

Accusé de réception en préfecture : 006-220600019-20231215-lmc134518-DE-1-1

Date de télétransmission : 20 décembre 2023

Date de réception : 20 décembre 2023

DEPARTEMENT
des
ALPES-MARITIMES

République Française

CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Séance du 15 DÉCEMBRE 2023

DELIBERATION N° 10

**COMMUNICATION DU RAPPORT DÉFINITIF DE LA CHAMBRE
RÉGIONALE DES COMPTES PROVENCE-ALPES CÔTE D'AZUR
CONCERNANT LE CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES ALPES-MARITIMES
POUR LES EXERCICES 2016 ET SUIVANTS**

⌘⌘⌘⌘

Le Conseil départemental,

Vu le code général des collectivités territoriales dans ses 1ère et 3ème parties ;

Vu l'article L-243-6 du codes juridictions financières ;

Considérant que la Chambre Régionale des Comptes Provence-Alpes Côte d'Azur a, le 25 octobre 2023, notifié au Département des Alpes Maritimes le rapport comportant les observations définitives sur la gestion de la collectivité pour les exercices 2016 et suivants ainsi que les réponses apportées par la collectivité ;

Considérant qu'il appartient, dès lors, d'inscrire ce rapport à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante la plus proche ;

Considérant que ledit rapport doit donner lieu à un débat ;

Vu le rapport de son Président proposant la communication dudit rapport ainsi que d'en débattre ;

Après avoir recueilli l'avis favorable de la commission Finances administration générale, intervention financières et SDIS ;

Après en avoir délibéré ;

Décide :

De prendre acte de la communication du rapport de la Chambre Régionale des Comptes et de la tenue du débat y afférent.

Signé

Charles Ange GINESY
Président du Conseil départemental



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES

Exercices 2016 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 29 août 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1 PROCEDURE	6
2 PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT	6
3 LA FIABILITÉ DES COMPTES	8
3.1 La qualité de l’information financière et budgétaire	8
3.2 La fiabilité des comptes du département	9
3.2.1 Le suivi des provisions	9
3.2.2 Le suivi des éléments du patrimoine	9
3.2.3 Le rattachement des charges et des produits à l’exercice concerné	10
3.2.4 Les engagements pluriannuels du département.....	10
4 LA SITUATION FINANCIÈRE	11
4.1 Un autofinancement satisfaisant.....	12
4.2 Les produits de gestion.....	13
4.2.1 La progression des ressources fiscales	13
4.2.1.1 Des ressources fiscales propres en hausse malgré une baisse des taux des taxes locales.....	13
4.2.1.2 La fiscalité reversée.....	14
4.2.2 Des ressources institutionnelles en baisse et des ressources d’exploitation stables.....	15
4.3 Les charges de gestion.....	15
4.3.1 Une progression modérée des dépenses d’aide sociale	16
4.3.2 Des dépenses de personnel maîtrisées.....	17
4.3.3 La diminution des charges à caractère général et la stabilité des subventions.....	18
4.3.4 Les contributions obligatoires, participations et autres dépenses	18
4.4 Les dépenses d’investissement	18
4.4.1 Une évolution marquée par les conséquences de la tempête Alex.....	18
4.4.2 Le financement des investissements	19
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	20
5.1 La composition et l’évolution des effectifs	20
5.2 Le respect des obligations relatives à l’égalité professionnelle femmes-hommes	22
5.2.1 Les obligations en matière d’information	22
5.2.2 Les obligations en matière de nomination.....	22
5.3 La durée du travail.....	23
5.3.1 Une mise en conformité incomplète de la durée annuelle de travail	23
5.3.2 La possibilité de report des crédits d’heures, de congés et de jours ARTT	25

