tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Sur le plan qualitatif ces démarches de mutualisation s'apparentent davantage au soutien en appui de la DPVA (axes n° 1 et 2 définis le catalogue des actions), que de la mise en commun de services (axe n° 3). Le soutien en appui s'est ainsi traduit par le prêt, durant quelques mois en 2017, d'un agent de la direction des ressources humaines afin d'épauler les communes nouvellement entrantes à la DPVA. Jusqu'à l'année 2018, la fusion entre des services communaux et des services de la DPVA n'a pas pu se concrétiser en raison du temps dédié à la négociation du projet. Il convient d'ailleurs de souligner l'absence de débat sur l'état d'avancement de cette mutualisation. Se fondant sur le dernier alinéa de l'article L. 5211-39-1 qui prévoit qu'un débat porte sur l'état d'avancement de la mutualisation lors de l'adoption du rapport d'orientation budgétaire, l'ordonnateur a indiqué que cet article « *ne spécifie pas un retour formalisé des communes sur le rapport présenté.* ». Or l'analyse des rapports d'orientation budgétaire par la chambre a pu montrer le caractère succinct de la partie dédiée à cette question.

Sur un plan quantitatif, la chambre relève une absence d'objectifs de mutualisation chiffrés. S'il est possible d'identifier les personnels mis à disposition ponctuellement des communes et de comptabiliser ainsi le poids de leur action au prorata des heures passées auprès des communes, il reste délicat de mesurer le temps consacré à l'ingénierie d'appui aux communes. Concernant les économies attendues par ces mesures de mutualisation, leur mesure par l'ordonnateur reste ainsi théorique. D'ailleurs, pour les Assistants à Maître d'Ouvrage (AMO), la DPVA raisonne d'ailleurs en « *économies réalisées par le non-recours aux prestataires privés* ».

Le total des dépenses de personnel de la DPVA et de ses communes membres mutualisées dans les deux sens représentait, en 2017, 106 294 € (43 406 € mis à disposition par les communes membres à la DPVA et 62 888 € mis à disposition par la DPVA aux communes) soit 0,7 % des dépenses de personnel de la DPVA de 2017 :

**Tableau n° 2 : Bilan des personnels mutualisés entre la DPVA et ses communes membres**

| *En €* | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var annuelle moyenne 2014/2017 |
|---|---|---|---|---|---|
| Dépenses de personnel mis à dispo par les communes à la DPVA | 1 314,41 | 1 341,48 | 8 253,30 | 43 406,40 | 220,8 % |
| Dépenses de personnel mis à disposition de la DPVA vers les communes | 52 144,40 | 76 592,99 | 75 200,12 € | 62 888,42 | 6,4 % |
| TOTAL | 53 458,81 | 77 934,47 | 83 453,42 | 106 294,82 | 25,7 % |
| Dépenses de personnel DPVA tous budgets | 13 861 306,18 | 13 470 614,43 | 14 213 944,33 | 15 136 608,36 | 3,0 % |
| % des dépenses de personnel DPVA (tous budgets) | 0,4 % | 0,6 % | 0,6 % | 0,7 % | 22,1 % |

*Source : Données fournies par la DRH de la DPVA*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Le rapport portant sur le bilan de la mutualisation s'est projeté sur les réalisations à venir dans le courant de l'année 2018 qui ont concerné :

- la création de services communs RH et finances (prévue dès le mois de mai 2018 entre la DPVA et les communes des Arcs-sur-Argens, Vidauban et Châteaudouble) ;
- la création d'un service commun d'achat public ;
- la création d'un système informatique commun.

Le projet de mutualisation des services RH et financiers concernant les communes des Arcs et de Châteaudouble a vu le jour le 1er mai 2018. La mutualisation avec Vidauban et Saint-Antonin-du-Var dans ce même domaine qui était prévue pour 2019 a été différée. La création d'un service commun de l'achat public et du système informatique et des communications (SIC) n'a pas encore vu le jour.

#### 1.2.1.6 Une intégration fiscale plutôt faible qui se renforce dans le temps

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève directement et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes qui en sont membres et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Plus cet indicateur est proche de 1 et plus l'EPCI est considéré intégré.

Sur toute la période passée sous étude, ce coefficient à la DPVA est resté supérieur à la moyenne de la strate des communautés d'agglomération. L'écart s'est même creusé entre 2014 (2,5 %) et 2017 (5,9 %). Cela signifie qu'au vu de cet indicateur, l'intégration peut être considérée comme correcte même si elle gagnerait à être amplifiée.

**Tableau n° 3 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale**

| *en €* | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CIF de la DPVA | 0.397 | 0.339 | 0.352 | 0,350615 | 0.355 | 0,371892 | 0,373909 |
| CIF moyen de la catégorie | | | | 0,342177 | 0.328 | NC | 0,352996 |
| Écart DPVA / moyenne de la catégorie ( %) | | | | 2,5 % | 7,6 % | | 5,9 % |

*Source : Fiches DGF notifiées par la Préfecture du Var à la DPVA et SDCI élaboré par la Préfecture du Var*

L'ordonnateur a tenu à préciser qu'un pacte financier fiscal (PFF) devrait voir le jour prochainement et que, comme la chambre a pu le relever, l'intégration fiscale progresse.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



L'ordonnateur conteste cette analyse au motif que certains projets de mutualisation profitent à toutes les communes comme l'instruction des documents d'urbanisme. La chambre ne conteste pas que certaines avancées soient réalisées dans certains domaines. Cependant, la mutualisation n'est pas uniforme L'ordonnateur ayant fait le choix d'avancer pas à pas, il a été retenu une organisation à la carte à partir d'un catalogue de mutualisation auxquelles les communes étaient libres d'adhérer ou non comme par exemple la mutualisation des ressources humaines.

La chambre ne conteste pas ce choix méthodologique fondé sur le pragmatisme. Cependant, force est de constater la modestie des résultats. D'une part les communes avancent en ordre dispersé dans la mutualisation et d'autre part la mutualisation se cantonne, pour l'instant, essentiellement à du prêt du personnel intercommunal, les montants en jeu sont faibles. L'action de mutualisation s'apparente davantage au soutien en appui de la DPVA (axes n° 1 et 2 définis le catalogue des actions), que de la mise en commun de services (axe n° 3).

### 1.2.2 Le fonctionnement de la CLECT

Aux termes de l 'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), il est créé entre l'EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres une commission locale chargée d'évaluer les charges transférées (CLECT) entre les communes membres de l'EPCI et ce dernier, dont le montant net permet de déterminer celui de l'attribution de compensation, qui a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres et constitue pour le groupement de communes une dépense obligatoire.

#### 1.2.2.1 Rappel des dispositions législatives et règlementaires

L'adoption du rapport de la CLECT selon la méthode de droit commun est codifiée par le code général des impôts. Le législateur y a apporté des précisions, avec la loi de finances de pour 2017. Désormais, le IV de l'article 1609 nonies C du CGI prévoit que le rapport de la CLECT doit être transmis aux communes dans les neuf mois qui suivent le transfert de la compétence.

Le rapport est adopté par délibérations concordantes à la majorité qualifiée des 2/3 des conseils municipaux des communes membres représentant la moitié de la population, ou bien les 2/3 de la population représentant la moitié des conseils municipaux, sans veto de la commune la plus peuplée.

Toutes les communes doivent se prononcer, même si elles ne sont pas concernées par un transfert de charges en tant que tel.

Le législateur a également précisé que, à l'issue de la remise du rapport aux communes, ces dernières disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le rapport. Les transferts effectués au 1er janvier doivent être réglés dans un délai d'une année.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

En l'absence de CLECT, le représentant de l'État arrête le coût net des charges transférées, en se basant sur les trois dernières années pour les coûts de fonctionnement et sur les sept dernières années pour les coûts d'investissement inscrits dans les budgets. En cas de blocage de la CLECT et à défaut d'arbitrage préfectoral, les attributions de compensation provisoires, qui ont normalement été notifiées avant le 15 février, continuent d'être versées. Les corrections peuvent être effectuées sur l'exercice suivant quand le rapport sera adopté.

#### 1.2.2.2 La gouvernance de la CLECT

Dans son précédent rapport datant de 2011, la chambre avait constaté « l'absence du rapport de la commission d'évaluation des charges transférées ayant présidé au calcul de l'attribution de compensation de chaque commune membre lors de la création de la DPVA en 2001. Ce rapport est pourtant obligatoire ».

À la suite de ces observations, la DPVA adopté, par délibération n° C_2014_163 du 13 octobre 2014, un règlement intérieur qui encadre le fonctionnement de la CLECT. Sa mission est la suivante : « *La CLECT a pour mission d'établir un rapport portant évaluation des charges transférées* ». Le document présente une méthode d'évaluation des charges transférées assez inégale en qualité : si les dépenses d'équipement sont plutôt explicites, pour les dépenses de fonctionnement transférées il est proposé de se référer aux comptes administratifs des communes.

Au cours de la période examinée, la CLECT s'est réunie en moyenne deux fois par an.

Les procès-verbaux des séances des CLECT sont généralement succincts. Aucune identification des votes n'est effectuée. Les derniers rapports, sur la période 2014-2017, ne font plus état des membres ni des votes. Le nombre de participants est généralement faible. Ainsi, pour la CLECT du 16 décembre 2013, seules trois personnes élues étaient présentes, dont un « *M. X* », ainsi que trois membres du personnel administratif. Le compte rendu de cette réunion relève le caractère non opérationnel de la CLECT en raison de la non atteinte du quorum, il est notamment écrit que :

« *Sur la base des points de la méthodologie exposée, il n'y a pas lieu de contester cette évaluation. Toutefois, vu le faible nombre de commissaires présents à la réunion, celle-ci n'a pas rendu d'avis formel. Le présent document a donc pour but d'informer les maires et membres de la commission, des transferts de charges intégrés au calcul de l'attribution de compensation définitive 2013* ».

Sur le fond, les rapports comportent des tableaux du calcul des attributions de compensation par groupements de 3 à 4 communes (groupes des trois communes entrées en 2014 puis des quatre entrées en 2017) mais rarement un tableau récapitulatif de l'ensemble des attributions de compensation dues par la DPVA à toutes ses communes membres, avec les réductions ou majorations à apporter par compétences, permettant ainsi d'en fixer les nouveaux montants. De fait aucune actualisation des charges et des ressources n'est présentée pour les communes anciennement membres de la DPVA.

Par ailleurs, les rapports de la CLECT ne contiennent aucune annexe permettant de justifier le mode de calcul des charges transférées par postes de dépenses (dépenses de personnel, charges courantes, etc.) alors que le règlement intérieur de la CLECT le prévoit expressément.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Les délibérations du conseil communautaire ont systématiquement entériné les nouveaux montants d'attribution de compensation proposés par la CLECT. Une évaluation incomplète des charges transférées.

Lorsqu'elle a eu à statuer sur les conséquences financières de l'intégration à la DPVA de nouvelles communes, la CLECT a fonctionné dans des conditions très aléatoires.

Concernant l'intégration des quatre nouvelles communes réalisée au 1er janvier 2017, une CLECT réunie en date du 6 décembre 2016, ne mentionne pas les conséquences de l'incorporation de ces quatre communes. Il a fallu attendre la CLECT du 23 septembre 2017 pour que cette évaluation soit faite. Le compte-rendu de la CLECT du 23 septembre 2017 mentionne toutefois l'existence de travaux effectués en fin 2016 sans qu'il n'y ait de compte-rendu disponible.

Pour 2017, une attribution de compensation provisoire pour les quatre nouvelles communes membres aurait ainsi été arrêtée en mars 2017 à 19 665 € pour des recettes fiscales transférées évaluées à 125 641 € et des charges transférées à 136 311 €.

**Tableau n° 4 : Attribution de compensation provisoire des 4 nouvelles communes de la DPVA**

| ATTRIBUTION DE COMPENSATION 2017 PROVISOIRE (en Euros) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Communes | Recettes fiscales transférées | Charges transférées 2017 | Attribution de compensation provisoire | Attribution de compensation versée | Attribution de compensation encaissée |
| MARGERIE | 16 088 | 16 594 | 506 | | 506 |
| COMPS SUR ARTUBY | 55 883 | 46 888 | 8 995 | 8 995 | |
| LA BASTIDE | 29 591 | 30 885 | -1 291 | | -1 291 |
| LA ROQUE ESCLAPON | 24 078 | 41 944 | -17 866 | | -17 866 |
| Total | 125 641 | 136 311 | -10 670 | 8 995 | -19 665 |

*Source : Compte-rendu de la CLECT du 23/09/2017*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

L'évaluation des charges transférées a été ainsi actualisée à 14 225 € en septembre 2017 à partir d'une augmentation des recettes fiscales transférées (135 172 €) et une stabilisation des charges transférées (136 311 €) :

**Tableau n° 5 : Attribution de compensation définitive des 4 nouvelles communes de la DPVA**

ATTRIBUTION DE COMPENSATION 2017 DEFINITIVE

| Communes | Recettes fiscales transférées | Charges transférées 2017 | Attribution de compensation provisoire | Attribution de compensation versée | Attribution de compensation encaissée |
|---|---|---|---|---|---|
| BARGEME | 17 459 | 16 594 | 865 | 865 | |
| COMPS SUR ARTUBY | 58 565 | 46 888 | 11 677 | 11 677 | |
| LA BASTIDE | 31 429 | 30 885 | 544 | 544 | |
| LA ROQUE ESCLAPON | 27 719 | 41 944 | -14 225 | | -14 225 |
| **Total** | **135 172** | **136 311** | **-1 139** | **13 086** | **-14 225** |

*Source : Compte-rendu de la CLECT du 23/09/2017*

Le tableau, présenté à la CLECT ne permet pas de connaître, avec précision, la part dédiée aux charges de personnels transférées au sein des charges transférées ainsi que les autres dépenses.

L'absence d'évaluation précise et détaillée des charges transférées ne permet donc pas à l'assemblée délibérante de prendre pleinement connaissance du coût et du financement des transferts.

En réponse aux observations provisoires l'ordonnateur a précisé que les comptes rendus ne reprenaient pas de manière littérale et exhaustive l'ensemble des éléments constitutifs des calculs des transferts de charges annuels, car ces éléments nombreux et détaillés, déjà examinés par la CLECT, sont par nature très techniques et peu accessibles sans explications.

Ces éléments, avant examen par la CLECT, ont été communiqués aux maires concernés et restent communicables à la demande et constitutifs des calculs annuels de l'attribution de compensation. Cette attribution fait, de surcroît, l'objet annuellement d'un examen en commission des finances, avant approbation en Bureau d'agglomération, puis a fait l'objet de deux délibérations spécifiques en Conseil d'Agglomération reprenant pour chacune des communes de l'Agglomération, le montant des recettes et charges transférées, permettant ainsi de calculer l'attribution de compensation individuelle à verser ou à encaisser annuellement.

La chambre estime que cette information aux maires aurait gagné en transparence si elle avait été formalisée au sein des rapports de la CLECT.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



## 1.3 La qualité de l'information budgétaire et comptable à la DPVA

### 1.3.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable

#### 1.3.1.1 Les informations données par les documents budgétaires

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par l'article 107 al 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2017 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé, oblige les collectivités à rendre accessibles leurs documents budgétaires auprès du public.

Cette disposition du CGCT prévoit que « *les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'État dans le département. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.* »

Ces obligations sont précisées par le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières. Ce décret prévoit que ces documents budgétaires et financiers doivent être mis en ligne gratuitement dans un délai d'un mois à compter de leur adoption. Ils doivent être accessibles, lisibles et conformes aux documents soumis à l'organe délibérant. Cette obligation concerne tous les documents budgétaires (budgets primitifs, comptes administratifs, budgets supplémentaires, décisions modificatives) et concernent le budget principal comme les budgets annexes de la collectivité. Ces documents doivent être assortis d'une présentation sous forme de rapport. L'article 3 de ce décret qui modifie l'article R. 2313-8 du CGCT détaille les conditions de mise en ligne de ces documents budgétaires et financiers.

Depuis la publication du décret de juin 2016, la communauté d'agglomération met régulièrement en ligne ses documents budgétaires à savoir :

- les budgets primitifs du budget principal et des budgets annexes ;
- les comptes administratifs du budget principal et des budgets annexes.

Cependant, quelques documents budgétaires ne sont pas en ligne :

- les rapports d'orientation budgétaire ;
- les décisions modificatives et budgets supplémentaires.

Les documents administratifs, à savoir les délibérations et les arrêtés, sont régulièrement mis en ligne, conformément aux dispositions prévues par l'article R. 2121-7 à 12 du CGCT.

#### 1.3.1.2 Le débat d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales impose qu'un débat ait lieu au sein du conseil municipal sur la base du rapport d'orientation budgétaire (ROB) proposé aux membres de l'organe délibérant. Ce débat doit porter sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Ce débat permet ainsi à l'assemblée délibérante de prendre part aux réflexions portant sur les orientations à venir en termes de fonctionnement et d'investissement, de fiscalité et de recours à l'emprunt.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

L'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) du 7 août 2015 a modifié les articles L. 2312-1, L. 3312-1, L. 5211-36 et L. 5622-3 du CGCT relatifs au DOB, en complétant les dispositions relatives à la forme et au contenu du débat. Désormais depuis 2016 ce rapport donne lieu à un débat qui est acté par une délibération spécifique, qui donne lieu à un vote précisant la répartition des voix comme l'indique la lettre-circulaire du préfet du Var en date du 17 février 2016 puis celle plus détaillés du 17 novembre 2016 (page 3).

Par ailleurs, pris en application de cette loi, le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et transmission du rapport d'orientation budgétaire est venu apporter des éléments de cadrage sur la présentation de ce rapport. Ce décret, qui modifie l'article D. 2312-3 du CGCT, liste des informations qui doivent désormais obligatoirement figurer, à compter de l'exercice 2017, dans les rapports d'orientation budgétaires présentés par les communes de plus de 3500 habitants, et pour certaines dispositions spécifiques pour celles de plus de 10 000 habitants.

Le DOB pour l'année 2018 a été présenté par la délibération n° 3 lors du conseil municipal du 15 février 2018 en préparation du budget primitif de l'exercice 2018 adopté le 12 avril 2018. La présentation de ce rapport, adopté conduit la chambre à formuler des observations tant sur la forme que sur le fond.

Sur la forme, le rapport a doublé de volume par rapport à celui de 2017 (34 pages) prend la forme d'un document rédigé avec un plan détaillé. Après avoir décrit le contexte national sur un plan économique, juridique et financier, ce document expose une analyse financière rétrospective de la collectivité sur la période 2014-2017 puis les orientations budgétaires pour l'année à venir. Une petite partie d'une page est consacrée aux 9 budgets annexes.

Sur le fond, le rapport constitue un outil de veille juridique mettant en lumière l'impact des mesures prises dans la loi de finance en cours.

Si ce document présentait le mérite d'être clair pour des novices en matière financière, il n'en demeure pas moins qu'il comportait de nombreuses lacunes. Aucune présentation prospective détaillée portant sur les engagements pluriannuels tant en fonctionnement qu'en investissement n'est proposée.

Par ailleurs, les données relatives aux ressources humaines (évolution des effectifs et de leurs structures, évolution du GVT) restent très insuffisantes et sujettes à caution compte tenu des annonces de dépenses supplémentaires faites. Pourtant, avec l'extension du périmètre de la DPVA constatée successivement en 2014 et 2017, il eut été intéressant de détailler le nombre d'effectifs (en ETP) récupérés par la DPVA ainsi que leur coût brut chargé. D'ailleurs ce rapport ne fait aucune mention d'une quelconque étude de la CLECT alors que la période passée et à venir est marquée par une extension du périmètre à la fois horizontale (nombre de communes membres) mais aussi verticale (transferts de compétences à venir notamment en matière de GEMAPI, d'assainissement.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



L'évaluation prévisionnelle de la dette reste perfectible. Une contradiction a été relevée page 18 qui annonce que « *l'endettement serait in fine de 38,5 M€ en 2020* » et le graphique qui l'accompagne et qui prévoit un tassement entre 2017 et 2020 de l'encours de la dette autour de 36 M€. Plus loin, en page 31 est annoncé que « *la DPVA prévoit, une augmentation de son endettement de l'ordre de 4/5 M€ pour atteindre 39 M€ à la fin de l'exercice 2020.* ». Or une évolution de 4/5 M€ comme indiqué ferait plutôt porter la dette autour de 40/41 M€. Par ailleurs, aucune mention n'est faite sur l'évolution de la charge de la dette (intérêts) alors que ces derniers ont connu de fortes amplitudes sur la période 2012-2017. Quant à la capacité de désendettement attendue autour de 7,4 années pour 2020, cette dernière reste largement assujettie à une maîtrise de l'épargne brute par l'ordonnateur et donc de ses charges de fonctionnement. Une dette portée à 41 M€ avec une capacité de désendettement de 7,4 année suppose le maintien d'une épargne brute supérieure à 5,5 M€.

Dans ces conditions, et en dépit des efforts consentis depuis 2017 pour améliorer les informations contenues dans ce document stratégique, les imprécisions et parfois les silences de certaines analyses ne permettent pas au lecteur d'appréhender l'évolutions du budget de l'EPCI ni d'apprécier les choix présentés, notamment en matière d'investissements pluriannuels. La DPVA doit donc veiller à adresser un rapport d'orientation budgétaire plus précis et complet aux conseillers intercommunaux, et faire porter le débat sur l'ensemble des points mentionnés dans le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 précité.

La consultation du ROB 2019 montre qu'aucune projection chiffrée, sur les prochaines années à venir, n'apparaît ni en dépenses de fonctionnement (en particulier en charges de personnel) ni en dépenses d'investissement. Le rapport se borne à dresser un constat rétrospectif de l'évolution des dépenses passées.

L'ordonnateur en réponse à la chambre a rappelé que ces engagements pluriannuels font bien l'objet d'une communication, puisqu'une délibération spécifique du PPI est prise au début de chaque mandat électoral depuis 2008, ainsi que d'un suivi annuel qui est faite et porté à la connaissance des élus au moment de la préparation budgétaire annuelle. Cela a d'ailleurs été le cas en octobre 2017 lors de la clause de revoyure du PPI, acté par les Elus et délibéré par le Conseil d'Agglomération. Un point final est également réalisé en fin de mandat, permettant de connaitre précisément l'état de réalisation globale du PPI.