5.3.3 Les heures supplémentaires.....	27
5.3.3.1 Un volume d'heures supplémentaires stable au cours de la période	27
5.3.3.2 Une délibération insuffisamment précise	28
5.3.3.3 Quelques cas de forfaitisation des heures supplémentaires	29
5.3.4 Les astreintes	29
5.3.5 L'absentéisme.....	30
5.4 La rémunération	32
5.4.1 Un régime indemnitaire qui manque de lisibilité	32
5.4.2 La nouvelle bonification indiciaire	34
5.4.3 La rémunération des assistants familiaux.....	35
5.5 Les accessoires de la rémunération	36
5.5.1 Des avantages en nature liés au bénéfice d'un logement non déclarés ou indus	36
5.5.2 Un dispositif de contrôle de certains véhicules de service insuffisant	37
5.6 Les emplois de cabinet	38
5.6.1 L'absence de frontière claire entre les missions du cabinet et de certains services	38
5.6.2 Des cumuls d'emplois non déclarés ou non autorisés.....	40

SYNTHÈSE

Le département des Alpes-Maritimes compte 1 103 555 habitants au 1^{er} janvier 2022, soit 20 % de la population de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il se caractérise par des contrastes marqués entre les territoires, notamment entre le littoral fortement urbanisé et le moyen et arrière-pays, peu peuplé, qui comprend des zones de haute-montagne.

La situation financière de la collectivité est satisfaisante. Les recettes de la section de fonctionnement sont abondées par les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui représentent presque la moitié des produits de gestion. Cette situation atypique la place dans une dynamique favorable, atténuée par les effets de la péréquation horizontale, mais aussi dans une forme de dépendance vis-à-vis d'une ressource volatile.

Au cours des dernières années, le département a mené une politique lui permettant de limiter la progression des charges dans un contexte où le niveau des dépenses sociales est inférieur à la moyenne, sauf en ce qui concerne les aides aux personnes handicapées.

Le niveau de dette reste élevé, le département ayant dû recourir à l'emprunt pour faire face aux dépenses de reconstruction après l'épisode de tempête (désignée Alex) d'octobre 2020. Pour la collectivité, leur montant est estimé à près de 300 millions d'euros (M€).

Les effectifs du département, en légère baisse après la mise en œuvre d'une politique de remplacement partiel des départs en retraite, ont été renforcés dans le cadre de la mise en place d'une mission pour la reconstruction des vallées et d'une structure de crise COVID.

La durée légale du travail est respectée mais la co-existence de plusieurs régimes de temps de travail figurant dans des documents épars n'offre pas une vision consolidée de l'organisation au sein du département. Une mise à jour s'avère donc nécessaire, elle permettra par ailleurs de mettre fin aux quelques situations irrégulières relevées par la chambre.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : mettre les délibérations organisant la durée du travail en conformité avec les dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Recommandation n° 2. : mettre fin au dispositif de versement forfaitaire d'heures supplémentaires à quelques agents du département.

Recommandation n° 3. : mettre un terme au versement des indemnités de licenciement et de retraite aux assistants familiaux.

Recommandation n° 4. : déclarer sur le bulletin de paie des agents concernés l'avantage en nature que constitue le bénéfice d'un logement accordé dans le cadre d'une convention d'occupation à titre précaire avec astreintes.

Recommandation n° 5. : mettre en place un dispositif de contrôle de l'usage des véhicules de service, notamment ceux pouvant faire l'objet d'un remisage à domicile.

Recommandation n° 6. : mettre un terme aux fonctions de nature politique des agents administratifs ne disposant pas d'un contrat de collaborateur de cabinet et mettre un terme au rattachement de services administratifs au cabinet.

Recommandation n° 7. : régulariser la situation des déclarations et autorisations de cumul d'activités pour certains collaborateurs de cabinet et mettre un terme pour certains agents de la collectivité à l'exercice d'activités accessoires non autorisées par la réglementation.

1 PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du département des Alpes-Maritimes porte sur les exercices 2016 et suivants. Il a été ouvert par lettre du 2 janvier 2021 du président de la chambre à Monsieur Charles-Ange Ginésy, ordonnateur en fonction. Monsieur Éric Ciotti, son prédécesseur, a été informé de l'ouverture de la procédure par courrier du 1^{er} février 2021.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur en fonction ainsi qu'à son prédécesseur le 5 avril 2023. Ils en ont accusé réception le 11 avril 2023 pour Monsieur Éric Ciotti et le 24 avril 2023 pour Monsieur Charles-Ange Ginésy. Des extraits du rapport ont été adressés aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui ont été adressées, la chambre a arrêté le 29 août 2023 les observations définitives ci-après, qui portent principalement sur la situation financière du département et la gestion des ressources humaines.

2 PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT

Deuxième département le plus peuplé de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le département des Alpes-Maritimes comptait 1 103 555 habitants au 1^{er} janvier 2022, répartis dans 163 communes¹, soit environ 20 % de la population de la région. La population stagne durant les dernières années alors qu'elle avait fortement augmenté entre les années 1970 et les années 2000 par l'apport d'habitants en provenance d'autres départements.

Les territoires sont contrastés, avec la coexistence d'un littoral fortement urbanisé et un arrière-pays peu peuplé, incluant des zones de haute-montagne. L'aire urbaine de Nice², qui comporte l'ensemble des communes les plus peuplées du département, regroupe plus de 90 % de la population départementale. L'arrière-pays, avec 40 communes, notamment Puget-Théniers et Tende, représente un tiers du territoire et 1 % de la population.

En 2022, près d'un tiers des habitants du département des Alpes-Maritimes sont âgés de 60 ans ou plus, indicateur supérieur à celui de la France métropolitaine (27,4 %). L'indice de vieillissement³ ressort à 116,9 contre 90,7 en France métropolitaine. La structure de la population n'est pas sans incidence pour la collectivité qui exerce notamment la compétence de l'aide sociale à destination des personnes âgées.

Avec 253 habitants par km² en 2018, la densité du département est bien supérieure aux moyennes régionale (160 habitants/km²) et nationale (105 habitants/km²). Plus d'un tiers du territoire départemental relève soit du parc national du Mercantour (685 km²) et du parc naturel régional des Préalpes d'Azur (889 km²).

¹ Source : estimations de l'INSEE au 1^{er} janvier 2022.

² L'aéroport de Nice est le deuxième de France en termes de trafic de passagers et le sixième pour le trafic de marchandises et la ville de Cannes dispose d'un aéroport d'affaires.

³ Indicateur calculé en rapportant la population des 65 ans ou plus à la population des moins de 20 ans.

Le contexte socio-économique est contrasté avec un taux de pauvreté monétaire de 16,2 %, supérieur au taux national de 14,3 % mais en deçà du taux régional de 17,3 %, le taux de chômage est plus élevé que la moyenne nationale et le revenu médian est légèrement supérieur à celui observé au plan national⁴. Près de 30 000 actifs résidents dans le département travaillent à Monaco.

Fin 2021, la proportion d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) parmi la population âgée de 15 à 69 ans s'élève à 3,1 % contre 3,9 % en moyenne en France métropolitaine. Le taux d'allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)⁵ est supérieur à la moyenne, 3,9 % contre 3,3 %. Le taux de mesures⁶ d'aide sociale à l'enfance (ASE) dans la population des 0-20 ans s'élevait à 2,2 %, ce qui situe le département au même niveau que la moyenne nationale⁷. Enfin le taux de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile ou en établissement se situait à 8,4 % de la population âgée de 60 ans et plus contre 7,3 % en moyenne en France métropolitaine. Au total, les dépenses totales brutes d'aide sociale en 2020 sont légèrement inférieures à la moyennes nationale (575 € par habitant contre 615 € en France métropolitaine).

L'activité économique est fortement tournée vers les services en raison de la forte vocation touristique du territoire. Près d'un logement sur quatre est une résidence secondaire, contre un sur six en région et moins d'un sur dix en France métropolitaine.

La période contrôlée est marquée par la mise en œuvre des lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe). Les évolutions législatives ont modifié et précisé les compétences du département, des transferts ont eu lieu au profit de la métropole et de la région, s'agissant en particulier du transport et du développement économique.