Toutefois le PPI et le ROB sont deux documents distincts et la chambre invite l'ordonnateur à se conformer aux dispositions du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 précité.

#### 1.3.1.3 Des annexes incomplètes

L'article L. 2313-1 et l'article R. 2313-3 du CGCT imposent aux communes de 3 500 habitants et plus, une présentation des annexes obligatoires jointes aux documents budgétaires et comptables qui reste applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Un passage en revue des documents budgétaires a pu montrer que le budget primitif de l'exercice 2018 contient quelques lacunes. La chambre regrette que le tableau relatif à aux variations du patrimoine (annexe A10.1 à 3) et à la situation des autorisations de programme et des crédits de paiement soit laissée vide (annexe IV B2.1) ne soit pas rempli.

Concernant les comptes administratifs de la DPVA, une analyse approfondie montre que certaines rubriques sont peu ou mal renseignées.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Ainsi, le tableau des subventions versées aux associations est annexé au compte administratif conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT. Cependant, la valorisation financière des aides (mise à disposition de locaux, d'équipements ou d'éventuels personnels) dispensées aux associations par la DPVA n'est pas indiqué. Or l'annexe IV – B1.7 des maquettes de la norme comptable M14, prise en application de l'article L. 2313-1 du CGCT, prévoit de faire apparaître les aides directes et les aides en nature dans deux colonnes différentes. Ces prestations en nature ne sont jamais renseignées. Il serait souhaitable que ces données soient retranscrites dans cette annexe afin d'assurer la plus grande transparence sur les aides indirectes. Cette information permettrait de connaître la totalité des efforts consentis par la DPVA au profit d'organismes privés.

Par ailleurs, il serait souhaitable que la DPVA complète l'annexe IV-C2 en distinguant les associations situées en-deçà de 75 000 € des autres afin de faciliter le contrôle de légalité des subventions par la préfecture du Var.

De surcroît, l'annexe A7.3.1 relative aux évaluations des charges et produits issus de l'activité liées aux ordures ménagères (état de la répartition de la TEOM) n'a pas été correctement renseignée dans les comptes administratifs de 2016 et 2017. Pourtant cette mention obligatoire permet de connaître de manière synthétique le coût de ce service, qui constitue le premier poste de dépense de la DPVA, par rapport aux recettes collectées, et notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). L'ordonnateur a précisé en réponse que bien que le montant de la TEOM ne soit pas détaillé sur la ligne ad hoc, le montant total des recettes perçues intègre bien en compte le montant de cette taxe. La chambre estime qu'en vertu du principe de non contraction des recettes il sera nécessaire de détailler les recettes collectées par la collectivité au titre des activités liées à la gestion des déchets, en précisant les différentes composantes des recettes.

Des anomalies ont été relevées dans l'annexe C1.1 relative aux personnels. En 2014 et 2015, la répartition des effectifs par filières n'a pas été renseignée au niveau des sous-totaux, et en 2014, le total des effectifs n'est pas renseigné ; obligeant ainsi le lecteur à effectuer lui-même les additions. Les rémunérations sont par ailleurs très partiellement renseignées (seuls les indices sont indiqués mais pas les rémunérations brutes).

La comparaison portant sur les emplois pourvus entre les tableaux remplis par le service chargé des ressources humaines de la DPVA et les états du personnel C.1 au 31 décembre N annexés aux comptes administratifs a révélé certaines incohérences.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



**Tableau n° 6 : Écarts des données sur les effectifs entre les comptes administratifs et la réalité**

| Effectifs physiques bruts | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | | 2017 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Données DPVA | Annexe C1.1 | Différence | Données DPVA | Annexe C1.1 | Différence | Données DPVA | Annexe C1.1 | Différence | Données DPVA | Annexe C1.1 | Différence |
| Titulaires | 312 | 261 | 51 | 319 | 279 | 40 | 320 | 257,84 | 62,16 | 318 | 260,67 | 57,33 |
| Non Titulaires | 57 | 59 | - 2 | 50 | 52 | - 2 | 57 | 44,35 | 12,65 | 52 | 39,07 | 12,93 |
| dont : | | | 0 | | | 0 | | | 0 | | | 0 |
| Emplois de direction | 1 | 2 | - 1 | 1 | 4 | - 3 | 1 | 3 | - 2 | 2 | 3 | - 1 |
| Collaborateurs de cabinet | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| **Nombre total des agents** | 369 | 320 | 49 | 369 | 331 | 38 | 377 | 302,19 | 74,81 | 370 | 299,74 | 70,26 |

*Source : Tableaux des effectifs et comptes administratifs 2014-2017 fournis par la DPVA*

Outre des discordances sur les effectifs, les annexes en 2014 et 2015 ont été renseignées en « *effectifs* » et non en équivalent temps plein, comme le prévoit pourtant depuis 2013 la maquette budgétaire figurant dans l'instruction budgétaire et comptable (erreurs imputées au service finances en charge de remplir les annexes au CA).

**Afin de répondre aux observations de la chambre sur la valorisation financière des aides, par exemple pour les mises à disposition du théâtre communautaire ou de locaux communautaires au profit des associations (bureaux, salles de réunions, etc.), l'Agglomération s'engage à renseigner à l'avenir cette colonne comptable sur la base de la valeur locative.**

En conclusion sur ce point la chambre demande à l'ordonnateur d'informer l'assemblée délibérante en présentant à l'avenir des documents budgétaires et comptables complets (rapports de la CLECT, Rapport sur les Orientations Budgétaires, annexes des comptes administratifs et des budgets primitifs) conformément aux prescriptions du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

### 1.3.1.4 Les prévisions et réalisations budgétaires

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté que « *Des écarts importants ont été constatés chaque année entre les dépenses votées en BP et les dépenses constatées aux CA (restes à réaliser très importants). De 2004 à 2009, le budget de fonctionnement est ainsi passé d'une vingtaine de millions d'euros à près de 40 M€, celui d'investissement demeurant relativement stable à près de 18 M€ après un pic à 25,7 M€ en 2007. Toutefois, les dépenses d'investissement réellement réalisées n'ont que très rarement dépassé 50 % des prévisions (plancher de 26 % atteint en 2006)* ».

Force est de constater que cette situation perdure. Les prévisions budgétaires sont irréalistes et l'excédent de fonctionnement n'est pas affecté au financement des investissements.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

1.3.1.5 Une sous-consommation chronique des crédits de la section de fonctionnement

La DPVA connaît une progression constante de ses annulations de crédits comme le montre le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 7 : L'exécution budgétaire des prévisions des dépenses réelles de fonctionnement (2012-2018)**

| Total des dépenses réelles de fonctionnement (en €) | Budget primitif | Crédits ouverts | Réalisations (mandats émis + charges rattachées) | Crédits annulés | Taux de réalisation | Equivalent points d'impôt TH | Equivalent points d'impôt CFE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | 38 391 566,00 | 51 309 845,36 | 45 458 207,12 | 5 851 638,24 | 88,60% | 3,6% | 31,7% |
| 2013 | 39 541 533,00 | 53 143 275,43 | 48 107 472,85 | 5 035 802,58 | 90,52% | 3,0% | 25,0% |
| 2014 | 46 914 181,19 | 60 733 268,13 | 52 452 039,48 | 8 281 228,65 | 86,36% | 4,7% | 38,5% |
| 2015 | 54 952 206,95 | 63 866 692,40 | 53 914 849,48 | 9 951 842,92 | 84,42% | 5,4% | 45,6% |
| 2016 | 65 372 788,90 | 66 097 321,90 | 53 426 663,19 | 12 670 658,71 | 80,83% | 7,0% | 56,0% |
| 2017 | 69 261 943,66 | 75 407 649,66 | 61 663 023,55 | 13 744 626,11 | 81,77% | 7,3% | 61,5% |
| 2018 | 56 953 594,00 | 62 613 813,78 | 56 976 517,21 | 5 637 296,57 | 91,00% | 2,9% | 24,5% |

*Source : Budgets primitifs et comptes administratifs de 2012 à 2018*

Les volumes des crédits annulés sont très proches de ceux des crédits supplémentaires du budget supplémentaire (BS) et décisions modificatives (DM) votés. En 2015, pas moins de 8,9 M€ de crédits supplémentaires avaient été ouverts en cours d'année alors que près de 10 M€ de crédits ont été annulés en fin d'année. Il convient toutefois de constater que le montant des crédits supplémentaires ouverts à tendance à fortement diminuer en fin de période de contrôle (600 000 € en 2017 contre 13 M€ en 2014).

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement a diminué sur la période il est passé de 86 % à 80 % entre 2014 et 2017. Ce taux s'est toutefois amélioré en 2018 pour atteindre 91 % des crédits ouverts.

L'intégralité des excédents de fonctionnement a été systématiquement affecté en section de fonctionnement et équilibré par des dépenses équivalentes au chapitre 67 dédié aux dépenses exceptionnelles au lieu d'être affecté au financement de la section d'investissement.

Les excédents, qui se sont cumulés sur ce compte sont passés de 8 M€ en 2014 à plus de 14 M€ en 2017, ont largement contribué à gonfler artificiellement ce chapitre qui a connu une consommation plutôt stable autour de 1,2 M€. Cette pratique contestable réduit le financement de la section d'investissement puisque le virement des excédents de la section de fonctionnement vers la section d'investissement n'est jamais effectué.

La chambre estime qu'il serait opportun que la DPVA professionnalise sa démarche budgétaire.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



### 1.3.1.6 Une mauvaise affectation des excédents de la section de fonctionnement

L'affectation de nouvelles ressources destinées à financer des dépenses inexistantes au chapitre 67 engendre des annulations récurrentes de crédits (voir ci-dessous crédits annulés.) :

**Tableau n° 8 : Évolution des annulations de crédits dans le chapitre 67 entre 2013 et 2017**

| Exercice | Reports des excédents N-1 en Section de Fonctionnement | Reports des excédents N-1 en Section d'Investissement | Crédits annulés constatés en Dépenses de Fonctionnement | dont Crédits annulés constatés en Dépenses exceptionnelles chap 67 |
|---|---|---|---|---|
| 2013 | 7 234 620,63 | - 1 045 778,60 | 5 346 501,38 | 10 879 676,46 |
| 2014 | 8 466 526,13 | 4 701 898,90 | 8 281 229,86 | 6 556 378,96 |
| 2015 | 8 374 228,45 | - 6 266 081,58 | 10 346 575,21 | 9 218 352,62 |
| 2016 | 11 390 609,90 | - 1 291 400,64 | 14 370 659,56 | 10 632 033,74 |
| 2017 | 13 248 488,66 | 0,00 | 13 744 626,11 | 13 197 778,78 |

*Source : Comptes administratifs 2013-2017*

**L'ordonnateur précise que l'essentiel des crédits ainsi annulés est composé de sommes inscrites au chapitre 67 (dépenses exceptionnelles) qui correspondent aux excédents cumulés conservés en fonctionnement.**

L'ordonnateur précise que le choix de l'agglomération a ainsi été de se garantir une capacité à poursuivre la réalisation de son plan pluriannuel d'investissements en privilégiant le recours à l'emprunt dans un cadre d'encours de dette maîtrisé, les taux d'intérêts connaissant alors les valeurs les plus basses jamais connues, et en programmant une utilisation progressive de ces excédents au profit de la section d'investissement, faisant passer ceux-ci de 16 M€ à environ 5 M€ en fin de mandature.

En procédant de la sorte l'agglomération s'est endettée plus que nécessaire.

**La chambre constate que cette pratique est contestable et n'est pas conforme aux règles comptables. La chambre invite l'ordonnateur à utiliser la technique du virement de la section de fonctionnement vers celle d'investissement plutôt que de gonfler artificiellement son chapitre 67.**

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

1.3.1.7 Une sous-consommation chronique des crédits de la section d'investissement

Le même constat de sous-consommation des crédits peut être fait pour la section d'investissement comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n° 9 : L'exécution budgétaire des prévisions des dépenses d'équipement**

| Total des dépenses d'équipement (en €) | Crédits ouverts | Mandats émis | Reste à réaliser | Crédits annulés | Taux de réalisation |
|---|---|---|---|---|---|
| 2011 | 36 086 575,14 | 19 490 113,71 | 6 905 680,23 | 10 538 276,25 | 54,0% |
| 2012 | 36 833 382,63 | 21 959 020,97 | 6 864 516,67 | 8 009 844,99 | 59,6% |
| 2013 | 30 148 665,67 | 10 646 500,08 | 8 636 611,99 | 10 865 553,60 | 35,3% |
| 2014 | 32 016 666,99 | 22 869 414,31 | 4 979 869,04 | 4 167 383,64 | 71,4% |
| 2015 | 18 329 475,04 | 9 856 343,13 | 5 691 505,86 | 2 781 626,05 | 53,8% |
| 2016 | 15 949 375,86 | 6 981 615,63 | 5 690 311,97 | 3 277 448,26 | 43,8% |
| 2017 | 24 574 367,97 | 10 456 906,66 | 8 152 282,17 | 5 965 179,14 | 42,6% |
| 2018 | 28 071 832,17 | 15 020 401,37 | 7 737 040,13 | 5 314 390,67 | 53,5% |
| **Total des recettes d'équipement (en €)** | **Crédits ouverts** | **Titres émis** | **Reste à réaliser** | **Crédits annulés** | **Taux de réalisation** |
| 2011 | 25 589 071,63 | 10 407 396,06 | 14 654 016,24 | 14 664 842,88 | 40,7% |
| 2012 | 26 614 514,48 | 16 224 388,65 | 7 212 745,51 | 3 177 380,32 | 61,0% |
| 2013 | 19 408 408,22 | 11 236 962,67 | 3 552 800,06 | 4 618 645,49 | 57,9% |
| 2014 | 19 408 408,22 | 11 236 962,67 | 3 552 800,06 | 4 618 645,49 | 57,9% |
| 2015 | 17 588 290,57 | 10 148 062,24 | 6 582 815,79 | 857 412,54 | 57,7% |
| 2016 | 12 958 088,79 | 5 202 248,04 | 5 070 735,20 | 2 685 105,55 | 40,1% |
| 2017 | 19 603 116,20 | 4 614 262,10 | 5 672 408,65 | 9 316 445,45 | 23,5% |
| 2018 | 20 285 545,65 | 1 461 316,34 | 15 877 808,01 | 2 946 421,30 | 7,2% |

*Source : Comptes administratifs de 2011 à 2018*

Malgré une baisse des dépenses d'équipement votées (hors restes à réaliser), le taux d'exécution des dépenses d'équipements est le plus souvent proche voire inférieur à 50 %.

Les recettes d'équipement suivent la même tendance.

Les budgets votés ne constituent donc toujours pas des instruments de prévision fiable en matière d'investissement.

Le volume des restes à réaliser concernant les crédits ouverts en investissement a tendance à se renforcer puisqu'il a doublé entre 2014 et 2017 en passant de 5 M€ à 8,2 M€ avant de légèrement décroître en 2018 à 7,7 M€.

Selon l'ordonnateur, « *avec la comptabilité d'engagement, le taux de mobilisation des crédits intégrant les dépenses réelles et les dépenses engagées (dépenses certaines à venir), c'est un taux majoré à 80,6 % qu'il convient de prendre en compte, soit un taux en totale conformité avec l'avancement des projets et de nos marchés. Là encore, le taux de consommation des crédits d'équipement est plus conforme à nos prévisions.* »

Une telle interprétation n'est pas conforme à la nomenclature comptable qui prévoit que le taux d'exécution des dépenses d'investissement se mesure par rapport aux mandats effectivement émis sans les restes à réaliser.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



### 1.3.2 La fiabilité des comptes

La fiabilité des données comptables mentionnées dans les documents budgétaires est un préalable indispensable à la bonne information de l'assemblée délibérante. La qualité de l'information comptable repose sur un ensemble de normes juridiques, dont l'objectif est d'assurer que les comptes des entités publiques présentent une image fidèle de leur situation financière et patrimoniale.

#### 1.3.2.1 La gestion du patrimoine de la DPVA

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable, le recensement et l'identification des biens relèvent de la responsabilité du Maire. En effet, l'instruction budgétaire et comptable M14 impose au comptable l'établissement d'un état de l'actif « *tous les deux ans (pour les exercices budgétaires pairs)* ». Le comptable est responsable de l'enregistrement de ces biens et de leur suivi au bilan de la collectivité.

Interrogé sur les méthodes de dressement de l'inventaire, l'ordonnateur a indiqué « *qu'un suivi continu est effectué en étroite collaboration avec le comptable public. Ce suivi rigoureux est réalisé afin de s'assurer de la bonne comptabilisation de toutes les opérations chez le comptable et de la parfaite correspondance entre l'actif du comptable et l'inventaire côté ordonnateur* ». La communauté d'agglomération dracénoise a transmis l'inventaire de ses biens au 31 décembre 2016 pour le budget principal et les budgets annexes. Pour ce qui concerne le budget principal, la comparaison des documents du comptable et de la DPVA amène à faire plusieurs commentaires tant sur la forme que sur le fond.

Sur la forme, le document au format .pdf de 172 pages fourni par l'ordonnateur constitue un recensement de toutes les immobilisations et de tous les amortissements enregistrés en année N.

Après traitement par l'équipe de contrôle des données fournies par l'ordonnateur des écarts ont pu être constatés avec les données du comptable.

**Tableau n° 10 : Concordance entre l'état de l'actif du comptable public et l'inventaire des immobilisations du budget principal de la DPVA au 31/12/2016**

| | VALEUR BRUTE | AMORTISSEMENTS 2016 | VALEUR NETTE 2016 |
|---|---|---|---|
| Inventaire de l'ordonnateur | | | |
| Inventaire des immobilisations *(fourni par la DPVA)* | 163 205 671,61 | 5 053 726,15 | 158 151 945,46 |
| Bilan de l'actif du comptable public | | | |
| Actif immobilisé (I) | 180 608 180,38 | 39 284 566,44 | 141 323 613,94 |
| Actif circulant (II) | 20 235 531,37 | 54 926,00 | 20 180 605,37 |
| Comptes de régularisation (III) | 355,20 | 0,00 | 355,20 |
| Bilan de l'actif *(CG 2016)* = I + II + III | 200 844 066,95 | 39 339 492,44 | 161 504 574,51 |
| Écart (en vol) | 37 638 395,34 | 34 285 766,29 | 3 352 629,05 |
| Écart (en %) | 18,7 % | 87,2 % | 2,1 % |

*Source : Comptes de gestion 2012 à 2016 et inventaire transmis par la DPVA*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

De tels écarts rendent difficile l'exploitation de l'inventaire fourni par l'ordonnateur. Il conviendrait que la DPVA modifie la présentation de ses inventaires, pour le budget principal comme pour les budgets annexes, en faisant systématiquement apparaître les libellés des sous-totaux ainsi que le total des immobilisations et des amortissements enregistrés.

Il serait également souhaitable que l'ordonnateur se rapproche du comptable public en vue de fiabiliser sa présentation de l'inventaire des immobilisations et corriger les écarts constatés avec l'état de l'actif présenté par ce dernier.

**Recommandation n° 1 : Se rapprocher du comptable pour fiabiliser et corriger l'évaluation du patrimoine de la DPVA.**

#### 1.3.2.2 La constitution des provisions

La constitution de provisions permet de constater budgétairement le risque lié à un litige dans lequel la collectivité est engagée. Elle permet également de procéder à la dépréciation d'une créance dont le recouvrement est compromis. Elle est une traduction du principe de prudence affirmé par la nomenclature budgétaire et comptable.

L'article L. 2321-2 du CGCT précisé par l'article R. 2321-2 du même code rend obligatoire la constitution d'une provision « *dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune (...) à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru* ». Hormis cette hypothèse et des autres mentionnées à l'article R. 23212 (ouverture d'une procédure collective, restes à recouvrer dont le recouvrement est compromis), la collectivité dispose du choix de constituer des provisions « *dès l'apparition d'un risque avéré* ».

La constitution d'une provision doit donc entraîner à la fois une dépense de fonctionnement et une recette d'investissement de même montant.

Ainsi tous les risques et charges probables répondant aux critères de définition suivants doivent faire l'objet d'une provision :

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

La communauté d'agglomération dracénoise n'affiche aucune constitution de provision.

#### 1.3.2.3 Les provisions pour risques liés à un contentieux ou pour créances difficilement recouvrables

En vertu du 29° de l'article L. 2321-3 du CGCT, la constitution des provisions prévues par un décret en Conseil d'État représente une dépense obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants. Le 1° de l'article R. 2321-2 du même code dispose qu'une provision pour risque doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité, à hauteur du montant de la charge qui pourrait en résulter. Le montant de la provision doit résulter de l'ampleur du risque mesuré par la collectivité.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



La DPVA n'a constitué aucune provision pour risques contentieux. Pourtant, sur la période passée sous revue, la DPVA a connu des dépenses de contentieux constamment en hausse :

**Tableau n° 11 : Dépenses de contentieux**

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Évolution annuelle moyenne (2014-2017) | Évolution entre 2016 et 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 6226 - Honoraires | 148 292,56 | 14 212,31 | 4 764,00 | 62 256,44 | - 25,12 % | 1 206,81 % |
| 6227 - Frais d'actes et de contentieux | 3 655,40 | 3 775,44 | 15 487,20 | 34 518,90 | 111,37 % | 122,89 % |

*Source : Comptes administratifs 2014-2017 fournis par la DPVA*

La DPVA ne respecte donc pas la règlementation en vigueur en ce qui concerne la constitution des provisions pour risques et charges. ***Les provisions ne doivent pas se faire une fois le jugement rendu, en particulier quand la collectivité est perdante, mais dès l'ouverture d'un contentieux. Pour ces raisons, une provision d'un montant minimum de 217 000 € aurait dû être nécessaire en 2018.***

Selon l'ordonnateur, il n'apparaît pas nécessaire de provisionner pour couvrir un risque qui reste faible, au regard de la volumétrie budgétaire de l'agglomération.

Le 1° de l'article R. 2321-2 du CGCT dispose qu'une provision pour risque doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité, à hauteur du montant de la charge qui pourrait en résulter. Le montant de la provision doit résulter de l'ampleur du risque mesuré par la collectivité. Pour ces raisons, une provision d'un montant minimum de 217 000€, calculée à partir des éléments de réponse fournis par l'ordonnateur, aurait dû être constituée en 2018.

**Recommandation n° 2 : Procéder à l'évaluation des risques puis constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité.**

### 1.3.2.4 Une imputation inappropriée en dépenses exceptionnelles

Les charges exceptionnelles sont globalement restées stables sur la période à l'exception de deux hausses successives constatées en 2015 et 2017.

**Tableau n° 12 : Évolution des charges exceptionnelles (Chap 67)**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Var. annuelle moyenne (2011-2017) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Charges exceptionnelles | 676 793,72 | 649 668,10 | 731 655,46 | 728 495,00 | 1 117 929,78 | 1 107 940,16 | 1 272 089,17 | 1 493 149,24 | 14,83 % |

*Source : Comptes administratifs 2011-2018*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Ces charges exceptionnelles sont constituées des dépenses suivantes :

- subventions au budget annexe relatif à l'Office de Tourisme sous la qualification *« Régies dotées de la personnalité morale »* (autour de 685 K€ / an) ;
- subventions exceptionnelles (10 K€ / an) ;
- autres charges exceptionnelles au compte c/ 678 qui se sont renforcées depuis 2015 (45 K€ / an en 2013, 422 K€ en 2016) : il apparaît qu'il s'agit de versements à des structures intercommunales.

En 2017, les versements « *exceptionnels* » s'élevaient au total à plus de 550 000 € soit 43 % des dépenses réellement constatées au titre du chapitre 65. Ces versements ont bénéficié au syndicat mixte de l'Argens pour 548 000 € en 2017, à la régie d'avance de la déchetterie pour 1 600 € et à la société SOFAXIS pour 346 €.

L'analyse des mandats passés depuis 2014 a montré que pour le syndicat mixte de l'Argens, la subvention n'était pas exceptionnelle puisqu'elle est récurrente depuis 2015 et même en progression constante :

**Tableau n° 13 : Évolution des autres charges diverses courantes (c/ 678) entre 2014 et 2017**

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. annuelle moyenne (2015-2017) | Évolution 2015/2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| SYNDICAT MIXTE DE L'ARGENS | 0,00 | 364 533,08 | 422 870,16 | 548 432,96 | 22,66 % | 50,45 % |
| RÉGIE AVANCE DÉCHÈTERIES | 0,00 | 624,98 | 0,00 | 1 604,77 | 60,24 % | 156,77 % |
| DS SERVICES GROUPE SOFAXIS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 346,35 | | |
| RÉGIE ÉCOLE DE MUSIQUE TRANS | 0,00 | 55,00 | 0,00 | 0,00 | | |
| TRÉSORERIE DRAGUIGNAN | 78,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | |
| Total autres charges exceptionnelles (c/ 678) | 78,00 | 365 213,06 | 422 870,16 | 550 384,08 | | 50,70 % |

*Source : Listes des mandats 2014-2017 fournis par l'ordonnateur*

Il s'agit donc d'une mauvaise imputation car ces dépenses relèvent des subventions intégrées au sein du chapitre 65. Cette erreur nuit à l'information des élus sur les flux financiers entre le budget principal de la DPVA et ses budgets annexes voire les établissements intercommunaux auxquels il est rattaché.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Le montant total du chapitre 65 devrait être corrigé comme suit :

**Tableau n° 14 : Correction du montant du chapitre 65 entre 2014 et 2017**

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|
| Chap 65 affiché dans les comptes administratifs | 6 017 691,31 | 5 914 511,67 | 6 221 983,59 | 6 618 804,73 |
| Dont Subventions de fonctionnement | 1 502 597,50 | 1 264 013,67 | 1 355 790,72 | 1 317 573,00 |
| Subvention office de Tourisme | 654 000,00 | 685 000,00 | 685 000,00 | 685 000,00 |
| Subvention du SMA | 0,00 | 364 533,08 | 422 870,16 | 548 432,96 |
| Chapitre 65 corrigé par la chambre | 6 671 691,31 | 6 964 044,75 | 7 329 853,75 | 7 852 237,69 |
| Dont Subventions de fonctionnement corrigées | 2 156 597,50 | 2 313 546,75 | 2 463 660,88 | 2 551 005,96 |

*Source : Comptes administratifs 2014-2017 et listes des mandats 2014-2017 fournis par l'ordonnateur*

**Selon l'ordonnateur, les imputations comptables étaient coordonnées en amont avec les services de la Trésorerie de Draguignan, puis contrôlées par elle au moment des prises en charges. L'absence de remarque depuis plusieurs années confortait l'Agglomération dans ce choix. Toutefois, l'ordonnateur a fait savoir que cette question serait réexaminée avec les services de la DGFIP, et modifiée s'il y a lieu.**

## 1.4 La situation financière de la DPVA

Jusqu'en 2018, le budget de la commune était constitué d'un budget principal et de neuf budgets annexes dont les recettes de fonctionnement s'élevaient, en 2016, à 75 M€.

Compte tenu de son poids (86,7 %), seul le budget principal a fait l'objet d'une analyse financière, laquelle a été réalisée à partir de l'outil d'analyse financière propre aux juridictions financières, dénommé ANAFI, établi à partir des comptes de gestion des collectivités contrôlées.

### 1.4.1 La comparaison entre l'évolution des dépenses et des recettes

Sur la période passée sous contrôle, les produits de gestion ont connu une évolution moyenne de + 3,8 % par an, soit à un niveau inférieur que celle des charges (+ 4,4 %).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

**Tableau n° 15 : Comparaison entre l'évolution des charges et celle des produits (2011-2018)**

1.1 - La capacité d'autofinancement brute

| en € | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Var. annuelle moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 29 662 120 | 31 309 871 | 33 416 170 | 35 207 714 | 40 348 445 | 40 908 192 | 41 629 111 | 42 784 987 | 5,4% |
| + Ressources d'exploitation | 692 328 | 718 010 | 742 959 | 688 038 | 985 329 | 1 123 302 | 1 108 906 | 1 137 335 | 7,3% |
| = Produits "flexibles" (a) | 30 354 448 | 32 027 881 | 34 159 129 | 35 895 752 | 41 333 774 | 42 031 494 | 42 738 017 | 43 922 322 | 5,4% |
| Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 13 288 085 | 12 733 947 | 12 629 522 | 12 331 567 | 11 940 221 | 10 272 013 | 10 956 090 | 9 946 760 | -4,1% |
| + Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat | -5 967 966 | -6 054 657 | -6 041 907 | -6 162 799 | -6 157 369 | -5 041 436 | -5 080 706 | -5 103 222 | -2,2% |
| = Produits "rigides" (b) | 7 320 119 | 6 679 289 | 6 587 615 | 6 168 769 | 5 782 852 | 5 230 577 | 5 877 384 | 4 843 538 | -5,7% |
| Production immobilisée, travaux en régie (c) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| = Produits de gestion (a+b+c = A) | 37 674 567 | 38 707 171 | 40 746 745 | 42 064 520 | 47 116 626 | 47 262 071 | 48 615 401 | 48 765 860 | 3,8% |
| Charges à caractère général | 14 471 312 | 15 781 491 | 17 940 273 | 20 186 513 | 20 909 057 | 20 329 164 | 22 082 537 | 22 003 495 | 6,2% |
| + Charges de personnel | 10 467 515 | 10 546 480 | 11 191 895 | 11 930 841 | 12 520 803 | 12 221 545 | 13 044 943 | 13 448 375 | 3,6% |
| + Subventions de fonctionnement | 2 326 962 | 2 439 780 | 1 689 187 | 1 502 598 | 1 264 014 | 1 355 791 | 1 317 573 | 1 463 572 | -6,4% |
| + Autres charges de gestion | 4 126 457 | 4 192 651 | 4 318 815 | 4 516 094 | 4 650 498 | 4 866 193 | 5 209 927 | 5 592 903 | 4,4% |
| = Charges de gestion (B) | 31 392 246 | 32 940 382 | 35 140 170 | 38 135 045 | 39 344 371 | 38 772 693 | 41 654 980 | 42 506 345 | 4,4% |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 6 282 321 | 5 766 788 | 5 606 575 | 3 929 475 | 7 772 255 | 8 489 378 | 6 960 421 | 6 259 515 | -0,1% |
| *en % des produits de gestion* | *16,7%* | *14,9%* | *13,8%* | *9,3%* | *16,5%* | *18,0%* | *14,3%* | *12,8%* | |
| +/- Résultat financier | -796 254 | -495 455 | -846 679 | -893 258 | -1 045 305 | -951 773 | -891 171 | -830 277 | 0,6% |
| *dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| - Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux | 656 470 | 621 470 | 621 470 | 654 000 | 685 000 | 585 000 | 685 000 | 650 000 | -0,1% |
| +/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | 411 661 | 290 040 | 6 029 | 397 703 | 366 001 | -150 468 | 954 119 | -262 152 | N.C. |
| = CAF brute | 5 241 257 | 4 939 904 | 4 144 454 | 2 779 920 | 6 407 951 | 6 702 137 | 6 338 369 | 4 517 086 | -2,1% |
| *en % des produits de gestion* | *13,9%* | *12,8%* | *10,2%* | *6,6%* | *13,6%* | *14,2%* | *13,0%* | *9,3%* | |

*Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion 2011-2018*

En cumulé, la progression des dépenses sur la période (+ 35,4 % en 7 ans) a été également plus rapide que celle des recettes (+ 29,4 %). Cet effet ciseau a été particulièrement constaté en 2014 et en 2017, qui furent deux années marquées par l'intégration de nouvelles communes membres.

Entre 2013 et 2014, les charges de gestion ont évolué de + 8,5 % alors que les recettes de gestion ont évolué de seulement 3,23 %. Une partie de l'évolution de ces dépenses s'explique par la forte croissance des dépenses de personnel (chap. 012) qui ont augmenté de + 6,60 %) mais la principale raison se trouve dans les charges à caractère général (chap. 011) qui ont crû de + 12,5 %.

Entre 2016 et 2017, les charges de gestion ont évolué de + 7,5 % alors que les recettes de gestion ont évolué, entre ces deux années, deux fois moins vite (+ 2,7 %). Si l'on constate qu'un effort important a été consenti pour réduire les subventions de fonctionnement (- 11,6 % sur la période passée sous étude), cela ne suffit point à contenir l'évolution déjà très élevée des charges de personnel (+ 4,3 %) mais surtout des charges à caractère général (+ 8,62 %).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Le taux de rigidité qui correspond au rapport entre les charges incompressibles et l'ensemble des charges est également stabilisé autour de 29 %.

**Tableau n° 16 : Évolution du taux de rigidité entre 2011 et 2018**

| Ratios du réseau d'alerte de la DGFIP | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Coefficient d'autofinancement courant | 68,9% | 69,6% | 73,8% | 76,2% | 73,0% | 72,3% | 74,5% | 84,2% | 74,1% |
| Ratio de rigidité des charges structurelles | 29,8% | 29,4% | 30,6% | 30,6% | 29,2% | 29,1% | 29,6% | 31,2% | 29,9% |
| Ratio de désendettement | 28,8% | 42,4% | 51,2% | 54,7% | 58,8% | 60,2% | 59,2% | 49,2% | 50,6% |
| Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal rénové | | | | | | | | | |

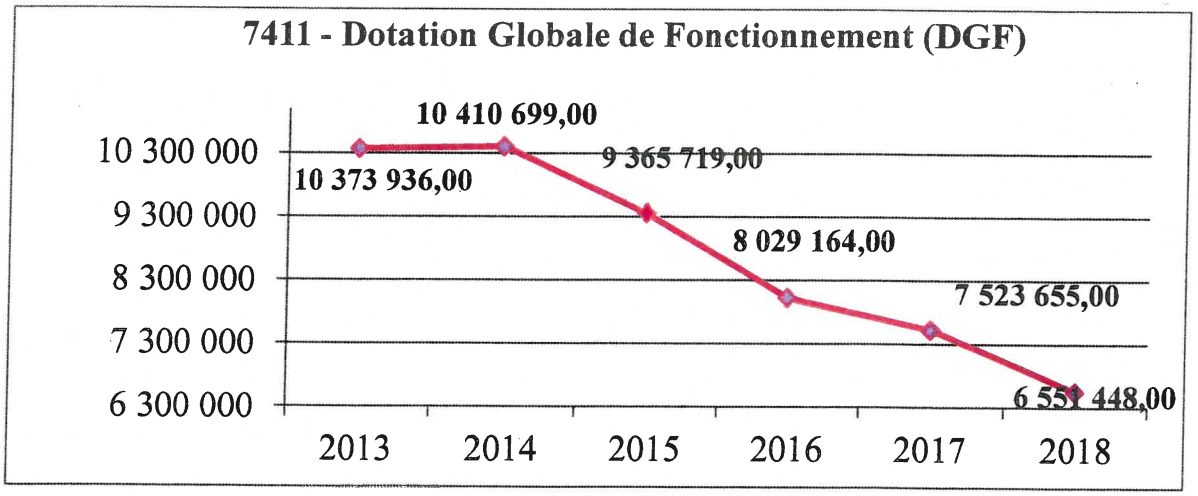
*Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion 2011-2018*

### 1.4.2 Évolution des recettes de fonctionnement

On remarque une progression constante des ressources dites flexibles entre 2011 et 2018 (+ 5,4 % par an) plus importante en ce qui concerne le produit des services (+ 7,3 %) que les recettes fiscales de l'EPCI (+ 5,4 % en variation annuelle sur la période).

Les ressources institutionnelles, composées pour grande partie de dotations de l'État ont, en revanche, connu une évolution inverse avec une baisse annuelle de - 5,4 % par an qui s'explique par la diminution de la DGF.

**Graphique n° 1 : Évolution de la DGF entre 2013 et 2018**




*Source : Comptes administratifs 2013-2018 transmis par l'ordonnateur*

La seule dotation d'intercommunalité est ainsi passée de 6,5 M€ en 2014 à 3,5 M€ en 2018, soit un produit réduit de - 46 % en l'espace de quatre ans. Les dotations de compensation versées par l'État ont légèrement baissé en passant de 3,8M€ à 3,5 M€ sur la même période.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

### 1.4.3 Évolution des dépenses de fonctionnement

On constate une hausse annuelle de 4,4 % des charges de gestion :

**Tableau n° 17 : Évolution des charges de gestion entre 2011 et 2018**

| en € | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Variation moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Charges à caractère général | 14 471 312 | 15 761 491 | 17 940 273 | 20 186 513 | 20 909 057 | 20 329 164 | 22 082 537 | 22 003 495 | 50,1% |
| + Charges de personnel | 10 467 515 | 10 546 460 | 11 191 895 | 11 938 841 | 12 520 803 | 12 221 545 | 13 044 943 | 13 446 375 | 31,1% |
| + Subventions de fonctionnement | 2 328 962 | 2 439 780 | 1 689 187 | 1 502 598 | 1 264 014 | 1 355 791 | 1 317 573 | 1 463 572 | 4,4% |
| + Autres charges de gestion | 4 126 457 | 4 192 651 | 4 318 815 | 4 515 094 | 4 650 498 | 4 866 193 | 5 209 927 | 5 592 903 | 12,2% |
| + Charges d'intérêt et pertes de change | 796 254 | 495 455 | 846 679 | 893 258 | 1 045 305 | 951 773 | 891 171 | 830 277 | 2,2% |
| = Charges courantes | 32 188 501 | 33 435 837 | 35 986 849 | 39 828 303 | 40 389 676 | 39 724 466 | 42 546 151 | 43 336 622 | |
| Charges de personnel / charges courantes | 32,5% | 31,5% | 31,1% | 30,6% | 31,0% | 30,8% | 30,7% | 31,0% | |
| Intérêts et pertes de change / charges courantes | 2,5% | 1,5% | 2,4% | 2,3% | 2,6% | 2,4% | 2,1% | 1,9% | |

*Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion 2014-2017*

Les charges de gestion courante (chapitre 011) constituent les dépenses de fonctionnement qui ont le plus progressé en volume comme en proportion sur la période passée sous étude, en passant de 14,5 M€ en 2011 à 22 M€ en 2017. Entre 2017 et 2018 ce poste important de dépenses (51,8 % des charges de gestion) s'est stabilisé à 22 M€.

**Tableau n° 18 : Évolution des principales charges à caractère général (chap 011) entre 2013 et 2017**

| en € | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Var. annuelle moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Charges à caractère général** | 14 471 312 | 15 761 491 | 17 940 273 | 20 186 513 | 20 909 057 | 20 329 164 | 22 082 537 | 22 003 495 | 6,2% |
| Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks) | 1 371 511 | 1 424 204 | 1 663 233 | 1 849 765 | 1 580 147 | 1 534 835 | 1 499 476 | 1 399 602 | -1,6% |
| Dont crédit-bail | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| Dont locations et charges de copropriétés | 251 859 | 324 199 | 485 703 | 534 319 | 361 762 | 228 929 | 173 897 | 186 440 | -4,2% |
| Dont entretien et réparations | 1 084 297 | 1 087 761 | 1 098 386 | 952 206 | 1 375 928 | 1 222 602 | 1 183 051 | 1 130 587 | 0,9% |
| Dont assurances et frais bancaires | 266 185 | 273 323 | 330 507 | 375 776 | 420 704 | 399 016 | 419 928 | 454 345 | 7,9% |
| Dont autres services extérieurs | 396 467 | 425 443 | 420 729 | 471 318 | 705 334 | 651 450 | 723 950 | 809 770 | 10,7% |
| Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| Dont contrats de prestations de services avec des entreprises | 10 150 477 | 11 511 986 | 13 016 462 | 15 020 050 | 15 454 749 | 15 380 476 | 16 958 379 | 16 909 737 | 7,6% |
| Dont honoraires, études et recherches | 158 774 | 93 783 | 248 260 | 239 967 | 49 134 | 51 837 | 138 404 | 117 443 | -4,2% |
| Dont publicité, publications et relations publiques | 304 261 | 308 365 | 389 514 | 404 900 | 639 972 | 564 795 | 630 216 | 614 274 | 10,6% |
| Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires) | 0 | 54 | 0 | 1 455 | 0 | 0 | 1 732 | 1 102 | N.C. |
| Dont déplacements et missions | 114 385 | 126 861 | 114 702 | 143 251 | 122 287 | 112 869 | 155 535 | 157 506 | 4,7% |
| Dont frais postaux et télécommunications | 157 160 | 169 976 | 161 911 | 178 937 | 171 486 | 160 839 | 156 669 | 172 816 | 1,4% |
| Dont impôts et taxes (sauf sur personnel) | 15 916 | 13 537 | 10 866 | 14 368 | 27 654 | 21 515 | 41 300 | 29 674 | 9,8% |

*Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion 2017-2018*

En comparant les principaux postes de dépenses composant les charges à caractère général, on constate que les postes de dépenses qui ont significativement crû sur la période passée sont :

- **les contrats de prestations de services (c/ 611) : + 7,6 % par an, soit une hausse de + 67,3 % sur la période ;**
- les publicités, publications et relations publiques : + 10,6 % par an soit une doublement sur la période (+ 101,9 %).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



La hausse des dépenses en matières de contrat, comme il sera vu plus loin, s'explique en grande partie par l'accroissement des coûts des marchés de déchets.

Concernant la hausse des dépenses de communication, l'ordonnateur a expliqué que cette évolution résultait d'une volonté de plus grande transparence concernant les actions de la DPVA, dans un contexte d'intégration de sept nouvelles communes en l'espace de trois ans.

Le compte « *fêtes et cérémonies* » (c/6232) a fait également l'objet d'une progression très importante puisque ce poste de dépense qui se situait à **54 147,86 € en 2013** est monté jusqu'à **302 700,79 €** en 2017. Ce poste de dépense a été supporté, en moyenne à 88 % sur le budget de la culture (le maximum ayant été atteint en 2016 avec un taux de 96 %). Ce compte budgétaire 6232 a été majoritairement impacté par la programmation du pôle culturel Chabran qui est entré en activité en fin 2014.

En 2014, le compte relatif aux prestations externes (c/ 611) est passé de 13 M€ en 2013 à 15 M€ en 2014, soit une augmentation de 2M € (+ 12,5 %). La hausse de cette dépense a pesé à hauteur de 89 % sur l'évolution générale des charges courantes (chap. 011) entre ces deux exercices.

En 2017, ce même compte est passé de 15,4 M€ en 2016 à près de 17 M€ 2017, soit une augmentation de 1,6 M€ (+ 10,3 %) qui a pesé presque intégralement (90 %) sur l'évolution générale des charges courantes entre ces deux exercices.

L'ordonnateur explique la forte hausse des dépenses constatée en 2017 par l'incendie qui a ravagé la déchetterie de Draguignan en fin 2016. En effet, les véhicules de collecte des déchets du prestataire ont dû effectuer des détours du parcours afin de déposer les déchets vers des déchetteries plus éloignées. Ces frais supplémentaires ont été évalués à 1 648 187 € pour le seul exercice 2017 (soit près de 10 % des dépenses du compte 611 et 7,5 % des dépenses du chapitre 011).

Le poids des dépenses de personnel (chapitre 011) représente environ 26 % des dépenses de gestion courante. La consultation des rapports d'activité de la DPVA sur la période passée sous étude montre que les effectifs sont passés de 344 agents en 2013 à 377 agents en 2017.