L'année 2021 a été marquée par une refonte en profondeur du panier fiscal des départements. Pour la première année, les départements perçoivent une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en compensation du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), lequel a été transféré aux communes. La TVA constitue désormais au niveau national la principale ressource des départements. À compter de 2022, la dynamique de cette recette sera celle des produits de TVA de l'année en cours. Un mécanisme de garantie est mis en place : si la fraction de TVA d'une année s'avère inférieure au produit perdu en 2020, l'État apporte la différence.

⁴ Le revenu disponible médian par unité de consommation dans le département s'établit en 2020 à 22 630 € contre 21 730 € en France Métropolitaine.

⁵ Source : CNAF, MSA.

⁶ Mesures de placements et actions éducatives.

⁷ Sources : DREES, Enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 01/01/2021.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 La qualité de l'information financière et budgétaire

Les activités du département sont retracées dans le budget principal et quatre budgets annexes qui permettent d'individualiser la gestion de services publics qui revêtent le caractère industriel et commercial, soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4 : le laboratoire vétérinaire départemental, le parking Silo et le cinéma Mercury (tous deux situés à Nice), les ports de Villefranche-sur-Mer. Le calendrier ainsi que les modalités de préparation et de vote des documents budgétaires par l'assemblée délibérante n'appellent pas d'observation.

L'information financière est régie par l'instruction budgétaire et comptable M52, qui fournit une norme de présentation des données financières ainsi que par les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les annexes du budget et du compte administratif sont présentées conformément à l'instruction précitée. La chambre rappelle la nécessité d'anticiper le passage au référentiel M57 qui sera obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2024.

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est organisé chaque année avant le vote du budget, conformément aux dispositions de l'article L. 3312-1 du CGCT. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dite « NOTRÉ », les exigences relatives au contenu du rapport servant de support à ce débat sont renforcées. Le département présente un rapport sur les orientations budgétaires qui répond aux exigences réglementaires.

Depuis 2016, une sous-partie du rapport est dédiée aux dépenses de personnel. Le document expose notamment la structure des effectifs, les promotions internes et les avancements, ainsi que l'évolution du régime indemnitaire.

Le département ne satisfaisait toutefois pas complètement aux exigences de l'article L. 3313-1 du CGCT. Il publie sur son site internet des éléments synthétiques relatifs au budget mais le rapport sur les orientations budgétaires et les rapports synthétiques annexés au budget primitif et au compte administratif n'ont pas toujours été mis à disposition du public.

La loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 et le décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021 ont fait évoluer les règles de publicité et d'entrée en vigueur des actes administratifs. Depuis le 1^{er} juillet 2022, le département publie sur son site internet les délibérations de l'assemblée délibérante, y compris les documents budgétaires, et celles de la commission permanente, conformément à l'article R. 3131-2 du CGCT. Les actes sont accessibles pour une durée de deux mois à compter de leur publication, puis sont transférés sur le site des archives.

3.2 La fiabilité des comptes du département

3.2.1 Le suivi des provisions

L'article D. 3321-2 du CGCT prévoit une obligation de constituer des provisions pour risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actif dès lors qu'apparaît un risque. La procédure permet de constater une dépréciation ou de couvrir un risque, mais également d'étaler une charge.

Le département n'a constitué, au cours de la période examinée, qu'une seule provision, en 2021, pour anticiper un risque d'augmentation de sa contribution au fonds globalisé de péréquation (à hauteur de 30 M€), ce qui n'apparaît pas au rang des risques devant nécessairement être provisionnés.

En revanche, il n'a pas constitué de provisions qui devaient être constatées sur la base d'une évaluation du risque financier à couvrir, notamment pour prévenir la dépréciation des comptes de redevables (compte 491) au regard des difficultés de recouvrement des indus en matière d'insertion et d'aide sociale. À la clôture de l'exercice 2021, le montant des indus datant de plus de quatre ans sur les aides sociales s'élève à 5 millions d'euros (M€).

De nombreuses créances de plus de quatre ans sont inscrites au compte « débiteurs divers-amiabes » (compte 46721), certaines datant de 1995, pour un montant total de 769 823 €. Les créances anciennes recensées au compte « débiteurs divers-contentieux » (46726) s'élèvent pour leur part à 4,9 M€.