Cette hausse des dépenses de personnel se concentre surtout sur les personnels titulaires (+ 4,9 % sur la période passée sous étude). Les dépenses relatives aux personnels contractuels évoluent deux fois moins vite (+ 2,7 %) et se stabilisent autour de 15 % des dépenses de personnel depuis 2016 (14,4 % en 2018).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

**Tableau n° 19 : Évolution des charges de personnel**

| en € | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Var annuelle moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Rémunération principale | 4 909 078 | 4 562 807 | 5 012 456 | 5 200 650 | 5 504 335 | 5 579 752 | 5 902 504 | 6 149 812 | 3,3% |
| + Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures | 966 310 | 1 143 372 | 1 216 704 | 1 334 652 | 1 429 912 | 1 403 044 | 1 468 016 | 1 557 577 | 8,0% |
| + Autres indemnités | 202 209 | 206 900 | 212 331 | 217 015 | 231 378 | 253 121 | 251 293 | 245 495 | 2,9% |
| = Rémunérations du personnel titulaire (a) | 6 068 597 | 6 013 079 | 6 441 491 | 6 752 316 | 7 165 625 | 7 235 917 | 7 621 812 | 7 944 884 | 4,1% |
| *en % des rémunérations du personnel** | *82,9%* | *82,5%* | *83,2%* | *80,6%* | *82,0%* | *84,3%* | *84,0%* | *85,5%* | |
| Rémunération principale | 1 090 793 | 1 048 815 | 1 089 778 | 1 399 465 | 1 320 491 | 1 096 141 | 1 186 935 | 1 104 170 | 0,2% |
| + Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures | 133 020 | 212 806 | 199 903 | 223 907 | 234 360 | 235 232 | 251 362 | 256 771 | 9,9% |
| + Autres indemnités | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| = Rémunérations du personnel non titulaire (b) | 1 223 813 | 1 261 621 | 1 289 681 | 1 623 372 | 1 554 851 | 1 331 373 | 1 438 297 | 1 360 941 | 1,5% |
| *en % des rémunérations du personnel** | *16,7%* | *17,3%* | *16,6%* | *19,4%* | *17,6%* | *15,5%* | *15,8%* | *14,5%* | |
| Autres rémunérations (c) | 28 429 | 13 703 | 0 | 4 341 | 21 766 | 18 983 | 14 493 | 8 197 | -16,9% |
| = Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c) | 7 320 839 | 7 288 402 | 7 741 172 | 8 380 030 | 8 742 182 | 8 586 254 | 9 074 602 | 9 414 032 | 3,7% |
| Atténuations de charges | 172 702 | 128 726 | 255 130 | 308 603 | 242 878 | 242 361 | 195 767 | 143 765 | -2,6% |
| = Rémunérations du personnel | 7 148 137 | 7 159 677 | 7 486 042 | 8 071 427 | 8 499 304 | 8 343 893 | 8 878 836 | 9 270 267 | 3,8% |

*Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion 2011-2018*

Les causes de l'augmentation de cette charge sont nombreuses et relèvent, pour certains cas, de choix assumés par la collectivité : élargissement de périmètre, nouvelles compétences, nouveaux équipements avec l'ouverture du pôle culturel Chabran et la reprise en gestion directe de l'enseignement musical dispensé par le conservatoire à Draguignan (recrutement de 16 agents par l'agglomération auparavant employés par l'association).

Les autres charges (chapitre 65) se sont globalement maintenues autour de 6 M€. Les subventions aux associations ont même baissé de - 2 % par an en moyenne. Cependant, le versement au SDIS du Var a crû de près de + 4 % sur la période passée sous étude. Une certaine En 2015, le SDIS a revu les modalités de calcul de ses contributions. La période 2015/2018 a donc vu une augmentation de la contribution prise en charge par la DPVA.

Entre 2011 et 2017, les indemnités d'élus ont crû de plus de + 10,9 % par an et les cotisations retraites des élus ont augmenté de près de + 13,1 %. Les hausses les plus importantes se concentrent sur les exercices 2014 (+ 20 % par rapport à 2013), et 2017 (+ 27 % par rapport à 2016). Ces hausses sont liées à l'augmentation du périmètre géographique de la communauté d'agglomération dracénoise. Cependant, au vu de l'apport démographique des collectivités intégrées entre 2014 et 2017 (+ 9 000 hbts. entre 2013 et 2017, soit + 10 %), l'accroissement de l'indemnisation des élus parait hors de proportion.

Après avoir connu une forte hausse entre 2011 et 2015, les charges financières (chapitre 66) ont amorcé une forte baisse pour retrouver leur niveau de 2011 autour de 800 K€.

### 1.4.4 L'évolution de l'épargne et de la dette

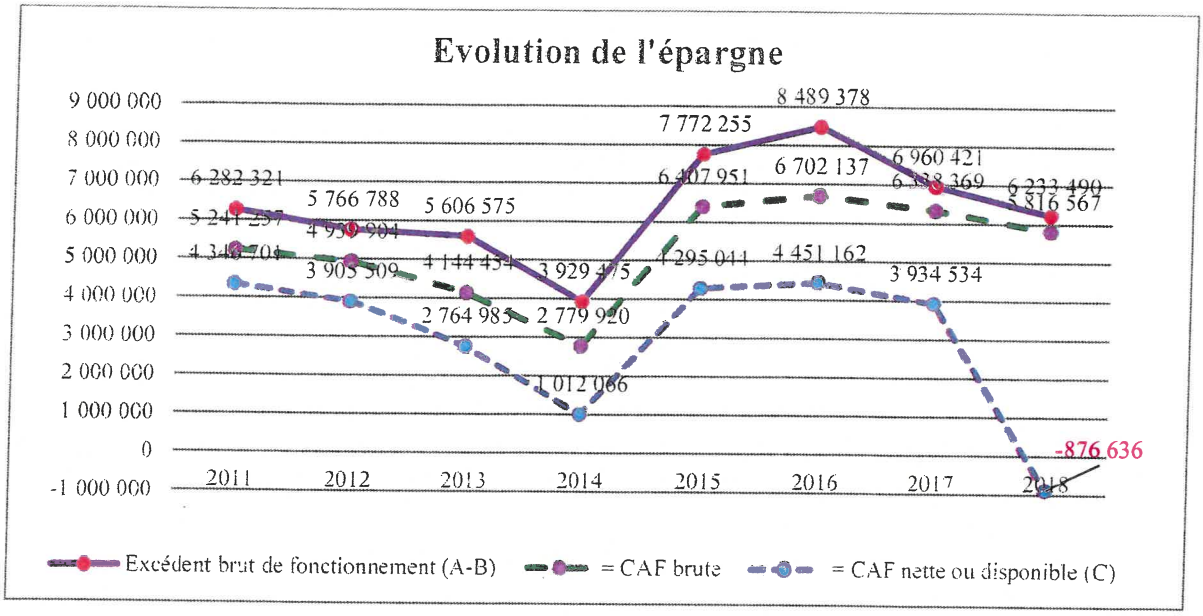
#### 1.4.4.1 Une épargne globalement bien maîtrisée malgré quelques années difficiles

Le niveau global de l'épargne brute s'est maintenu à un niveau satisfaisant.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



**Graphique n° 2 : Évolution de l'épargne selon les comptes de gestion**




*Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion 2011-2017 complétés à partir du compte administratif provisoire 2018*

La capacité d'autofinancement (CAF) nette du budget principal, malgré une année 2014 atypique (1 M€), est restée largement positive autour de 4 M€ depuis 2015, conséquence des bons résultats de la section de fonctionnement.

En 2018, la CAF nette est devenue négative du fait du remboursement anticipé d'emprunts à hauteur de 4M €. Ce choix a pénalisé sur le court terme la situation bilancielle de la collectivité mais doit, à moyen terme, contribuer à réduire fortement l'endettement de la collectivité.

### 1.4.4.2 Une trésorerie confortable malgré une année 2018 difficile

La situation bilancielle est confortable puisque le fonds de roulement net global reste au-dessus de 10 M€ malgré une forte chute à 2 M € en 2014. À l'exception de l'année 2018, le niveau du fonds de roulement net global est resté systématiquement au-dessus des 30 jours considérés comme seuil critique par les juridictions financières, parfois même au-delà des 100 jours avec un plus haut atteint à 165,1 jours en 2016. En 2018, ce ratio a chuté à 7,1 jours en raison du remboursement anticipé de la dette (4,2 M€ d'intérêts supplémentaires par rapport aux 2,2 M€ habituellement constatés) qui a fortement pesé sur l'épargne nette de la collectivité.

Le niveau de trésorerie de la DPVA, demeure également élevé.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

**Tableau n° 20 : Évolution de la trésorerie**

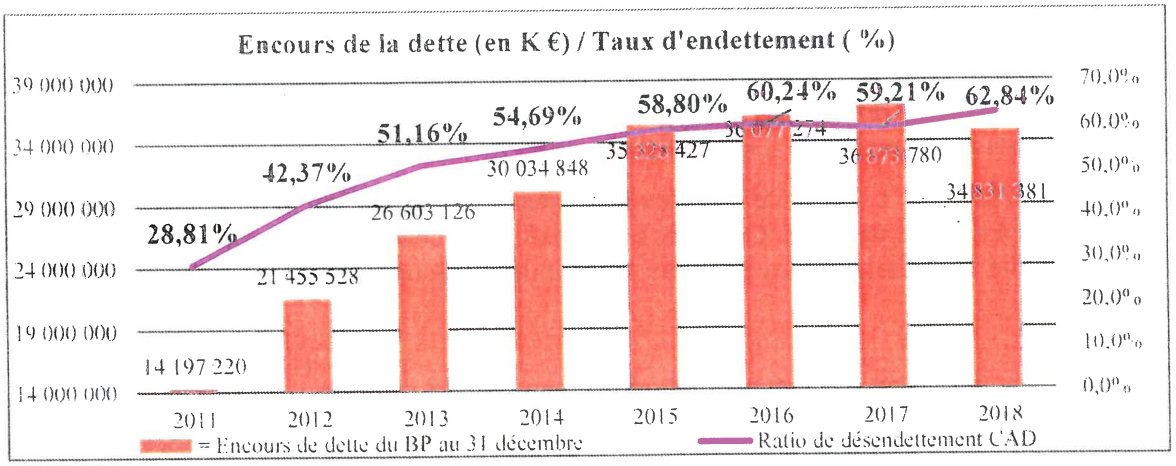
| au 31 décembre en € | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Var. annuelle moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fonds de roulement net global | 5 408 071 | 6 152 068 | 13 141 101 | 2 080 823 | 10 196 976 | 13 507 640 | 13 245 057 | -735 185 | N.C. |
| - Besoin en fonds de roulement global | -4 645 926 | -421 165 | -1 305 744 | -4 711 575 | -3 569 440 | -4 458 130 | -3 380 891 | -1 582 960 | -14,3% |
| =Trésorerie nette | 10 053 996 | 6 573 233 | 14 446 846 | 6 792 398 | 13 766 417 | 17 965 770 | 16 625 948 | 846 776 | -29,8% |
| en nombre de jours de charges courantes | 114,0 | 71,6 | 146,5 | 63,5 | 124,4 | 163,1 | 142,6 | 7,1 | |
| Dont trésorerie active | 10 053 996 | 6 573 233 | 14 446 846 | 6 792 398 | 13 766 417 | 17 965 770 | 16 625 948 | 3 346 776 | -14,5% |
| Dont trésorerie passive | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 500 000 | N.C. |

*Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion 2011-2018*

### 1.4.4.3 Une absence de formalisation de la stratégie de gestion de la dette

L'encours de dette du budget principal de la DPVA, sur la période passée sous étude (2011-2018), a plus que doublé en passant de 11 M€ en 2011 à près de 34 M€ en 2018[2], faisant ainsi passer le taux d'endettement de 28,8 % en 2011, par rapport aux recettes de fonctionnement, à 62,8 % en 2018. L'encours de la dette a, toutefois, connu une stabilisation en 2017 avant de diminuer en 2018 sous l'effet de remboursements anticipés.

**Graphique n° 3 : Évolution de l'endettement**




*Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion 2014-2018*

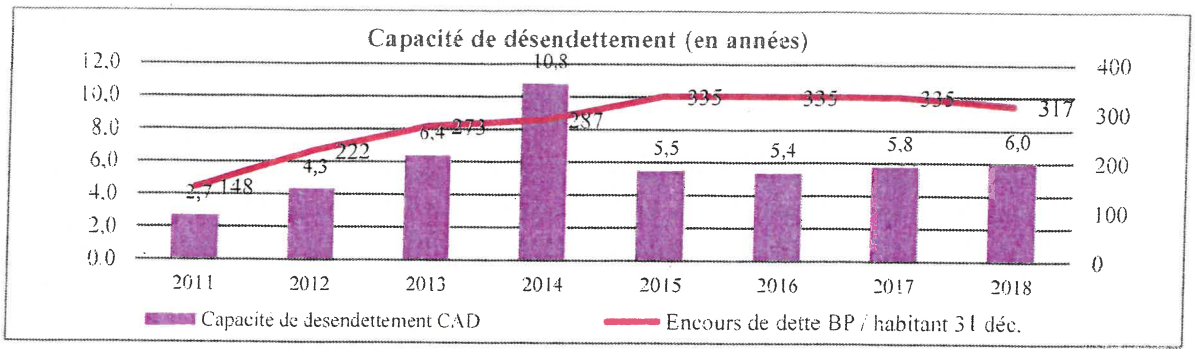
À l'exception de l'année 2014 qui s'est caractérisée par une dégradation de son épargne brute, la capacité de désendettement (tous budgets confondus) s'est stabilisée depuis 2013 autour de 5-6 années, soit à un niveau inférieur au seuil d'alerte de 10 ans retenu par les juridictions financières.

[2] Les données relatives à l'endettement pour l'exercice 2018 sont à prendre avec la plus grande prudence. Les données provisoires du compte de gestion 2018 disponibles dans ANAFI font apparaître une annuité en capital de la dette de 2 042 846 € mais, en réalité, il ressort du compte administratif provisoire que ce remboursement s'élevait à 6 693 203,47 € dont 5 112 021,81 € au titre de remboursements anticipés du capital. En l'absence de signature de nouvel emprunt constatée en 2018, l'encours de la dette au 31/12/2018 devait ainsi se trouver plutôt à 30 M€ au lieu des 34,8 M€.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



**Graphique n° 4 : Évolution de l'endettement**




*Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion 2014-2017*

Les remboursements anticipés de la dette, bien que coûteux, ont eu des effets rapides sur le niveau d'endettement puisqu'ils se sont traduits par une stabilisation rapide de l'encours de la dette autour de 36 M€ entre 2016 et 2017 avant d'amorcer une baisse à 34 M€ en 2018.

Cependant, la chambre a pu constater que le recours à n'était pas toujours justifié. Compte tenu du coût généré par l'emprunt, en termes de charges financières, il eut été préférable que la DPVA mobilise son excédent de fonctionnement, en procédant aux virements vers la section d'investissement.

L'ordonnateur souhaite « *privilégier un recours raisonné à l'emprunt au détriment de l'affectation annuelle de l'excédent* ». Ce choix est contestable car, même si « le recours à l'emprunt est raisonné », il n'en demeure pas moins coûteux. L'épargne a un coût financier qui est nul tandis que le coût de l'emprunt est constitué par les intérêts.

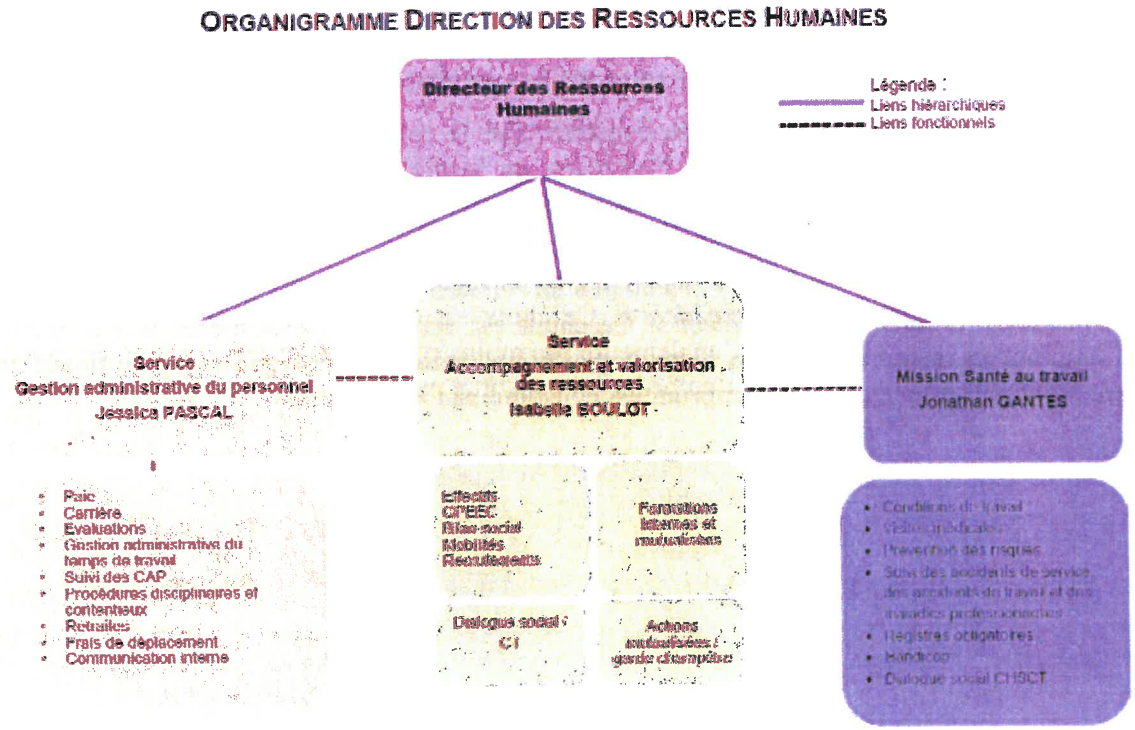
Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

## 1.5 Les ressources humaines

### 1.5.1 L'organisation de la fonction ressources humaines (RH) à la DPVA

La direction générale adjointe en charge des ressources élabore les politiques de gestion des ressources humaines adaptées aux choix stratégiques de la collectivité et fixés par la direction générale. La direction des ressources humaines (DRH) se décompose en 3 sous-pôles comme le montre l'organigramme ci-dessous :

**Organigramme n° 1 : Les ressources humaines**




*Source : Organigramme de la DRH transmis par la DPVA*

Le pôle RH composé de 9 agents constitue le support de la stratégie RH et travaille en transversalité avec l'ensemble des services municipaux en apportant un soutien logistique et statutaire à l'ensemble des chefs de service. La DPVA a récemment recruté son directeur des ressources humaines dont le poste était vacant depuis le 1er mai 2018.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



### 1.5.2 Le pilotage du personnel de la DPVA

#### 1.5.2.1 Le pilotage des effectifs

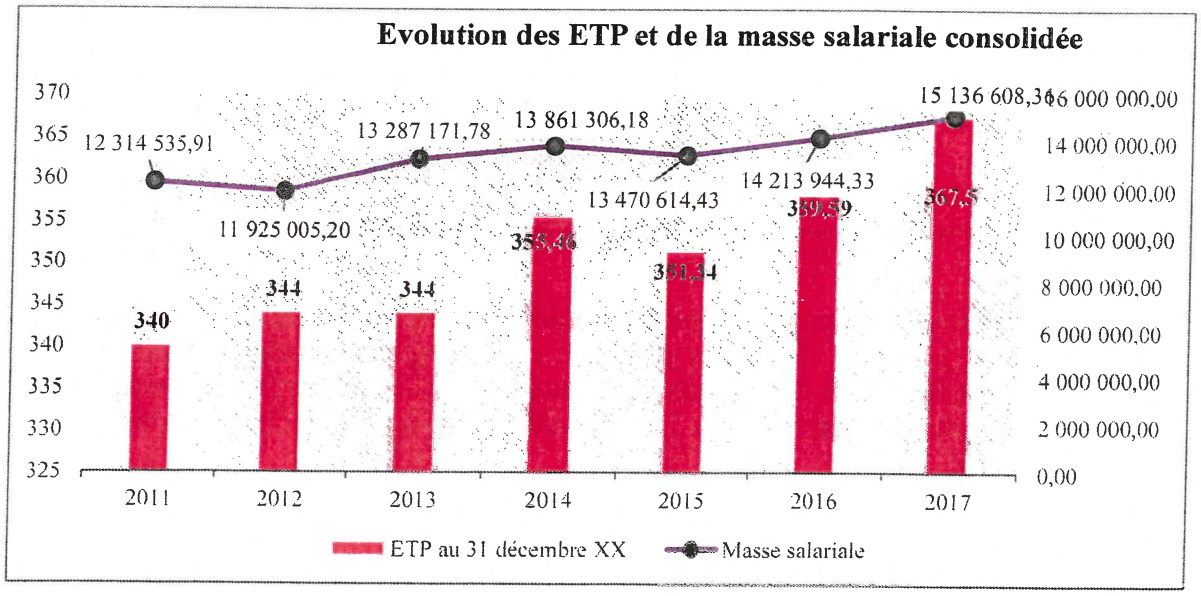
Les effectifs font l'objet d'un suivi et d'un état prévisionnel selon les demandes formelles et définitives d'ouverture des droits à la retraite. Ce suivi se traduit par une mise à jour périodique du tableau effectif budgétaires/effectifs pourvus avec la masse salariale y afférente.

La DPVA a été en mesure de fournir à l'équipe de contrôle des chiffres précis de suivi de ses effectifs (agents permanents, agents non permanent, etc.). La direction des ressources humaines assure également le suivi des agents mis à disposition pour d'autres entités et le suivi des agents en détachement entrants et sortants.

#### 1.5.2.2 L'évolution des effectifs

Au vu des données des comptes administratifs la chambre relève une hausse quasiment constante des effectifs d'emplois permanents entre 2011 et 2017 de près de 27,5 ETP soit une progression de 8 %. Sur toute la période passée sous étude, la masse salariale a progressé de 23 %.

**Graphique n° 5 : Les effectifs**




*Source : Comptes administratifs 2011-2017, Rapports d'activité transmis par l'ordonnateur sur la période 2011-2013 pour les effectifs et données corrigées par la DPVA pour les effectifs sur la période 2014-2017*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

### 1.5.3 Le pilotage de la masse salariale

- Un doute sur la fiabilité des données issues des rapports d'activité

Les données publiées dans ces rapports souffrent de plusieurs incohérences.

Des incohérences ont été relevées entre les rapports d'activité des années 2014 et 2015. En effet, le rapport de 2014 faisait état d'une masse salariale en 2013 de 13 292 303,91 € puis en 2014 de 14 400 413.97 €. Puis, l'année suivante, cette masse salariale est modifiée comme suit : 12 879 566,18 € en 2013 et 13 879 666,69 € en 2014.

**Graphique n° 6 : Incohérences entre données publiées dans les rapports d'activité**




*Source : Rapports d'activité transmis par l'ordonnateur sur la période 2011-2017*

La direction des ressources humaines a expliqué ces écarts par des erreurs d'imputation des dépenses de personnel. Selon ses propos, il s'avérait que les montants fournis dans le rapport d'activité de l'année 2014 au titre de la masse salariale 2013 et 2014 tenaient compte, à tort, des indemnités versées aux élus. Le rapport d'activité de l'année 2015 est venu corriger cette erreur.

- Évolution de la masse salariale constatée dans les comptes administratifs

Les masses salariales affichées dans les rapports d'activité diffèrent également de celles calculées à partir des comptes administratifs de chacun des budgets de la DPVA (budget principal et budgets annexes).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



**Tableau n° 21 : Évolution des dépenses de personnel**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. annuelle moyenne | Var. entre 2011 et 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| TRANSP SCOL - CA DRACENOISE | 931 241,53 | 985 820,97 | 1 065 473,03 | 1 099 218,05 | 108 790,84 | 1 142 908,90 | 1 165 442,31 | 3,8% | 25,1% |
| ZAC STE BARBE - CA DRACENOISE | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | |
| ZAC CHABRAN - CA DRACENOISE | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | |
| SPANC - CA DRACENOISE | 127 773,81 | 15 245,77 | 113 704,08 | 111 695,82 | 143 343,94 | 164 583,43 | 191 734,03 | 7,0% | 50,1% |
| ZAC BREGUIERES - CA DRACENOISE | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | |
| OFFICE TOURISME DE LA CA DRACENOISE | 634 445,09 | 248 752,53 | 660 969,10 | 719 551,43 | 697 677,04 | 684 906,81 | 724 359,84 | 2,8% | 17,9% |
| CA DRACENOISE | 10 641 075,36 | 10 675 185,93 | 11 447 025,57 | 11 930 840,88 | 12 520 802,61 | 12 221 545,19 | 13 044 942,59 | 3,5% | 22,6% |
| MAISON DE SANTE - CA DRACENOISE | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 10 129,59 | | |
| ZAE DES 4 CHEMINS - CA DRACENOISE | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | |
| CHARGES DE PERSONNEL TOTALES | 12 314 535,81 | 11 925 005,20 | 13 287 171,78 | 13 861 306,18 | 13 470 814,43 | 14 213 944,33 | 15 136 608,36 | 3,5% | 22,9% |
| *Charges de gestion totales* | *49 733 324,85* | *51 960 766,81* | *54 259 918,65* | *45 934 632,07* | *47 310 023,91* | *46 999 585,54* | *50 140 275,03* | *0,1%* | *0,8%* |
| *Taux de dépenses de personnel/charges de gestion courantes* | *24,8%* | *23,0%* | *24,5%* | *30,2%* | *28,5%* | *30,2%* | *30,2%* | *3,4%* | *21,9%* |
| ETP au 31 décembre XX | 340 | 344 | 344 | 355,46 | 351,34 | 359,59 | 367,5 | 1,3% | 8,1% |
| Masse salariale | 12 314 536 € | 11 925 005 € | 13 287 172 € | 13 861 306 € | 13 470 614 € | 14 213 944 € | 15 136 608 € | 3,5% | 22,9% |
| Coût par ETPT | 36 219,22 € | 34 665,71 € | 38 625,50 € | 38 995,40 € | 38 340,68 € | 39 528,20 € | 41 188,05 € | 2,2% | 13,7% |
| Coût par habitant | 128 | 123 | 137 | 133 | 128 | 132 | 139 | 1,2% | 7,2% |

*Source : Comptes administratifs 2011-2017*

En progression annuelle de + 3,5 % et moyenne de 23 %, ce poste de dépense a représenté, en moyenne, 30 % des charges de gestion courante des budgets de la DPVA depuis 2014 contre 25 % entre 2011 et 2013.

Cette hausse n'est pas la seule conséquence de l'entrée des 7 communes entre 2014 et 2017 puisque le transfert d'agents, en cumulé, n'a concerné que 5,5 ETP (2,8 en net si l'on tient compte des mises à disposition d'agents de la DPVA vers les communes notamment pour l'accompagnement à l'ingénierie) :

**Tableau n° 22 : Flux d'agents entre la DPVA et les communes membres (2014-2017)**

| Effectif de la collectivité en ETPT (tous budgets confondus) flux inclus | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Évolution des effectifs (2014-2017) |
|---|---|---|---|---|---|
| ETP transférés vers la DPVA (tous budgets inclus) | 355 | 351 | 359 | 367 | 3,38 % |
| ETP mis à disposition de la DPVA vers les communes membres | 0,05 | 0,05 | 2,30 | 3,13 | 5,53 |
| Solde | 0,17 | 0,91 | 0,88 | 0,8 | 2,75 |
| Effectif de la collectivité en ETPT (tous budgets confondus) hors flux | - 0,12 | - 0,86 | 1,42 | 2,33 | 2,78 |
| Effectif de la collectivité en ETPT (tous budgets confondus) flux inclus | 355,12 | 351,86 | 357,58 | 364,67 | 2,69 % |

*Source : Données fournies par l'ordonnateur*

Elle s'explique surtout par le recrutement des agents du pôle culturel Chabran dont les effectifs ont crû de 27 agents.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

**L'ordonnateur propose de regarder le taux de dépense de personnel par budget au motif que les situations financières sont incomparables. La chambre reconnaît que la gestion des ressources humaines varie fortement d'un budget à l'autre, en particulier entre des SPA et des SPIC.**

**Cependant, le coût des dépenses de personnel ramené aux charges de fonctionnement ne peut s'analyser que de manière globale. Comme la gestion de la dette, le taux d'emploi d'agents publics et le coût des dépenses de personnel par habitant doit se regarder de manière consolidée afin d'avoir un aperçu global de certains ratios structurants. Cette approche globale permet d'ailleurs de formaliser la stratégie en matière de ressources humaines et de définir des objectifs tant en matière de recrutement que de pilotage de la masse salariale.**

### 1.5.4 Le temps de travail

#### 1.5.4.1 Le temps de travail appliqué dans les services de la DPVA

#### 1.5.4.2 Rappel de la réglementation

L'article 3 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit *que « la compensation des heures supplémentaires peut être réalisée, en tout ou partie, sous la forme de repos compensateur »*.

La production d'une délibération constitue une pièce justificative obligatoire comme mentionné à la rubrique 210224 de l'annexe I à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales. Cette disposition prévoit notamment en son point 1, la production d'une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

En application du décret du 14 janvier 2002 précité, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux fonctionnaires des catégories C et B est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à dix.

Le nombre d'heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le décret susmentionné ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, ce contingent peut être dépassé sur décision du chef de service.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



1.5.4.3 La pratique observée à la DPVA

Il n'existe aucune délibération encadrant le recours aux heures supplémentaires alors que son adoption est obligatoire. Seule une note interne, signée du Directeur Général Adjoint en charge des ressources, prévoit d'encadrer ce dispositif. La dernière note n° DRH-2018-83 en date du 2 février 2018, particulièrement succincte, rappelle les principes suivants :

- réalisation des heures supplémentaires à la demande du chef de service ;
- absence d'indemnisation et de récupération d'heures supplémentaires pour les agents de catégorie A à l'exception de repos compensateur accordées sous la forme de demi-journées de RTT ;
- 48 heures de travail maximum dans une semaine sur une période de douze semaines consécutives ;
- 35 heures de repos hebdomadaire minimum.

Aucun quota d'heures supplémentaires n'est fixé par service ou direction générale adjointe. L'octroi des heures supplémentaires est ainsi accordé à la libre discrétion des chefs de services. Le renvoi vers le décret n° 2000-815 du 25 août précité et le rappel de la priorité des repos compensateurs avant tout accord sur les heures supplémentaires sont les deux seules consignes concrètes qui leur sont données. Cette note ne précise pas non plus si les Cadres de catégorie B, percevant l'IFTS puis la PFR, ont droit à ces heures supplémentaires.

Cette note indique cependant, en conclusion, que « tous ces éléments seront repris dans la prochaine délibération relative à la politique globale d'optimisation des ressources humaines ». A la date de l'entretien de fin de contrôle, cette délibération n'avait pas été adoptée.

L'ordonnateur a, par ailleurs, indiqué n'avoir mis en place aucun dispositif de contrôle automatisé des heures de travail effectuées par les agents du type « *pointeuse* » ou « *badgeage* » pourtant obligatoire pour les collectivités disposant de plus de 10 agents.

Sur la période de référence déterminée, qui est le mois, chaque agent doit accomplir le nombre d'heures réglementaire sur la base de 36 heures par semaines.

**L'ordonnateur réfute l'existence d'un texte règlementaire concernant le contrôle des heures de travail effectuées mais pas pour les heures supplémentaires. Sur ce point votre rapporteur indique son désaccord. L'article 6 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 indique clairement que *« Un décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent doit être opéré. Tout agent est tenu de se soumettre à ces modalités de contrôle. »* Une circulaire datant du 31 mars 2017 (NOR : RDFF1710891C) précise bien quant au contrôle des heures de travail qu' : « *Il revient à l'employeur d'effectuer un décompte régulier des jours de travail effectif et d'adapter les logiciels de gestion du temps de travail disponibles, afin d'être en mesure d'actualiser les droits ouverts au titre de l'ARTT* ». Puis cette exigence est rappelée concernant les heures supplémentaires : « *Il appartient au chef de service de formaliser sa demande auprès de chacun de ses collaborateurs pour que les heures effectuées soient considérées comme des heures supplémentaires et de veiller au décompte des horaires des agents* ». Le décompte doit donc être exact et le chef de service doit s'assurer qu'il le soit pour être en mesure d'effectuer le contrôle.**

**Par ailleurs, l'ordonnateur se fonde sur une disposition dérogatoire du décret pour autoriser la quasi-totalité des agents à s'y ranger.**

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

**La chambre estime qu'il s'agit d'une interprétation très extensive dudit décret car cette dérogation, précisément, ne s'applique qu'aux agents (et non à des services entiers) *« exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. »* Ainsi, les personnels administratifs mais également ceux des services opérationnels disposant de locaux (équipements sportifs, culturels, etc.) devraient en être exclus.**

1.5.4.4 L'évolution et la répartition du volume des heures supplémentaires

Le volume et le coût des heures supplémentaires ont respectivement baissé de - 13 % et de - 15 % sur la période passée sous étude comme le montre le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 23 : Évolution du Coût des heures supplémentaires entre 2014 et 2017**

| | 2013 (pour information) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Données déclarées par la DPVA** | | | | | |
| Volume (h) | | | | 7421,45 | 5707,35 |
| Coût (€) | 119 836,50 € | 187 855,74 € | 186 074,66 € | 139 185,25 € | 113 879,76 € |
| Nombre d'agents concernés | 141 | 187 | 191 | 157 | 120 |
| **Données trouvées par la chambre à partir de Xémélios** | | | | | |
| Volume (h) | | | | 6 645,17 | |
| Coût (€) | | | | 133 797,31 € | 122 602,85 |
| Nombre d'agents concernés | | | | 133 | |
| % des dépenses de personnel | | 1,4 % | 1,3 % | 1,0 % | 0,8 % |

*Source : Données brutes fournies par la DPVA et données Xémélios*

L'ordonnateur a précisé pour les années 2013 à 2015 que « *notre ancien logiciel de GRH ne nous permet pas d'extraire les données relatives au volume d'heures supplémentaires.* » En effet, ayant changé de logiciel de gestion des ressources (RH et finances), en mai 2015, certaines informations ont été perdues.

Cette enveloppe qui représentait 1,4 % des dépenses de personnel en 2014 est passée à 0,8 % de ce poste de dépense en 2017.

Pour l'année 2014 l'augmentation du volume est justifiée par la DPVA par l'organisation d'élections professionnelles.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Les heures supplémentaires se concentrent majoritairement sur le pôle culturel (38,8 %) et le service des déchets (30 %) :

**Tableau n° 24 : Répartition des heures supplémentaires par politiques publiques**

| | 2016 | |
|---|---|---|
| Service | Volume (h) | % |
| Déchets | 1 996,00 | 30,0 % |
| Transports | 324,00 | 4,9 % |
| Sports | 142,00 | 2,1 % |
| Urbanisme-Logement | 144,50 | 2,2 % |
| Culture | 2 581,17 | 38,8 % |
| Communication | 235,00 | 3,5 % |
| Cabinet | 277,00 | 4,2 % |
| Autres | 945,50 | 14,2 % |
| **TOTAL** | **6 645,17** | |

*Source : Données 2016 fournies par la DPVA tirées de Xémélios*

1.5.4.5 Anomalies constatées en matière de rémunération des heures supplémentaires

Malgré des efforts consentis par la DPVA pour réduire le coût des heures supplémentaires, plusieurs anomalies ont pu être relevées.

➢ ***7 Agents se partagent 23 % des IHTS versés aux agents***

Après vérification des bulletins de paie, il apparaît que sept agents se sont partagés plus du quart (23 %) des compensations des heures supplémentaires versées aux agents en 2016. Parmi eux, deux agents ont reçu plus de 5 400 € en paiement d'heures supplémentaires en 2016 :

**Tableau n° 25 : Liste des 7 agents ayant bénéficié le plus de compensations d'heures supplémentaire**

| Nom | Emploi | IHTS | % |
|---|---|---|---|
| S | Directeur technique du Théâtre | 5 684,10 | 4,3 % |
| E | Régisseur son et lumière | 5 415,78 | 4 % |
| B1 | Responsable des régies de collecte et déchetteries | 4 668,18 | 3,5 % |
| B2 | Responsable Suivi des prestataires de collecte, tr | 4 014,30 | 3 % |
| B3 | Poste par défaut (reprise) | 4 072,56 | 3 % |
| BLANC | Poste par défaut (reprise) | 3 102,63 | 2,3 % |
| CANTAIS | Assistante de direction | 2 830,80 | 2,1 % |
| | | **29 788,35** | **22,26 %** |

*Source : Données Xémélios fournies par la DPVA*

Parmi ces sept agents, un agent occupe une position de Cadre (Raffaele Scrivo, directeur adjoint en charge des services techniques du théâtre de Draguignan).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

L'ordonnateur justifie l'importance des indemnités versées par de nouvelles organisations des services (programmation culturelle ambitieuse, nécessité de temps de coordination entre plusieurs écoles de musique) ou par des contextes particuliers de désorganisation des services (programmation culturelle ambitieuse, attente de recrutements voire de remplacements d'agents, etc.)

L'ordonnateur a précisé que cette situation temporaire a été régularisée pour certains postes : recrutement d'un nouveau régisseur son et lumière, limitation des heures supplémentaires accordées aux professeurs de musique pour les seules deux heures de coordination, revalorisation du régime indemnitaire de l'assistante de direction et du responsable *« suivi des prestataires de collecte des déchets »*, partage des heures du gardien non logé entre plusieurs agents, etc.).

➢ ***Agents bénéficiant de manière systématique d'IHTS***

Par ailleurs, quelques agents ont bénéficié d'heures supplémentaires de manière systématique puisqu'ils ont enregistré 25 heures supplémentaires tous les mois sur une période continue (sur 12 mois) :

**Tableau n° 26 : Liste des agents bénéficiant d'heures supplémentaires de manière systématique (12 mois d'affilée)**

| Nom | Service | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Nbe de mois HS | Nbe d'heures sup total | Nbe de mois HS | Nbe d'heures sup |
| B1 | Relations Prestataires | 12 | 300 | 12 | 300 |
| B2 | Régie | 12 | 300 | 12 | 300 |
| E | PCC Logistique | 12 | 300 | 12 | 300 |
| M | École de musique du Muy | 12 | 300 | 12 | 300 |
| S | Théâtre de Draguignan | 12 | 300 | 12 | 300 |
| C | Cabinet | 12 | 216 | 0 | 0 |

*Source : Données Xémélios fournies par la DPVA*

L'ordonnateur conteste l'existence de versement systématique d'heures supplémentaires. La chambre ne peut souscrire à ce constat compte tenu du fait que, sur une période de 24 mois, les agents listés ont bénéficié de manière récurrente des IHTS (24 IHTS sur 24 fiches de paie). Ces heures supplémentaires n'étaient donc exceptionnelles.

### 1.5.4.6 Un régime des congés dérogatoire par rapport à la réglementation nationale

Les agents bénéficiaient d'un temps de congé égal à 5 fois leurs obligations hebdomadaires, auquel s'ajoute un à deux jours supplémentaires pour congés fractionnés s'ils remplissent les conditions requises, soit un total de 27 jours. Cela est conforme aux dispositions de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Quatre jours de congés, dits « *jours DPVA* » sont accordés à la discrétion du président. Aucune délibération n'encadre ce dispositif. Le nombre de jours de congés exceptionnels est fixé par une note de service interne en dehors de tout Cadre réglementaire. Ainsi, pour 2017, une note n° RH/2017/247 fixe la Cadre des congés pour l'année 2017. Chaque agent a pu bénéficier de « *4 jours DPVA* » dont 2 fixes établis pour les ponts de l'Ascension (26 mai 2017) et de l'Assomption (14 août 2017) et 2 jours librement choisis par les agents. Pour 2018, une note non datée ni signée indique que sur les « *4 jours DPVA* » trois ont été fixés pour les ponts de la Toussaint (2 novembre 2018), de Noël (24 décembre 2018) et du jour de l'An (31 décembre 2018).

Selon le tableau fourni par la DPVA, le nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité est au total de 30 jours. Or en réalité, si on ajoute aux 25 jours de congés annuels les 2 jours de fractionnement et les 4 « *jours DPVA* » on obtient 31 jours de congés.

Si l'on se réfère au tableau ci-dessous les agents de la DPVA auront assuré en 2017 un nombre d'heure annuel de 1 584 heures par agent au lieu des 1607 heures correspondant au temps de travail légal. Au-delà de l'irrégularité du dispositif, le régime du temps de travail appliqué représente un nombre d'heures cumulées non effectuées correspondant à l'équivalent d'un demi-poste (0,5 ETP).

**Tableau n° 27 : Comparaison entre les congés autorisés par la réglementation et ceux appliqués à la DPVA**

| | Régime légal | Régime adopté par la DPVA jusqu'au 1er janvier 2018 | Différence |
|---|---|---|---|
| Nb de jours calendaires dans le dernier exercice sous contrôle (2017) | 365 | 365 | 0 |
| Samedis et dimanches | 104 | 104 | 0 |
| Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche | 8 | 8 | 0 |
| Nombre de congés annuels | 25 | 25 | 0 |
| Nombre de congés exceptionnels | 0 | 4 | - 4 |
| Jours au titre du fractionnement des congés | 2 | 2 | 0 |
| Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures) | 35 | 36 | - 1 |
| Jours ouvrés annuels dernier exercice sous revue | 251 | 251 | 0 |
| Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité | 27 | 31 | - 4 |
| Décompte annuel (Nombre de jours travaillés dans la collectivité) | 224 | 220 | 4 |
| **Conversion hebdomadaire (en heures)** | **1 607,0** | **1 584,0** | **23,0** |

*Source : Données fournies par la DPVA*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

**Tableau n° 28 : Équivalents Temps Pleins Travaillés *« perdus »* des heures non travaillées à la DPVA (budgets consolidés)**

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|
| Effectifs physiques | 381 | 371 | 382 | 389 |
| Effectif de la collectivité en ETP | 355,00 | 351,00 | 359,00 | 367,00 |
| Nb de jours calendaires | 365 | 365 | 366 | 365 |
| Nb de jours ouvrés | 251 | 252 | 253 | 251 |
| Nb de jours travaillés dans la collectivité | 220 | 221 | 222 | 220 |
| Nb de jours perdus (arrondi à l'entier supérieur) | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Nb d'heures effectivement travaillées | 1 584 | 1 591 | 1 598 | 1 584 |
| Nb d'heures de travail non réalisées par agent | 23,00 | 15,80 | 8,60 | 23,00 |
| Nb de jours de travail non réalisés par agent | 3,19 | 2,19 | 1,19 | 3,19 |
| Volume d'heures annuel de travail perdues (H) | 1 134,03 | 770,25 | 428,81 | 1 172,36 |
| Nb d'heures annuelles à réaliser par ETPT | 1 607 | 1 607 | 1 607 | 1 607 |
| ETPT "perdus" | 0,71 | 0,48 | 0,27 | 0,73 |
| Dépenses de personnel (Chap 012) | 13 861 306,18 € | 13 470 614,43 € | 14 213 944,33 € | 15 136 608,36 € |
| Coût annuel d'un agent | 39 045,93 | 38 377,82 | 39 593,16 | 41 244,16 |
| Coût journalier d'un agent | 155,56 € | 152,90 € | 157,74 € | 164,32 € |
| Coût horaire d'un agent | 24,65 € | 24,23 € | 25,00 € | 26,04 € |
| Coût total des journées perdues | 27 954,02 € | 18 661,94 € | 10 718,29 € | 30 525,92 € |

*Source : Données fournies par la DPVA et calculs de la CRC*

Il serait souhaitable de mettre un terme à l'octroi de congés dérogatoires au droit commun.

**Recommandation n° 3 : Adapter les règles internes de gestion du temps de travail à la règlementation nationale.**

L'ordonnateur prend acte de la recommandation. Les délais d'application de cette mesure sont fixés par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 sur la transformation de la fonction publique.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



# 2 LA GESTION DU PÔLE CULTUREL CHABRAN

## 2.1 Présentation du pôle culturel Chabran (PCC)

### 2.1.1 L'évolution de l'organisation des services culturels à la DPVA

2.1.1.1 L'ancienne organisation de la direction des affaires culturelles

Avant la construction du Pôle culturel Chabran (PCC), les services culturels étaient éclatés en plusieurs sites.