À cette même date, les comptes du département font ressortir des restes à recouvrer amiables antérieurs à 2017 (compte 4111) pour un montant de 43 600 € et celui des restes à recouvrer contentieux (compte 4116) de plus de quatre ans à 299 743 €. Une créance contentieuse sur l'État d'un montant de 500 000 € datant de 2013 demeure dans les comptes.

L'ordonnateur indique que la collectivité supporte le coût de la charge inhérentes aux créances irrécouvrables lorsque celle-ci survient. Il précise que des provisions d'un montant de 30 M€ ont été constituées en anticipation du risque d'augmentation de la contribution du département au fonds globalisé de péréquation.

La chambre rappelle que le département a l'obligation de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré et une dépréciation dès la perte de valeur d'un actif. La provision doit être précisée quant à son objet, sa justification et son montant doivent en outre être formalisés.

3.2.2 Le suivi des éléments du patrimoine

Les durées d'amortissement adoptées par le département sont conformes au barème indicatif fourni par l'instruction M52. Les contrôles effectués sur le respect des durées d'amortissement n'ont pas révélé d'anomalies.

L'affectation aux comptes de travaux des frais d'études suivis de réalisation ou de leur amortissement, s'ils n'ont pas été suivis d'effet, n'est pas effectué de manière continue. Le solde des frais d'études non apurés atteint près de 102 M€ à la clôture de l'exercice 2021.

Le ratio « solde des immobilisations corporelles en cours/solde des immobilisations corporelles » est élevé et augmente au cours de la période sous revue. Le ratio révèle que les immobilisations en cours ne sont pas régulièrement transférées aux comptes d'affectation définitifs alors que la comptabilisation des amortissements ne commence que lorsque les immobilisations sont mises en service.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à opérer les régularisations nécessaires dans la perspective du passage à l'instruction budgétaire et comptable M57, obligatoire au 1^{er} janvier 2024.

3.2.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné

Les charges et les produits doivent être rattachés à l'exercice auquel ils se rapportent afin de respecter le principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices et de garantir la sincérité du résultat.

Le règlement budgétaire et financier adopté par le conseil départemental précise que le rattachement est appliqué uniquement lorsque les charges et les produits à rattacher sont d'un montant supérieur à 5 000 €. L'instruction M52 ne préconise pas de seuil mais insiste sur la permanence des méthodes, ce qui est observé par le département.

En raison de leur poids limité en comparaison avec les masses financières du budget départemental, les rattachements de charges et produits n'ont cependant pas d'influence significative sur le résultat de l'exercice.

3.2.4 Les engagements pluriannuels du département

La procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), prévue à l'article L. 3312-4 du CGCT permet d'inscrire au budget les seuls crédits de paiement qui concernent l'exercice. L'ouverture d'une autorisation de programme s'effectue par délibération du conseil départemental fixant le montant estimatif de la dépense et la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants.

Le règlement budgétaire et financier du département organise la procédure et les documents budgétaires contiennent un état des AP/CP. L'ensemble des dépenses d'investissement à caractère pluriannuel se rapportant aux immobilisations que le département acquiert ou réalise et aux subventions d'investissement qu'il accorde est géré selon cette procédure.

Fin 2021, le stock des autorisations de programme votées par le département s'élevait à plus de 2 468 M€, pour 270 M€ de crédits de paiement mandatés dans l'année. Le taux de rotation des AP s'établit ainsi à 9 années de CP constants, moyenne qui dépasse le délai de caducité des autorisations de programme prévu par le règlement budgétaire et financier. Les documents budgétaires et financiers montrent que plusieurs AP ont une ancienneté de plus de cinq ans, certaines datant de plus de dix ans.

La chambre observe que les règles fixées par la collectivité dans son règlement budgétaire et financier ne sont pas systématiquement appliquées. Elle rappelle que les autorisations de programme représentent des engagements hors bilan et qu'il convient d'en assurer le pilotage en soldant les AP obsolètes dans le cadre d'un examen global du stock des autorisations de programme.