**La direction des affaires culturelles :**

Avant son installation au pôle culturel Chabran (PCC), la direction des affaires culturelles était organisée de la manière suivante :

- 1 pôle administratif (3 agents) ;
- 1 service animation et pratiques culturelles (41 agents) composé :
  - du réseau des médiathèques ;
  - de l'équipe de préfiguration chargée de la mise en place de la médiathèque d'agglomération inscrite dans le projet du pôle culturel Chabran (6 agents) ;
- 1 réseau des écoles de musique avec 5 sites répartis comme suit :
  - Trans-en-Provence : 7 enseignants ;
  - Lorgues : 9 enseignants ;
  - Vidauban : 5 enseignants ;
  - Le Muy : 10 enseignants ;
  - Callas : 1 enseignant ;
- 1 service patrimoine culturel (12 agents spécialisés dont 1 responsable administratif et financier).

Au total 51 agents composaient la direction des affaires culturelles destinés à rejoindre le PCC. Certains professeurs enseignent dans plusieurs sites. Il convient de noter que le conservatoire de musique de Draguignan était géré jusqu'en 2015 sous une forme associative.

**La médiathèque avant l'ouverture du PCC :**

La médiathèque de Draguignan était installée depuis le 19ème siècle dans l'ancienne résidence d'été de l'Évêque de Fréjus située rue de la République, en centre-ville de Draguignan. Les locaux étaient vétustes et inadaptés car trop étroits (700 $m^2$).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Composée d'une équipe de 13,5 ETP, à professionnaliser, la collectivité ne disposant, à l'époque, que d'un seul ETP professionnel du livre, les pratiques professionnelles relevées étaient jugées « *désuètes* » par les responsables du service. Les horaires d'ouverture au public étaient assez réduits (25 h hebdomadaires du mardi au samedi) et la fréquentation était à inférieure à 10 % de la population de la ville. Les collections, bien que riches (96 212 articles recensés en 2012 dont 31 817 au fonds patrimonial) étaient vieillissantes et les supports parfois très obsolètes (1 361 cassettes VHS et audio). Le fonds contemporain était limité à 3 009 articles. Relevant des « *pratiques professionnelles obsolètes* », la responsable de projet relatif à la médiathèque indiquait, dans sa note du 9 février 2012 destinée au DGS, que « *en 2010, la dépense par habitant était de 1,12 € pour tous les supports. Les critères ministériels en vigueur préconisent une dépense d'environ 2€ par habitant pour les supports papiers.* ». Les partenariats noués avec l'éducation nationale restaient relativement modestes puisqu'ils ne touchaient que 1 354 enfants dans une Ville-centre de plus de 40 000 habitants.

**Le réseau des écoles de musique avant l'ouverture du PCC :**

Réparties sur 5 sites dans les villages du territoire de la DPVA, la plupart des écoles étaient hébergées dans des locaux appartenant aux communes.

**Le réseau des musées :**

Situé rue Roumanille, en centre-ville de Draguignan, le musée des Arts et Traditions Populaires (ATP) était chapeauté par une conservatrice du patrimoine qui encadre également le service archéologique créé en 2009. Le réseau des musées comportait également 2 musées situés sur le territoire : le musée Camos à Bargemon et le moulin de Callas.

**Le théâtre de la Dracénie :**

Le théâtre, bâti en 1835 au boulevard Clémenceau, en lisière de l'hyper-centre historique, a été démoli et reconstruit de 1970 à 1973 dans un style composite. Dans le Cadre de cette reconstruction, la façade principale a été intégrée au nouveau bâtiment composé de 5 niveaux. Depuis sa construction, différentes opérations ont été menées, comme la réhabilitation de la grande salle de spectacle en 1998, la réfection des loges, la mise en sécurité générale et la réfection de la salle Lily-Pons au sous-sol en 2006 puis en 2010.

L'association « *Théâtres en Dracénie* » qui occupe les locaux et gère le festival éponyme bénéficie d'importantes subventions de la part de la DPVA (environ 800 000 € par an) qui représentent près de la moitié de ses recettes.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



2.1.1.2 La nouvelle organisation de la Direction des Affaires Culturelles

**Le pôle culturel Chabran (PCC) :**

Les locaux du nouveau PCC qui devaient initialement ouvrir au 2nd semestre 2012 ont ouvert à la rentrée 2014/2015. Ce bâtiment d'une superficie totale de 11 648 m² (surface hors œuvres nettes) regroupe désormais plusieurs services culturels de la DPVA ainsi qu'un service du Département :

- une Artothèque située au rez-de-chaussée composée d'un fonds d'œuvres d'art destinées au prêt aux particuliers, aux scolaires et aux entreprises (50m²) ;
- la Médiathèque située sur 3 niveaux (2 259 m²) ;
- le conservatoire à rayonnement Intercommunal situé sur 2 niveaux (1 265 m²) ;
- les archives départementales situés sur 4 niveaux (4 543 m²) ;
- des parties communes (1 242 m²) composées notamment d'un hall d'accueil composé d'un café culturel, d'un Auditorium de 300 places (502 m²) et d'un espace de scénographie (340 m²), mais également des ateliers (180 m²), des logements de fonction et d'un garage (180 m²).

Si l'on excepte les effectifs des archives départementales, la DPVA totalisait, en septembre 2018, 86 agents travaillant dans les nouveaux locaux du PCC. Les effectifs des services installés au sein du PCC devaient se répartir de la manière suivante :

- médiathèque : les effectifs devaient passer de 13,5 ETP en 2012 à 22-25 ETP ;
- conservatoire : 12 ETP dont 17 professeurs de musique (9 ETP) pour les écoles en gestion directe (24 professeurs entrant dans le Cadre de la gestion associative) et 3 professeurs de chant (chant choral, chant individuel, danse, musique actuelle).

Une grande partie des agents assurant le fonctionnement du Pôle culturel Chabran sont issus de mobilités internes. À ce titre, certains sont restés affectés au réseau des musées (musée des ATP, musée Camos, etc…) et d'autres ont été mutualisés sur les sites extérieurs, tant sur le réseau de lecture publique, que sur le réseau des écoles de musique.

Des recrutements externes ont également été nécessaires compte tenu de l'envergure de la structure et des nécessités liées à la gestion administrative, l'accueil ainsi qu'à la sécurité du bâtiment. Les professeurs de l'association du conservatoire ont notamment fait acte de candidature afin d'être recrutés par la communauté d'agglomération dracénoise lors de la création du Conservatoire d'Agglomération.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Les effectifs destinés à être affectés au PCC (hors archives départementales) sont ainsi passés de 46,9 ETP, à la veille de l'ouverture du site, à 75,34 ETP en 2018 :

**Tableau n° 29 : Évolution des effectifs au PCC entre 2013 et 2018**

| 2013 | Effectifs physiques | | ETP | | Masse salariale annuelle | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Service | Volume | % du total | Volume | % du total | Volume | % du total |
| Services communs | 7 | 13,7% | 7,00 | 14,9% | 283 298,82 | 18,6% |
| Médiathèque | 13 | 25,5% | 12,60 | 26,9% | 367 414,72 | 24,1% |
| Conservatoire | 4 | 7,8% | 2,50 | 5,3% | 69 517,30 | 4,6% |
| Auditorium | 0 | 0,0% | 0,00 | 0,0% | 0,00 | 0,0% |
| Artothèque | 0 | 0,0% | 0,00 | 0,0% | 0,00 | 0,0% |
| Médiathèque sites ext | 27 | 52,9% | 24,80 | 52,9% | 802 498,17 | 52,7% |
| | 51 | 100,0% | 46,90 | 100,0% | 1 522 729,01 | 100,0% |
| 2018 | Effectifs physiques | | ETP | | Masse salariale annuelle | |
| Service | Volume | % du total | Volume | % du total | Volume | % du total |
| Services communs | 9 | 10,5% | 9,00 | 11,9% | 448 071,99 | 15,0% |
| Médiathèque | 31 | 36,0% | 30,50 | 40,5% | 1 181 583,60 | 39,6% |
| Conservatoire | 20 | 23,3% | 11,88 | 15,8% | 489 052,61 | 16,4% |
| Auditorium | 3 | 3,5% | 3,00 | 4,0% | 121 251,69 | 4,1% |
| Artothèque | 1 | 1,2% | 1,00 | 1,3% | 33 067,23 | 1,1% |
| Médiathèque sites ext | 22 | 25,6% | 19,96 | 26,5% | 711 014,49 | 23,8% |
| | 86 | 100,0% | 75,34 | 100,0% | 2 984 041,61 | 100,0% |

*Source : Tableaux fournis par la DPVA*

**Le théâtre de la Dracénie :**

Le théâtre d'agglomération est toujours situé dans le site historique et continue d'être géré par l'association « *Théâtre en Dracénie* ». Cependant, la DPVA a décidé d'engager un important projet de rénovation de ce théâtre. 3,2 M€ ont été affectés à cette opération programmée jusqu'au mois d'août 2018, dont une partie a été remboursée par les assurances à hauteur de 400 000 €.

Le chantier qui vient de s'achever concernait le réagencement des espaces d'accueil du public en améliorant la convivialité et la fonctionnalité du hall. Pour ce faire, il a été prévu de :

- repositionner et remplacer l'espace billetterie afin de multiplier et d'optimiser les usages du hall ;
- créer un nouvel espace de restauration ouvrant sur une terrasse ;
- créer un vestiaire ;
- améliorer la mise en lumière et l'acoustique ;
- repositionner l'espace bar tout en conservant la cuisine et l'espace déjeuner ;
- modifier l'espace de manière modulable afin de pouvoir y accueillir des expositions temporaires et des spectacles.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Le hall a vocation à devenir un nouveau lieu d'exposition temporaire ou permanent en plein centre-ville.

Dans le même temps, ont été programmées diverses mises en conformité comme la sécurité ou l'accès aux personnes à mobilité réduite (PMR). Cela se traduira par l'installation d'un nouvel ascenseur et une amélioration de l'accessibilité du bâtiment. En parallèle, la verrière de désenfumage va être remplacée, les parois des coursives vont être l'objet d'un désamiantage, les garde-corps vont être remplacée tandis que la toiture et les façades seront remises en état.

Afin de renforcer le confort des spectateurs la totalité des 735 fauteuils sera remplacée de même que la moquette de la grande salle et la climatisation. Enfin, un sanitaire sera installé au 1er étage. D'autres travaux ont été prévus : le hall et les coursives doivent être repeints et une reprise des sols des coursives sera effectuée. Les huisseries extérieures seront remplacées et des panneaux d'information seront disposés en façade avec une signalétique générale repensée.

Le théâtre a subi le 30 septembre 2017, une rupture d'une canalisation avec inondation complète du sous-sol. D'importants travaux de remise en état ainsi qu'un nettoyage de la façade, ont été menés parallèlement aux travaux programmés.

Les travaux de rénovation du théâtre ont été financés par plusieurs acteurs :

- l'État, au titre du Fonds de Soutien à l'Investissement Public Local (FSIPL) : 300 000 € ;
- le département, au titre du Contrat de Territoire 2017 : 295 500 € ;
- la région PACA, au titre du contrat régional d'équilibre territorial (CRET) : 360 000 € ;
- DPVA : 960 500 € HT.

Sous réserve de l'attribution de la totalité des subventions à hauteur des demandes, la DPVA devait être aidée à hauteur de près de 50 % du montant HT des travaux. La direction régionale des affaires culturelles (DRAC) a également été sollicitée.

### 2.1.2 La genèse et le suivi du projet de construction du PCC

#### 2.1.2.1 La genèse du projet de construction du PCC

La construction de ce site obéissait à une double logique d'aménagement d'un nouveau quartier et d'une volonté de modernisation de l'offre culturelle offerte aux dracéniens.

Il s'agissait de réaliser un équipement culturel regroupant la médiathèque et le conservatoire de musique au sein d'un équipement moderne et au rayonnement au moins intercommunal. Par ailleurs, le conseil départemental, était soucieux de remplacer le bâtiment des archives départementales de l'avenue A. Daudet à Draguignan qui ne répondait plus aux normes de sécurité et dont la capacité d'accueil des documents et du public était arrivée à saturation, s'est rapproché de la DPVA par l'intérêt de l'implantation de cet équipement.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

D'autre part, le projet est né d'un besoin urbanistique. Le choix de son implantation a été porté sur la zone d'activité concertée (ZAC) Chabran située dans une ancienne emprise foncière désaffectée appartenant au Ministère de la Défense et située à proximité du centre-ville. La mise en place de cette opération de redynamisation urbaine d'un quartier à la périphérie immédiate de l'hyper-centre de la commune de Draguignan a ainsi constitué une opportunité pour engager une dynamique de métamorphose dans le domaine de l'urbanisme local. Pour l'ordonnateur il s'agissait de « *faire en sorte que cet équipement accompagne le développement urbain pour faire en sorte d'initier une politique urbaine porteuse de sens* ».

La décision de construire un pôle culturel a été actée par délibération n° 2007.29 adoptée en conseil communautaire le 11 juin 2007 autorisant la signature d'une convention de maîtrise d'ouvrage signée entre la communauté d'agglomération dracénoise et le conseil général du Var pour la construction d'un ouvrage estimé initialement à 28 M€. L'ouverture du site était initialement prévue pour le 1er semestre 2012.

Une étude préalable des besoins a été confiée en 2006 au cabinet « *Pro Développement* » qui a effectué, en 2006, des propositions, notamment en matière d'agencement des locaux (taille des rayons, espaces dédiés aux magasins,). Le programme, défini en 2006 par le cabinet Pro-développement, fut initialement validé en 2007 (document définitif du 22/02/2007).

#### 2.1.2.2 Le suivi du projet de construction du PCC

Ce projet de grande envergure a conduit la DPVA à s'organiser en mode « *projet* ».

À ces fins, plusieurs outils ont été développés par la DPVA :

- mise en place d'un schéma organisationnel ;
- élaboration d'un document-projet ;
- diffusion de lettres de mission aux principaux responsables du projet (DGA en charge du suivi du projet, ingénieur chargé de la supervision des travaux et directeurs de chaque service amené à déménager).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



### 2.1.2.3 Un projet qui a connu des surcoûts importants

Le coût du projet fixé lors de l'adoption de la convention signée en 2007 entre la DPVA et le conseil général du Var validée par la délibération n° 2007.B-30 du 27 juin 2007, s'élevait initialement à 28,5 M€ HT dont 23,3 M€ HT pour la seule construction comme montre le tableau récapitulatif ci-dessous :

**Tableau n° 30 : Coûts initiaux du projet**

| | Lancement du projet (Délibération n°2007.29 du 11/06/2007) | | | Répartition CG83/CAD | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Superficie (SHOB) | Coût HTt | Ratio coût/m² | CG 83 (1/3) | | CAD (2/3) | | |
| | | | | Superficie | Coût HT | Superficie | Coût HT | |
| Constructions | | 23 344 000,00 | | | 10 908 666,67 | | 12 435 333,33 | |
| Archives | 4 843,00 | 9 661 000,00 | 1 994,84 | 4 843,00 | 9 661 000,00 | | 0,00 | |
| Médiathèque | 2 754,00 | 6 183 000,00 | 2 245,10 | 0,00 | 0,00 | 2 754,00 | 6 183 000,00 | |
| Conservatoire de musique | 1 730,00 | 4 347 000,00 | 2 512,72 | 0,00 | 0,00 | 1 730,00 | 4 347 000,00 | |
| Espaces communs | 1 242,00 | 3 153 000,00 | 2 538,65 | 414,00 | 1 247 666,67 | 828,00 | 1 905 333,33 | |
| Hors auditorium et scénographie | | 1 180 000,00 | | | 590 000,00 | | 590 000,00 | |
| Auditorium | | | | | | | | |
| Scénographie | | 1 973 000,00 | | | 657 666,67 | | 1 315 333,33 | |
| Honoraires et frais divers (coût aménagement global?) | | 5 144 000,00 | #DIV/0! | | 2 572 000,00 | | 2 572 000,00 | |
| TOTAL | 10 569,00 | 28 488 000,00 | 2 695,43 | 5 257,00 | 13 480 666,67 | 5 312,00 | 15 007 333,33 | |
| % des financements | | | | | 47,3% | | 52,7% | |
| Compensation des reliquats TVA 14,96% | | | | | 588 565,91 | | | |

*Source : Délibération n° n° 2007.B-30 du 27 juin 2007*

À l'exécution finale, le montant des dépenses totales a été estimé à 38,2 M € HT dont 31,4 M€ HT pour la seule construction :

**Tableau n° 31 : Coûts finalement constatés**

| | DÉPENSES | |
|---|---|---|
| | Montant HT | Montant TTC |
| PHASE DE PROGRAMMATION DU PROJET de 2007 à 2010 | 174 793,09 € | 206 070,01 € |
| ACQUISITION FONCIÈRE | 2 053 177,00 € | 2 053 177,00 € |
| FRAIS DE CONCOURS DU PROJET ARCHITECTURAL en 2008 | 508 353,86 € | 512 343,21 € |
| INGÉNIERIE | 2 789 721,46 € | 3 337 500,10 € |
| ASSURANCES | 234 253,25 € | 254 643,02 € |
| CONSTRUCTION | 31 385 475,24 € | 37 647 897,70 € |
| DIVERS | 281 620,64 € | 337 838,24 € |
| INFORMATIQUE | 240 934,79 € | 288 841,38 € |
| FONDS DOCUMENTAIRE | 564 108,86 € | 612 207,11 € |
| **TOTAL** | **38 232 438,18 €** | **45 250 517,77 €** |

*Source : Données fournies par la DPVA*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

On observe un écart de plus du tiers (+ 34,2 %) du montant initial. L'opération est passée de 28,5 M€ HT selon son évaluation initiale à 38,2 M€ HT selon sa dernière évaluation, soit une augmentation de 9,7 M€ en valeur. Pour la seule enveloppe dédiée à la construction, les coûts sont passés de 23,3 M€ à 31,4 M€ soit une hausse comparable de 34,8 %.

**Une partie de cette augmentation s'explique par des dépenses annexes (4 M€) qui n'avaient pas été chiffrées dans la délibération initiale : achat de terrain pour 2,053 M€ HT, assurances pour 234 K€ HT, frais de concours pour 508 K€ HT, programmation pour 174 000 € HT, divers pour 281 000 € HT, équipement de la structure (matériel pour 241 000 € HT, fonds documentaire pour 564 000 € HT). Le reste est imputable à des aléas de chantier**.

Le délai d'exécution des travaux prévu était de 24 mois. Les sociétés chargées de la construction du pôle Chabran (marchés M10-016 à M10-019) ont été invitées par ordre de service à commencer le démarrage de la période de préparation du chantier à compter du 6 septembre 2010. La date d'achèvement contractuel des travaux était initialement prévue au 8 novembre 2012 mais les travaux n'ont été réceptionnés que le 4 juillet 2014 en raison de nombreux dysfonctionnements ayant fortement affecté le calendrier du projet.

#### 2.1.2.4 Des surcoûts qui s'expliquent par de nombreux dysfonctionnements

À la demande de la chambre, l'ordonnateur a fourni la liste des avenants qui ont été signés durant l'exécution du marché. Ces avenants, détaillés dans l'annexe n° 7 du présent rapport, s'élevaient au total à 8,2 M€ HT.

L'ordonnateur explique la signature de ces avenants par la survenance de nombreux incidents qui ont fortement retardé l'avancement du chantier. Le délai d'exécution des travaux était initialement de 24 mois d'exécution et 2 mois de période de préparation.

**Les inondations de novembre 2011**

En novembre 2011, une inondation du sous-sol a été constatée suite au débordement du canal des Tours. Suite à ces inondations, une prolongation des délais d'exécution a été actée avec un délai complémentaire de 2 mois.

**La liquidation judiciaire de Carmin**

La formalisation d'avenants avec les différents intervenants a été rendue nécessaire afin de régulariser les prestations induites par la liquidation judiciaire de cette entreprise et actualiser les délais contractuels. La nouvelle date d'achèvement tous corps d'état des travaux a donc été fixée au 15 janvier 2013.

**La défaillance de la société Multitec (marché 2010-017)**

La société Carmin était le co-traitant de la société Multitec, - l'entreprise Multitec était mandataire du lot n° 2 (et non titulaire), - le groupement mentionné était le Gasquet/Inéo. Au 25 mars 2013, l'entreprise Multitec, en charge des équipements techniques (chauffage, climatisation, plomberie, électricité CFO et CFA, ascenseurs), a été placée en procédure de sauvegarde et a quitté le chantier. Le retard constaté dans l'exécution des travaux du groupement du lot 2 est de 69 jours calendaires soit 140 120,79 € de pénalités de retard.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Suite à la renonciation de la poursuite des travaux par l'entreprise Multitec il a été nécessaire de relancer un nouveau marché afin de terminer les ouvrages en cours. Le 15 juillet 2013, un nouvel appel d'offres (marché n° 2013-31) a ainsi été lancé pour ce lot qui a été attribué au Groupement Gasquet. Le 24 octobre 2013, les travaux ont repris.

D'octobre 2013 à décembre 2014, le maître d'ouvrage a découvert des vices cachés à l'avancement du chantier sur des prestations réalisées par l'ancien prestataire Multitec. Ce constat a donné lieu à la formalisation d'avenants pour poursuivre les travaux. Des coûts induits ont été constatés pour plusieurs entreprises. Ces coûts sont composés des prolongations et des prestations supplémentaires liées aux malfaçons de la société Multitec :

- Léon Grosse : 663 851,90 € ;
- cabinet Clément : 176 873,36 € ;
- bureau Véritas : 6 455 € ;
- SAGA : 32 249,95 € ;
- SMABTP : 121 174 € ;
- révision de prix : 122 840 € ;
- avocats : 6 890 € ;
- masse salariale équipe de préfiguration : 20 082,07 € par mois ;
- masse salariale équipe administrative : 11 619,22 € par mois.

L'ensemble de ces coûts est détaillé dans la déclaration de créance adressée à Multitec.

**Le délai de fin de chantier contractuel**

Les marchés de reprise des travaux ont été notifiés le 22 octobre 2013, les ordres de service notifiés le 24 octobre 2013 pour le démarrage de la période de préparation la fin du délai contractuel du chantier étant alors fixée au 24 mai 2014 (1 mois de préparation + 6 mois de travaux).

**La fin du chantier**

Les opérations préalables à la réception (OPR) ont eu lieu le 28 mai 2014 mais des prestations restaient à réaliser. Des nouvelles OPR ont été organisées le 4 juillet 2014. Le maitre d'œuvre a proposé une réception le 4 juillet 2014 avec une date limite de levée des réserves fixée au 25 juillet 2014.

L'entreprise Léon Grosse a fait valoir un surcoût lié aux retards d'exécution dans les travaux des autres lots et l'accélération des cadences demandées pour limiter au maximum le retard de la livraison finale du chantier. La somme de 417 948,29 € a été validée pour cette entreprise au titre des renforcements de moyens.

Dans le même temps cette entreprise s'est vu appliquer des pénalités pour retard d'exécution à hauteur de 428 960,63 € (les réserves mentionnées lors de la réception des travaux ayant été levées avec un retard de 69 jours).

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Sans mésestimer la survenance de certains aléas extérieurs à la volonté de l'ordonnateur, la chambre estime que c'est une mauvaise évaluation des besoins qui a entraîné une modification du cahier des charges en cours de procédure et engendré un important surcoût. À titre d'exemple, le changement de mobilier a entraîné un surcoût de 104 425,15 € TTC a été la conséquence de la constatation de défauts esthétiques qui n'ont été appréhendés qu'en cours de procédure, faute de test préalable lors de la procédure de sélection des offres. Concernant l'acoustique défaillante dont les travaux ont généré des surcoûts de 129 016,75 € TTC, une procédure est actuellement en cours afin de déterminer les responsabilités entre l'architecte et le maître d'œuvre.

### 2.1.3 Le cadre juridique de la construction et de l'utilisation du PCC

L'adoption d'une convention de maîtrise d'ouvrage en juin 2007, indiquée supra, a désigné la Communauté d'Agglomération Dracénoise comme maître d'ouvrage principal agissant à la fois pour son compte et pour le Conseil Général du Var devenu, depuis 2015, le Conseil Départemental.

L'opération a ainsi été financée par deux types d'interventions :

- des subventions extérieures (Région, CG 83 et DRAC) à hauteur de 5 837 495,00 € ;
- un remboursement par le CG83 de la quote-part départementale avancée par la DPVA à hauteur de 17 415 778,07 €.

Le solde net définitivement à la charge de la DPVA s'est donc élevé à 14 979 165,11 €.

Une fois le bâtiment construit, une partie du site a été mise à la disposition du personnel du conseil départemental du Var chargée des archives départementales. La mise à disposition de cet équipement est encadrée par la délibération n° 2015-113.

### 2.1.4 Les coûts de fonctionnement du PCC

Les dépenses de personnel ont connu un doublement de son niveau entre la veille de la livraison du PCC en 2013 et 2017 qui s'explique par une montée en charge progressive du dispositif. Le coût total des dépenses de fonctionnement est resté globalement stable sur la période depuis l'ouverture du site autour de 4 M€ comme le montre le tableau ci-dessous :

#### Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel ont connu un doublement de son niveau entre la veille de la livraison du PCC en 2013 et 2017 qui s'explique par les recrutements décrits ci-dessus. En 2018 une légère baisse des dépenses a été constatée par rapport à 2017 qui s'expliquerait, selon l'ordonnateur, par un dégonflement des effectifs présents dans les médiathèques locales compensé partiellement par celui présent au PCC.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



**Tableau n° 32 : Évolution des dépenses de personnel du PCC**

*Evolution des dépenses de personnel (Données mandats)*

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | TOTAL SUR LA PERIODE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| MEDIATHEQUE DE POLE 32113 (PCC + sites extérieurs) | 1 169 912,89 | 1 220 907,74 | 1 672 722,95 | 1 946 450,00 | 2 135 585,12 | 1 892 598,09 | 10 038 176,79 |
| AUDITORIUM 31111 | 0,00 | 0,00 | 14 603,31 | 0,00 | 40 871,66 | 121 251,69 | 176 726,66 |
| CONSERVATOIRE 31110 | 69 517,30 | 613 303,35 | 311 179,79 | 422 732,32 | 420 720,25 | 489 052,61 | 2 326 505,62 |
| ARTOTHEQUE 3121 | 0,00 | 0,00 | 23 371,86 | 34 430,22 | 33 297,22 | 33 067,23 | 124 166,53 |
| POLE CHABRAN 300 | 0,00 | 2 071,37 | 679,65 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2 751,02 |
| SERVICE ADM PCC 30 | 283 298,82 | 670 039,50 | 699 420,85 | 379 717,42 | 382 242,01 | 448 071,99 | 2 862 790,59 |
| TOTAL | 1 522 729,01 | 2 506 321,96 | 2 721 978,41 | 2 783 329,96 | 3 012 716,26 | 2 984 041,61 | 15 531 117,21 |

*Source : Listes des mandats fournis par la DPVA*

Le cas particulier des dépenses de gardiennage/surveillance :

Les dépenses de gardiennage ont été multipliées par trois sur la période au point que l'activité totale de gardiennage de ce site représente 85 % du montant total des prestations de gardiennage (surveillance et télésurveillance) réalisées sur l'ensemble des sites de la DPVA sur la période 2014-2018 (215 K€).

**Tableau n° 33 : Évolution des coûts de gardiennage au PCC**

| Titulaire du Marché | N° de Marché | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total payé sur la période 2014-2017 | Commentaires |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 0,00 | 0,00 | 6 937,92 | 236,56 | 7 174,48 | |
| AES PACA et parfois DELTA SECURITE et 1 fois CIRCET | M15_023 | 14 262,32 | 17 063,59 | 74 705,09 | 77 625,23 | 183 656,23 | Prestation Surveillance/Télésurveillance PCC |
| | | TOTAL | | | | 190 830,71 | |

*Source : Listes des mandats fournis par la DPVA*

L'ordonnateur explique le poids de ce poste de dépense par la mise en place du plan Vigipirate qui fait peser sur les responsables d'établissements recevant du public (ERP) des contraintes très lourdes.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

## 2.2 La qualité du service rendu aux usagers

### 2.2.1 Les objectifs fixés par la DPVA

Dans ses documents de présentation, la DPVA s'est fixé plusieurs objectifs politiques qui ne sont jamais chiffrés. L'objectif premier de ce projet fut de « *répondre à une demande latente tant pour ce qui concerne la lecture, publique et historique avec la médiathèque, patrimoniale avec les archives départementales, que les enseignements artistiques avec le conservatoire* ».

La mise en cohérence de trois équipements culturels majeurs du développement urbain nécessitait de concilier plusieurs impératifs :

- assurer la lisibilité affichée du pôle culturel dans son ensemble, et de chacune des composantes ;
- assurer l'accessibilité différenciée aux trois équipements en fonctions des rythmes qui leurs sont propres ;
- optimiser les moyens immobiliers de la gestion d'ensemble de l'équipement, au sens large.

En cohérence avec ces objectifs généraux, des objectifs spécifiques ont été assignés à chacun des équipements culturels communautaires.

### 2.2.2 L'évaluation de l'efficacité de la politique culturelle

L'ouverture de cet équipement au public a suscité un engouement certain :

- conservatoire d'agglomération : plus de 500 élèves inscrits et 20 professeurs ;
- médiathèque d'agglomération : plus de 403 300 visiteurs depuis décembre 2014 avec une moyenne mensuelle de 23 720 visiteurs et des pics de fréquentation à + 1 000 visiteurs/jour le mercredi et le samedi.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE



Selon la DPVA, la fréquentation du site a évolué de la manière suivante :

**Tableau n° 34 : Fréquentation des sites**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Points hauts / Points bas / commentaires |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Artothèque** | | | 60 adhérents 220 prêts | 65 adhérents 248 prêts | 58 adhérents 343 prêts | points hauts : mercredis et samedis points bas : vacances scolaires fermeture annuelle en août |
| **Auditorium** | | | 6 297 | 6 934 | 6 829 | **Ouverture de l'Auditorium au public le 30/01/2015. 2015** : première saison, le public découvre la programmation culturelle des entités. **2016** : une programmation plus importante, nouveaux outils de communication déployés, le public répond positivement à cette seconde saison. **2017** : fréquentation quasi équivalente avec une date en moins. **Points hauts** : les spectacles de stand up ou seul en scène ainsi que les concert de fin d'année du conservatoire remportent un vif succès / **Points bas** : Les concerts de musique classique ont une fréquentation plus basse mais le public reste à conquérir notamment les 15-40 ans. |
| **Conservatoire** | | | 315 | . 539 | 527 | Nombre d'élèves inscrits |
| **Médiathèque** | 38 490 | 23 649 | 261 400 | 335 036 | 236 430 | **2013 :** anciens locaux 9 rue République **2014 :** Fermeture rue République le 30 mai, ***ouverture médiathèque PCC le 17 décembre.*** **Points hauts** : mercredis et samedis année scolaire : + ou – 1 300 personnes/jour **Points bas** : juillet-août : + ou - 550 personnes/jour |

*Source : Données fournies par la DPVA*

L'ordonnateur indique, dans sa réponse, que « *lors de son ouverture en 2015, la fréquentation du Pôle culturel Chabran a été un véritable succès, notamment pour la médiathèque qui enregistre plus de 1 000 entrées/jour les mercredis et samedis.* »

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

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
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

# RÉPONSE DE M. RICHARD STRAMBIO PRÉSIDENT DE DRACÉNIE-PROVENCE-VERDON AGGLOMÉRATION

# CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE DRACÉNIE-PROVENCE-VERDON AGGLOMÉRATION

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Chambre Régionale des Comptes
Provence - Al
du - 1 SEP. 2020
N° 637.
Courrier Arrivée

DRACÉNIE
PROVENCE VERDON
agglomération

Direction Générale des Services
Affaire suivie par :
Laurent SEMAVOINE
Tél. : 04 94 60 34 75
cgs@dracenie.com
N/Réf : RS/LS/CP n°2020-51

Monsieur Nacer Meddah
Président
Chambre Régionale des Comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, rue de Pomègues
13 295 MARSEILLE Cedex 08

Draguignan, le 27 Août 2020

**Objet : Réponse aux Observations Définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de Dracénie Provence Verdon agglomération (ex Communauté d'Agglomération Dracénoise)**

**Vos réf. : GREFFE/BM/CP/n°933**
***Lettre recommandée avec accusé de réception n° 1A 179 221 1762 4***

Monsieur le Président,

Par courrier du 28 juillet 2020, vous avez bien voulu me transmettre le Rapport d'Observations Définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération, portant sur les exercices 2011 et suivants.

Ce rapport fait suite au Rapport d'Observations Provisoires, notifié par la Chambre le 11 juillet 2019, auquel le Président ordonnateur, alors en exercice, a répondu par courrier du 10 septembre 2019.

En outre, faisant suite à sa demande, le Président alors en fonction, a été auditionné le 13 février 2020.

La Chambre indique avoir délibéré le même jour, tenant compte des réponses apportées au Rapport d'Observations Provisoires et des arguments présentés lors de l'audition.

**Dracénie Provence Verdon agglomération**
Square Mozart
CS 90129
83004 DRAGUIGNAN cedex
Tél 04 94 50 16 20
contact@dracenie.com

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

En réponse à ces observations définitives et en ma qualité d'ordonnateur et de Président de la Communauté d'Agglomération, je vous adresse les éléments suivants, qui engage ma seule responsabilité, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du Code des Juridictions Financières.

Après une lecture attentive de ce Rapport, je constate que les observations initiales de la Chambre ont pu être modulées, voire rectifiées, à la lumière des éléments de réponse transmis à la Chambre en date du 10 septembre 2019, à la suite de la communication du Rapport d'Observations Provisoires, et je vous en remercie.

En effet, compte-tenu des remarques formulées par la Chambre, l'ordonnateur avait souhaité y apporter réponse, point par point, expliquant les écarts constatés et rectifiant des appréciations erronées.

Seules trois recommandations subsistent au stade du Rapport transmis, dont deux relèvent de l'analyse financière de l'Agglomération et une relève des Ressources humaines.

- **Sur l'analyse financière de la Communauté d'agglomération**

Comme vous l'avez constatez, la situation financière de la Communauté d'agglomération est saine, témoignant de la qualité de sa gestion budgétaire et comptable, malgré un contexte en tension avec une forte diminution des dotations d'Etat, et l'obligation d'accompagner les transferts de compétences vers l'intercommunalité toujours plus nombreux, obligeant l'Agglomération à maîtriser ses dépenses et à optimiser ses recettes.

Cette situation financière se traduit par une épargne bien maîtrisée, une capacité d'autofinancement reconstituée, une trésorerie confortable, une capacité de désendettement largement inférieure au seuil d'alerte et une stabilisation de l'encours de dette.

La stratégie financière de mandature de maîtrise des dépenses, d'optimisation des recettes et de priorité donnée à l'aménagement et au développement du territoire à l'appui d'un ambitieux Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI), s'est notamment traduite par une décision de recours à l'emprunt dans le cadre d'un encours de dette maîtrisé, avec des taux d'intérêts connaissant alors des valeurs les plus basses jamais connues, et en programmant une utilisation progressive des excédents de fonctionnement au profit de la section d'investissement. Ceci, afin de se garantir une capacité à réaliser la totalité du programme d'investissement, de porter le contingent de fonds de concours apportés aux communes au titre de la solidarité et de l'animation de la ruralité, et d'initier un ambitieux schéma intercommunal de mutualisation et d'ingénierie aux communes.

Il est à noter que durant toute cette période, l'élargissement du périmètre intercommunal s'est opéré, passant de 16 à 23 communes, avec de nouvelles compétences et de nouveaux services dont les charges ont été supportées et maîtrisées.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Ainsi, la masse salariale est restée inférieure à 25% des charges de fonctionnement de l'institution durant la mandature, alors que les effectifs augmentaient par transfert ou nécessité de services nouveaux, traduisant ainsi l'effort constant consenti sur la maîtrise globale des charges de fonctionnement.

Vous avez également noté une progression dans l'intégration fiscale de la Communauté d'agglomération, traduisant une amélioration dans ses prises de compétences.

Vos deux recommandations se concentrent principalement sur la qualité de l'information budgétaire et comptable.

La première recommandation invite notre Agglomération à se rapprocher du comptable pour fiabiliser et corriger l'évaluation de son patrimoine.

Sur ce point, il convient de noter que la Communauté d'agglomération a d'ores et déjà entrepris un travail long et précis de fiabilisation et de correction de l'évaluation du patrimoine, en entreprenant une campagne de mise en conformité de ses actifs.

Toutefois, ce travail ne peut être entrepris et finalisé qu'avec la collaboration des services de la Direction Générale des Finances Publiques qui, en ces temps de réforme territoriale et de rationalisation, ne disposent pas de tous les moyens nécessaires au suivi de cette démarche.

Je tiens toutefois à rappeler que le suivi annuel de toutes les immobilisations et de tous les amortissements est bien opéré par l'Agglomération.

Toutefois, vous avez relevé des écarts entre l'inventaire de l'Agglomération et l'état d'actif du comptable.

La Communauté d'Agglomération s'est rapprochée en ce sens de la Trésorerie qui a fait remarquer que les chiffres mis en parallèle, notamment en ce qui concerne les amortissements, ne portaient pas sur les mêmes périodes.

En effet, le chiffre de la Communauté d'Agglomération est annuel, alors que celui du comptable est, quant à lui, cumulé sur plusieurs exercices, d'où l'absence de cohérence.

La seconde recommandation porte sur la nécessité d'évaluer les risques et de constituer des provisions dès l'ouverture d'un contentieux en première instance à l'encontre de la Collectivité.

Sur ce point, je vous confirme que la Communauté d'agglomération ne remet nullement en question la règlementation en vigueur et procède déjà à cette évaluation des risques, dès l'ouverture d'une procédure contentieuse à son encontre et donc préalablement à la constitution d'éventuelles provisions.

Conformément aux dispositions issues de l'article R. 2321-2 du Code général des collectivités territoriales, une provision est constituée lorsqu'une première décision de justice rend probable le risque de mise à la charge de l'établissement d'une dépense et à hauteur du risque estimé.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

En l'espèce, si aucune provision n'a été constituée pour les quelques contentieux pendants, cela signifie que l'analyse du risque a conduit l'Agglomération à ne pas provisionner, compte-tenu de la faible ampleur de ceux-ci, voire de l'absence de risque.

Enfin, il doit être rappelé que l'analyse des mandats (comptes 6226 et 6227), vous a permis de constater que, pour l'essentiel, les sommes liées à ces paiements correspondaient plus à des prestations de conseils juridiques qu'à des traitements de contentieux, ne donnant donc pas lieu à constitution de provision.

- **Sur les ressources humaines**

Le Rapport définitif montre qu'un certain nombre d'éléments transmis par l'ordonnateur ont d'ores et déjà été pris en compte, ce dont je vous remercie.

Toutefois, certaines remarques subsistent et se concentrent essentiellement sur la thématique des heures supplémentaires et la gestion du temps de travail interne à la Communauté d'agglomération.

Pour étayer son propos, la Chambre rappelle tout d'abord l'absence de délibération encadrant le recours aux heures supplémentaires.

Sans que je ne puisse remettre en cause ce constat à la date où le contrôle a été opéré, il convient de noter que la Communauté d'agglomération, comme elle s'y était engagée, a régularisé ce dispositif, en adoptant une délibération sur les conditions d'attribution et les modalités de versement de l'Indemnité Horaire pour Travaux Supplémentaires (IHTS) le 26 septembre 2019 (***Cf. délibération n°C_2019_127 - pièce jointe***).

Ainsi, un cadre formel existe aujourd'hui concernant l'octroi des heures supplémentaires.

En tout état de cause, comme rappelé par la Chambre, une procédure interne existait bien, préalablement à l'adoption de cette délibération, encadrant strictement le recours aux heures supplémentaires.

La Communauté d'Agglomération effectuait, en effet, un suivi strict des heures supplémentaires et s'était donnée pour objectif de réduire le volume des IHTS au moyen d'un certain nombre d'actions, notamment :

- Une évaluation prévisionnelle des besoins dans chaque service avant leur réalisation,

- Une validation de cet état de besoins par la chaîne hiérarchique (chef de service, directeur, DGA, DRH) et ce jusqu'au plus haut niveau de l'administration (DGS),

- La réalisation d'un contrôle a posteriori en deux temps : tout d'abord immédiatement après le service fait, par la transmission d'un état d'heures réalisées signé par son supérieur hiérarchique direct (n+1), puis par la validation de la chaîne hiérarchique (chef de service, directeur, DGA). La Direction des Ressources Humaines rapprochait ensuite l'état de la demande d'autorisation d'effectuer des IHTS et l'état réel des IHTS effectuées qu'il s'agisse des heures payées ou récupérées, avant de le soumettre pour validation

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

finale au DGS.

Un processus de contrôle des heures supplémentaires, reposant sur le principe de responsabilisation de la chaîne hiérarchique dans son management et dans le partage des enjeux de maîtrise budgétaire et de continuité de service, existait donc bien préalablement à l'adoption de la délibération du Conseil d'agglomération.

La Chambre soulève ensuite le versement systématique d'heures supplémentaires à certains agents.

Sur ce point, je souhaite de nouveau réaffirmer que les agents en question occupaient des fonctions qui légitimaient le versement de ces heures supplémentaires, de par leur impossibilité à les récupérer à d'autres moments de l'année, compte-tenu de leur mobilisation permanente tout au long de l'année.

En outre, comme la Chambre l'a relevé, des circonstances particulières ont justifié la réalisation de ces heures supplémentaires par les 7 agents mentionnés dans le Rapport, toujours dans un cadre légal maximum de 25 heures supplémentaires par mois.

De surcroît, vous avez pu constater que ces situations ponctuelles et particulières ont été régularisées par de nouveaux recrutements et par des réorganisations de service.

En tout état de cause, le travail actuellement mené sur l'annualisation du temps de travail permettra de réguler les heures supplémentaires effectuées et de les limiter en redéfinissant de nouveaux cycles de travail.

Le Rapport retient une ultime recommandation relative à l'obligation d'adapter les règles internes de gestion du temps du travail à la règlementation nationale.

S'agissant du contrôle des heures de travail effectuées, je souhaite revenir sur les remarques formulées dans le Rapport.

En effet, bien qu'il n'existe pas de dispositif de contrôle automatisé des heures de travail effectuées par les agents de type « pointeuse » ou « badgeage », une procédure de contrôle du temps de travail interne à la Communauté d'agglomération est bien mise en place.

Chaque agent est soumis au respect d'une grille horaire spécifique, validée par son supérieur hiérarchique (n+1) qui doit donc s'y conformer.

L'ensemble des grilles horaires des agents sont ensuite saisies dans le logiciel de Gestion des Ressources Humaines « CIRIL » et le suivi est donc assuré à travers ce logiciel.

Les référents « Ressources humaines » s'assurent du suivi du temps de travail, en lien avec le Manager.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Par ailleurs, la Chambre relève que l'Agglomération devrait mettre un terme à l'octroi de congés dérogatoires au droit commun, considérant les 4 jours à la discrétion du Président en sus des 25 jours de congés annuels et des 2 jours de fractionnement.

Sur ce point, des rectificatifs seront apportés dans le cadre du travail déjà amorcé de redéfinition des cycles de travail, avec une volonté de prochaine délibération, en fin d'année.

En conclusion, vous pourrez constater que, dans une volonté de mise en œuvre d'une démarche d'amélioration continue, la Communauté d'agglomération a su d'ores et déjà réagir à certaines remarques formulées au cours du contrôle de la Chambre.