L'ordonnateur justifie l'importance du stock des autorisations de programme par le financement de travaux d'une ampleur exceptionnelle à la suite du passage de la tempête Alex et par certaines opérations de longue durée, citant l'exemple du tunnel de Tende.

La chambre observe cependant que les AP présentées en lien avec les suites de la tempête Alex représentent 15 % du stock d'AP, ce qui n'est pas de nature à en expliquer le niveau élevé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les créances anciennes, dont le recouvrement apparaît compromis, représentent des montants significatifs qui doivent se traduire par l'inscription de dotations aux provisions.

La situation patrimoniale du département telle qu'elle apparaît au bilan ne reflète pas entièrement une image fidèle en raison de l'inobservation des procédures prévues par l'instruction budgétaire et comptable applicable. L'ordonnateur a indiqué qu'il avait dédié des moyens pour opérer les régularisations qui s'imposent.

Les anomalies dans la tenue des comptes relevées par la chambre appellent des corrections, elles ne sont toutefois pas de nature à remettre en cause la fiabilité des comptes, lesquels permettent de se prononcer sur la situation financière du département.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

En 2021, les produits de gestion s'élèvent à 1,3 milliard d'euros (Md€) et les charges de gestion à 1 Md€. La croissance des produits est plus dynamique (2,3 % par an en moyenne) que celle des charges (1 %). La baisse des charges financières a également contribué à l'augmentation de près de 100 M€ de la capacité d'autofinancement brute générée par la section de fonctionnement.

Une année 2020 exceptionnellement difficile

Le rapport présenté à l'occasion du DOB pour 2021 rappelle le contexte de l'exercice 2020. Le département, fortement orienté vers l'économie touristique, a été particulièrement affecté par la crise sanitaire. Les effets se traduisent notamment par une forte hausse du nombre d'allocataires du RSA, de l'ordre de 18,5 % entre 2019 et 2020.

Sur le plan budgétaire, le département a connu une diminution de ses recettes liées aux droits de mutation en 2020 et a anticipé une baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2021, recette liée à l'activité économique.

L'année 2020 a également été marquée dans le département des Alpes-Maritimes par le passage de la tempête « Alex », qui a causé de profonds dégâts humains et matériels dans les vallées de la Vésubie, de la Roya et de la Tinée. Outre le secours aux populations et la remise en état de l'économie locale, le département a été particulièrement touché s'agissant des bâtiments publics, des routes et des réseaux.

4.1 Un autofinancement satisfaisant

Tableau n° 1 : Autofinancement brut dégagé par la section de fonctionnement

<i>En milliers d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Excédent brut de fonctionnement (calculé par différence entre les recettes et les charges de gestion)</i>	152 844	140 566	195 358	222 466	101 348	244 022	9,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	13,4 %	12,4 %	16,7 %	18,4 %	9,0 %	19,0 %	
<i>+/- Résultat financier</i>	- 29 126	- 27 816	- 26 566	- 39 586	- 26 825	- 20 323	- 6,9 %
<i>+/- Autres produits et charges excep. réels</i>	- 1 044	19 884	- 32	- 21	721	- 2 002	13,9 %
= CAF brute	122 673	132 634	168 759	182 859	75 244	221 697	12,6 %
<i>En % des produits de gestion</i>	10,7 %	11,7 %	14,4 %	15,1 %	6,7 %	17,3 %	

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La capacité d'autofinancement est en hausse durant la période sous revue. La forte diminution enregistrée en 2020 a été compensée en 2021.

La baisse de plus de 80 M€ des produits de gestion en 2020 a constitué le premier facteur de baisse de l'autofinancement, alors que les charges ont augmenté de près de 30 M€. L'épargne a été rétablie en 2021 sous l'effet conjugué du fort rebond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ainsi que de la faible progression des dépenses, notamment sociales. Cette situation est observée pour la plupart des départements, comme l'observe la Cour des comptes dans son rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2021, publié en juillet 2022.

Avec plus de 15 % des produits de gestion, le niveau de l'autofinancement est satisfaisant. Il s'élève en 2021 à 204 € par habitant contre 170 € pour les départements comparables.