Cette démarche doit se poursuivre et je considère le rapport final de la Chambre Régionale des Comptes comme une « feuille de route » pour les mois à venir.

Ce document constitue ma réponse qui sera transmise avec votre rapport final à l'assemblée délibérante.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma très haute considération.

DRACÉNIE PROVENCE VERDON Agglomération * VAR *

Richard STRAMBIO
Président

Maire de Draguignan

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le 03/10/2019
ID : 083-248300493-20190926-C_2019_127-DE

Département du Var
Arrondissement de Draguignan

DRACÉNIE
PROVENCE VERDON
agglomération

**C_2019_127**

# EXTRAIT DES REGISTRES DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION

## SÉANCE DU JEUDI 26 SEPTEMBRE 2019

*L'an deux mille dix neuf, le vingt six septembre à dix-huit heures, le Conseil d'agglomération, régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, en séance publique, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de Monsieur Olivier AUDIBERT-TROIN, Président.*

Direction Générale des Services
Gestion des Assemblées
Ressources Humaines

| Nombre de Membres | | |
|---|---|---|
| Afférents au Conseil Communautaire | En exercice | Qui ont pris part à la délibération |
| 66 | 66 | 62 |

Objet de la délibération:
**Conditions d'attribution et modalités de versement de l'Indemnité Horaire pour Travaux Supplémentaires (IHTS) - Indemnités d'Astreinte et d'Intervention**

**PRÉSENTS :**
Olivier AUDIBERT-TROIN, Claude PIANETTI, Jacques LECOINTE, Claude ALEMAGNA, Alain PARLANTI, Bernard CHILINI, Liliane BOYER, Gérald PIERRUGUES, Gilbert GALLIANO, Raymond GRAS, Hugues MARTIN, Nicole FANELLI, Richard STRAMBIO, Christian TAILLANDIER, Georges ROUVIER, Serge BALDECCHI, Yves BACQUET, Christophe CARRIERE, Jean-François FERRACHAT, Jacques GÉRARD, Claude MARIN, Alain BARALE, Anne-Marie AMOROSO, Jutta AUGUIN, Alain BOUCHER, Alain CAYMARIS, Stéphan CERET, Christine CHALOT-FOURNET, Guy DEMARTINI, Brigitte DUBOUIS, Sylvie FAYE, Francine FIORINI, Sylvie FRANCIN, Nathalie GONZALES, Malika GUELLATI, Marie-Christine GUIOL, Grégory LOEW, Fabrice MAGAUD, André MENET, Jacques MICHEL, Jean-Pierre MOMBAZET, Christine NICCOLETTI, Christine PREMOSELLI, Régis ROUX, Thierry RUDNIK, Jean-Daniel SANTONI, Sylvain SENES, Richard TYLINSKI, Alain VIGIER

**REPRÉSENTÉ(S) :**
Valérie MARCY pouvoir à Gérald PIERRUGUES, Daniel MARIA pouvoir à Hugues MARTIN, Sophie DUFOUR pouvoir à Christine NICCOLETTI, Frédéric MARCEL pouvoir à Sylvie FAYE, Bernard CHARDES pouvoir à Sylvain SENES, Anne-Marie COLOMBANI pouvoir à Jean-Daniel SANTONI, Alain HAINAUT pouvoir à Christine PREMOSELLI, Mathilde KOUJI-DECOURT pouvoir à Alain VIGIER, Yves LE POULAIN pouvoir à Raymond GRAS, Françoise LEGRAIEN pouvoir à Liliane BOYER, Florence LEROUX pouvoir à Richard STRAMBIO, Michèle PELASSY pouvoir à Malika GUELLATI, Thierry PESCE pouvoir à Claude PIANETTI

**ABSENT(S) :**
Franck AMBROSINO, Caroline COLLOMBAT, Laure REIG, Valéria VECCHIO

**SECRÉTAIRE DE SÉANCE :** Madame Marie-Christine GUIOL

**RAPPORTEUR :** Monsieur Olivier AUDIBERT-TROIN

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Envoyé en préfecture le 02/10/2019
Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le 03/10/2019
ID : 083-248300493-20190926-C_2019_127-DE

Conformément au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail précisant les garanties minimales de l'organisation du travail, et après avis du comité technique du 23 septembre 2019, la présente délibération vient préciser les conditions d'octroi et les modalités de versement des indemnités relatives aux heures supplémentaires, aux astreintes et aux interventions en période d'astreinte.

## I/ L'INDEMNITÉ HORAIRE POUR TRAVAUX SUPPLÉMENTAIRES (IHTS)

La notion d'heures supplémentaires correspond aux heures effectuées en dépassement de la durée réglementaire de travail, sur demande de la hiérarchie et, dans le respect des garanties minimales de l'organisation du travail détaillées en annexe (rubrique n°1).

Les horaires de travail des agents sont définis à l'intérieur de périodes de référence dénommées cycles de travail. Les heures supplémentaires sont celles qui interviennent en dépassement des bornes horaires du cycle.

Le versement des indemnités horaires est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle permettant de comptabiliser les heures supplémentaires.

### 1.1/ Principes généraux

**a/ La demande et la planification de la hiérarchie**
Les heures supplémentaires sont effectuées à la demande du chef de service, ce qui exclut la seule initiative de l'agent et font l'objet d'un pilotage rigoureux par direction incluant l'ensemble de la chaîne hiérarchique depuis la planification prévisionnelle des heures susceptibles d'être réalisées jusqu'au contrôle de leur réelle effectivité.

**b/ La primauté du repos compensateur**
Conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, la compensation des heures supplémentaires peut être réalisée, en toute ou partie, sous la forme de repos compensateur. Et, ce n'est qu'à défaut d'une compensation sous la forme d'un repos compensateur que les heures accomplies sont indemnisées.

Le repos compensateur accordé à la suite de travaux supplémentaires sera égal à la durée des travaux supplémentaires, à l'exception des travaux effectués de nuit, le dimanche ou les jours fériés qui bénéficieront de majorations dans les mêmes proportions que celles fixées pour l'indemnisation.

Cependant, à titre exceptionnel et sous réserve d'une demande anticipée, l'indemnisation des travaux supplémentaire réalisés pourra intervenir dans la limite d'un plafond de 25 heures supplémentaires par mois et par agent.

Une même heure supplémentaire ne peut donner lieu à la fois à un repos compensateur et à une indemnisation.

Les IHTS ne doivent donc pas être confondues avec un régime indemnitaire qui récompense la manière de servir ; elles compensent des heures de travail réalisées au-delà des heures normales.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le 03/10/2019
ID : 083-248300493-20190926-C_2019_127-DE

## 1.2/ L'indemnisation horaire : bénéficiaires et montant

**a/ Les bénéficiaires potentiels**

L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) peut être attribuée aux :

- agents titulaires ou stagiaires employés à temps complet de catégorie C ou B,
- agents contractuels employés à temps-complet de catégorie C ou B,
- agents employés à temps non-complet ou à temps partiel. Pour les agents à temps non complet, les heures réalisées en deçà d'une durée de travail à temps complet sont rémunérées en heures normales, et majorées au-delà. Les agents autorisés à travailler à temps partiel n'ont pas vocation à effectuer des heures supplémentaires. Pour autant, s'ils étaient amenés à en faire de manière exceptionnelle celles-ci s'appliqueront selon un mode de calcul spécifique réglementaire.

**b/ Le montant de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS)**

La rémunération de ces travaux supplémentaires est subordonnée à la transmission d'un décompte déclaratif détaillé. Les heures de dimanches, de jours fériés ou de nuits sont prises en compte pour l'appréciation du plafond de 25 heures maximum/mois/agent.

Les modalités de calcul d'une IHTS sont détaillée dans l'annexe jointe (rubrique n°2) sachant que :

- les majorations de nuit et de dimanche et jours férié ne peuvent pas se cumuler,
- la nouvelle bonification indiciaire (NBI) entre dans le calcul de l'IHTS.

**c/ Les exclusions**

Ce dispositif indemnitaire est incompatible :

- avec le régime spécifique des heures supplémentaires d'enseignement détaillé ci-après,
- avec le repos compensateur,
- pendant les périodes d'astreintes (sauf si elles donnent lieu à intervention),
- pendant les périodes ouvrant droit au remboursement des frais de déplacement

Le paiement des indemnités fixées par la présente délibération sera effectué selon une périodicité mensuelle et fera l'objet d'un ajustement automatique lorsque les montants ou taux ou les corps de référence seront revalorisés ou modifiés par un texte réglementaire.

## 1.3/ Cas particulier des assistants et professeurs territoriaux d'enseignement artistique

Le personnel d'enseignement artistique de la filière culturelle bénéficie d'un régime spécifique d'indemnisation des heures supplémentaires, conformément au décret n° 50-1223 du 6 octobre 1950 transposable à la filière culturelle artistique.

Les Heures Supplémentaires Annualisées (HSA) dites « régulières » sont des heures supplémentaires d'enseignement effectuées par semaine toute l'année et bénéficiant à ce titre de montants de référence annuels qui seront donc octroyées aux agents exerçant régulièrement cette activité exceptionnelle au-delà des horaires réglementaires (20 heures pour les assistants, 16 heures pour les professeurs). La première heure est majorée de 20%. L'indemnité est versée par neuvième.

Les Heures Supplémentaires Effectives (HSE) dites « irrégulières » sont des heures supplémentaires d'enseignement effectuées de façon irrégulière dans l'année et bénéficiant à ce titre d'un montant horaire majoré de 25 % sur la base horaire hebdomadaire (1/36ème) de l'heure supplémentaire annualisée au-delà de la première heure.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Envoyé en préfecture le 02/10/2019
Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le 03/10/2019
ID : 083-248300493-20190926-C_2019_127-DE

Pour bénéficier des indemnités horaires d'enseignement, les agents doivent exercer ces heures exceptionnelles au-delà de leur durée de travail hebdomadaire. Contrairement aux IHTS, elles doivent être consacrées exclusivement à l'enseignement.

Les agents contractuels peuvent prétendre à ces indemnités.

Les modalités de calcul et les montants par grade sont détaillés en annexe (rubrique n°3).

En cas d'interruption définitive du service (mutation, par exemple), l'agent est tenu à un reversement dont le montant est proportionnel au nombre de semaines de l'année scolaire pour lesquelles le service n'a pas été effectué.

Le paiement des indemnités fixées par la présente délibération sera effectué selon une périodicité mensuelle et fera l'objet d'un ajustement automatique lorsque les montants ou taux ou les corps de référence seront revalorisés ou modifiés par un texte réglementaire.

## II/ LES INDEMNITÉS D'ASTREINTES

Il est rappelé que les indemnités d'astreintes ont fait l'objet d'une première délibération (C_2015_005), afin d'organiser la maintenance informatique en cas de panne sur le Pôle Culturel Chabran. La délibération n°C_2017_188 relative à l'actualisation des logements de fonction précise dans son annexe le règlement applicable pour les agents disposant d'un logement pour nécessité absolue de service ou dans le cadre d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

Cependant, afin de répondre aux exigences de continuité et de bon fonctionnement de l'ensemble des services ainsi qu'aux impératifs de sécurité, et vu l'avis du comité technique en date du 23 septembre 2019, il convient d'étendre ce dispositif par une délibération globale cadre.

### 2.1 Un régime commun à tous les cadres d'emplois

#### a/ Les principes généraux

**i. Une astreinte**

Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration

**ii. Une intervention**

L'intervention correspond à un travail effectif (y compris la durée du déplacement aller et retour sur le lieu de travail) accompli par l'agent pendant une période d'astreinte.

#### b/ Les exclusions

Les indemnités d'astreinte et d'intervention ne peuvent être attribuées aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service (à titre gratuit) ou d'une N.B.I. au titre de fonctions de responsabilité supérieure (art. 3 du décret n° 2015-415 du 14/04/2015).

De plus, selon le principe de non cumul, un agent ne peut sur une même période d'astreinte ou d'intervention (pour les ingénieurs territoriaux) bénéficier d'une rémunération et d'un repos compensateur cumulés. Toutes les indemnités précédemment citées ne peuvent se cumuler pour une même période. L'indemnité d'astreinte n'est pas cumulable avec les IHTS.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

En
Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le 03/10/2019
ID : 083-248300493-20190926-C_2019_127-DE

**c/ Les différences de modalités selon les filières**

Les modalités de rémunération et de compensation des astreintes sont différentes selon la filière d'appartenance de l'agent.

**2.2 Pour les agents de la filière technique**

**a/ 3 catégories d'astreintes**

- **Astreinte d'exploitation :** situation des agents tenus, pour les nécessités du service, de demeurer soit à leur domicile ou à proximité, afin d'être en mesure d'intervenir.
- **Astreinte de sécurité :** situation des agents appelés à participer à un plan d'intervention dans le cas d'un besoin de renforcement en moyens humains faisant suite à un événement soudain ou imprévu (situation de pré-crise ou de crise).
- **Astreinte de décision :** situation des personnels d'encadrement pouvant être joints directement par l'autorité territoriale, en dehors des heures d'activité normale du service, afin d'arrêter les dispositions nécessaires.

**b/ Les modalités de rémunération des ASTREINTES**

| Catégorie d'astreinte | Astreinte d'exploitation | Astreinte de sécurité | Astreinte de décision |
|---|---|---|---|
| **Période d'astreinte** | **Indemnité d'astreinte** | | |
| Semaine complète | **159,20 €** | **149,48 €** | **121,00 €** |
| Week-end (du vendredi soir au lundi matin) | **116,20 €** | **109,28 €** | **76,00 €** |
| Nuit entre le lundi et le samedi inférieure à 10 heures | **8,60 €** | **8,08 €** | **10,00 €** |
| Nuit entre le lundi et le samedi supérieure à 10 heures | **10,75 €** | **10,05 €** | |
| Samedi ou journée de récupération | **37,40 €** | **34,85 €** | **25,00 €** |
| Dimanche ou jour férié | **46,55 €** | **43,38 €** | **34,85 €** |

Les montants des indemnités d'astreinte de sécurité ou d'exploitation sont majorés de 50% lorsque l'agent est prévenu de sa mise en astreinte pour une période donnée moins de quinze jours francs avant le début de cette période (art. 3 de l'arrêté du 14 avril 2015).

Pour la filière technique, la réglementation prévoit uniquement le versement d'indemnités d'astreinte à l'exclusion d'un repos compensateur.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Envoyé en préfecture le 02/10/2019
Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le 03/10/2019
ID : 083-248300493-20190926-C_2019_127-DE

**c/ Les modalités de compensation ou de rémunération des INTERVENTIONS**

Les interventions effectuées pendant la période de permanence constituent un travail effectif rémunéré normalement, ou en cas de dépassement de la durée réglementaire de travail, en Indemnités Horaires pour Travaux Supplémentaires (IHTS), si l'agent y est éligible. Pour les autres agents non éligibles aux IHTS, il existe une possibilité d'indemnisation ou de repos compensateur.

**i. Les agents éligibles aux IHTS**

Ils ne peuvent bénéficier ni de l'indemnité d'intervention, ni du repos compensateur.

**ii. Les agents non éligibles aux IHTS**

Ils peuvent prétendre à une indemnité d'intervention ou à du repos compensateur pendant les périodes d'astreintes (décret 2015-415 du 14 avril 2015).

| Période d'intervention en cas d'astreinte (ou de repos programmé) | Indemnité d'intervention | | Compensation d'intervention (durée du repos compensateur) |
|---|---|---|---|
| L'heure, une nuit | 22 € | | Nb d'heures de travail effectif majoré de 50% |
| L'heure, le samedi | 22€ | | Nb d'heures de travail effectif majoré de 25% |
| Jour de repos imposé par l'organisation collective du travail | - | OU | Nb d'heures de travail effectif majoré de 25% |
| L'heure, de dimanche et de jour férié | 22€ | | Nb d'heures de travail effectif majoré de 100% |
| L'heure de semaine | 16 € | | - |

Les jours et heures de repos compensateur sont fixés par le responsable de service compte tenu du vœu de l'intéressé et des nécessités de service. Ils doivent être pris dans un délai de six mois après la réalisation des heures supplémentaires ayant donné droit à ces repos.

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le 03/10/2019
ID : 083-248300493-20190926-C_2019_127-DE

## 2.3 Pour les agents des autres filières

### a/ Les modalités de compensation ou de rémunération des ASTREINTES

| Période d'astreinte | Indemnité d'astreinte | | Compensation d'astreinte (Durée du repos compensateur) |
|---|---|---|---|
| Semaine complète | 149, 48 € | | 1,5 jour |
| Du lundi matin au vendredi soir | 45 € | OU | 0,5 jour |
| Un samedi soir | 34,85 € | | 0,5 jour |
| Une nuit de semaine | 10,05 € | | 2 heures |
| Week-end (du vendredi soir au lundi matin) | 109,28 € | | 1 jour |
| Un dimanche ou jour férié | 43,38 € | | 0,5 jour |

### b/ Les modalités de compensation ou de rémunération des INTERVENTIONS

| Période d'intervention en cas d'astreinte | Indemnité d'intervention | | Compensation d'intervention (durée du repos compensateur) |
|---|---|---|---|
| L'heure de semaine | 16 € | OU | Nombre d'heures de travail effectif majoré de 10% |
| L'heure, le samedi | 20 € | | |
| L'heure, une nuit | 24 € | | |
| L'heure, lors des dimanches ou jours fériés | 32€ | | Nombre d'heures de travail effectif majoré de 25% |

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Envoyé en préfecture le 02/10/2019
Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le 03/10/2019
ID : 083-248300493-20190926-C_2019_127-DE

En conséquence et au vu de l'avis favorable de la commission mixte Administration générale et Communication - Modernisation de l'action publique et relations citoyennes réunie le 11 septembre 2019, il est proposé au Conseil d'agglomération de bien vouloir :

- approuver les dispositions de la présente délibération,
- dire que les crédits nécessaires seront inscrits au budget, au chapitre et aux articles prévus à cet effet.

Le Conseil d'agglomération, après en avoir délibéré A L'UNANIMITE, décide d'adopter cette délibération.

Signé par : Olivier Audibert-Troin
Date : 30/09/2019
Qualité : Président de Dracénie Provence Verdon agglomération

*Conformément au Code de Justice Administrative un délai de deux mois est ouvert à partir de la notification ou de la publication de la présente délibération pour contester celle-ci devant la juridiction administrative territorialement compétente. Dans ce même délai, la présente délibération peut être contestée devant l'autorité dont elle émane par l'exercice d'un recours gracieux. Ce recours suspend le délai de recours contentieux jusqu'à la réponse de ladite autorité ; le silence gardé pendant plus de deux mois valant rejet.*

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Envoyé en préfecture le 02/10/2019
Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le
ID : 083-248300493-20190926-C_2019_127-DE

# Annexe délibération
# Conditions d'attribution et modalités de versement de l'Indemnité Horaire pour Travaux Supplémentaires (IHTS) - Indemnités d'Astreinte et d'Intervention

**RUBRIQUE N°1 :**

Les garanties minimales de l'organisation du travail sont :

- la durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives,
- la durée quotidienne du travail ne peut excéder 10 heures,
- l'amplitude maximale de la journée de travail est fixée à 12 heures,
- le repos quotidien minimum est de 11 heures,
- le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à trente-cinq heures,
- le travail de nuit comprend au moins la période comprise entre 22 heures et 5 heures ou une autre période de sept heures consécutives comprise entre 22 heures et 7 heures,
- aucun temps de travail ne peut atteindre 6 heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de 20 minutes.

**RUBRIQUE N°2 :**

Les modalités de calcul de l'IHTS en application du décret n° 2002-60, sont les suivantes :

- application d'un taux horaire fonction de l'indice de l'agent : taux horaire = (traitement brut annuel de l'agent + indemnité de résidence)/1820

- et application d'une majoration de ce taux :
  - Pour l'ensemble des heures réalisées dans le mois :
    - Majoration de 1,25 pour les 14 premières heures
    - Majoration de 1,27 pour les heures suivantes
  - Pour les heures réalisées entre 22 heures et 7 heures (de nuit)
    - Majoration supplémentaire de 100%
  - Pour les heures réalisées le dimanche ou un jour férié
    - Majoration supplémentaire de 66%

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE

Envoyé en préfecture le 02/10/2019
Reçu en préfecture le 02/10/2019
Affiché le
ID : 083-248300493-20190926-C 2019 127-DE

**RUBRIQUE N°3**

Les modalités de calcul des indemnités horaires des assistants et professeurs territoriaux d'enseignement artistique sont :

- Calcul à partir du Traitement Brut Moyen du Grade (TBMG) soit : TBMG = (traitement afférent au 1er échelon du grade + traitement afférent à l'indice terminal du grade)/2.
- Calcul de l'indemnité forfaitaire en fonction du temps de travail du cadre d'emplois : TMBG/ 20 h ou 16 h x 9 /13ème.
- Majoration de la première heure de 20%.
- Montant de l'heure supplémentaire irrégulière = (montant de l'indemnité forfaitaire /36) + 25%

| Grades | Montant annuel des HSA au 1.1.2019 | |
|---|---|---|
| | 1ère heure | Par-delà la 1ère heure |
| Professeur Hors Classe | 1703,82€ | 1419,85€ |
| Professeur de classe normale | 1548,92€ | 1290,77€ |
| Assistant d'enseignement artistique principal de 1ère classe | 1143,37€ | 952,81€ |
| Assistant d'enseignement artistique principal de 2ère classe | 1039,42€ | 866,19€ |
| Assistant d'enseignement artistique | 988,04€ | 823,37€ |

| Grades | Montant horaire des HSE au 1.1.2019 |
|---|---|
| Professeur Hors Classe | 49,30€ |
| Professeur de classe normale | 44,81€ |
| Assistant d'enseignement artistique principal de 1ère classe | 33,08€ |
| Assistant d'enseignement artistique principal de 2ère classe | 30,07€ |
| Assistant d'enseignement artistique | 28,58€ |

Envoyé en préfecture le 26/11/2020
Reçu en préfecture le 26/11/2020
Affiché le
ID : 083-248300493-20201119-C_2020_156-DE