4.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté de 139 M€ depuis 2016, pour atteindre 1,3 Md€ en 2021. La période est marquée par une hausse sensible des ressources fiscales propres, qui vient compenser la baisse des dotations.

Tableau n° 2 : Les produits de gestion

<i>En milliers d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	969 227	953 428	1 001 535	1 059 323	1 004 909	1 162 691	3,7 %
<i>Dont droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme</i>	360 584	406 208	443 838	508 838	465 101	605 787	10,9 %
<i>Dont Taxe foncière sur les propriétés bâties (jusqu'en 2020)</i>	257 207	260 264	265 662	258 863	237 173	0	
<i>+ Fiscalité reversée</i>	- 17 234	13 491	2 173	- 2 948	- 47 609	- 38 876	17,7 %
<i>+ Ressources institutionnelles (Dotations et participations)</i>	166 057	134 953	137 712	128 584	150 583	134 606	- 4,1 %
<i>+ Ressources d'exploitation</i>	24 185	28 888	31 880	26 551	22 233	22 987	- 1,0 %
= Produits de gestion	1 142 235	1 130 760	1 173 300	1 211 510	1 130 116	1 281 408	2,3 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

4.2.1 La progression des ressources fiscales

4.2.1.1 Des ressources fiscales propres en hausse malgré une baisse des taux des taxes locales

Les produits de gestion sont majoritairement constitués de ressources fiscales propres (91 % en 2021). S'élevant à 1,2 Md€ en 2021, ces dernières ont progressé en moyenne de 3,7 % par an. Le département a baissé de près de deux points le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), au cours de la période contrôlée⁸, la progression des ressources fiscales propres résulte principalement du dynamisme des bases fiscales sur lesquelles est appliqué le taux de la taxe.

⁸ De 12,42 % en 2018 à 11,80 % en 2019 puis à 10,62 % en 2020.

La période sous revue se caractérise par la réforme du panier fiscal des départements. Depuis 2021, les départements perçoivent une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en compensation du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties, transféré aux communes. La loi de finances pour 2023 a prévu la suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sur deux ans. Pour le bloc communal et les départements, la recette devrait être remplacée par une part de TVA égale à la moyenne de CVAE perçue au titre des années 2020, 2021 et 2022.

La croissance des ressources fiscales propres est majoritairement liée à celle des DMTO, passés de 349 M€ en 2016 à 524 M€ en 2019 puis à 614 M€ en 2021, après avoir chuté à 476 M€ en 2020, pour représenter près de 48 % des produits de gestion en 2021. Le département se situe ainsi dans le premier quintile concernant le montant des DMTO perçus par habitant, comme le rappelle le rapport précité de la Cour des comptes.

Les effets de la crise sanitaire en 2020 ont été effacés en 2021, le département anticipant au moment du vote du budget une recette de l'ordre de 475 M€. Cette évolution a concerné presque tous les départements, seuls deux d'entre eux n'ayant pas retrouvé un niveau égal ou supérieur à 2019.

Le département des Alpes-Maritimes est ainsi placé dans une situation favorable, même s'il doit reverser une partie des DMTO au titre de la péréquation horizontale. L'évolution de cette ressource se caractérise toutefois par sa volatilité, sa faible prévisibilité et l'absence de pouvoir du département pour la fixer.

Si près de 700 M€ de produits des DMTO sont attendus en 2022, les prochaines années pourraient modifier la tendance, en raison de la hausse des taux d'intérêt et de la baisse du nombre de transactions immobilières, même si la Côte d'Azur constitue un marché spécifique qui contient ses propres dynamiques. En outre, avec l'affectation d'une fraction de TVA pour remplacer le produit de la TFPB, la réforme expose davantage les départements à la conjoncture⁹.

4.2.1.2 La fiscalité reversée

Avec un solde net négatif de 39 M€ en 2021 contre 17 M€ en 2016, la fiscalité reversée diminue les produits du département ; elle résulte principalement de la contribution au fonds de péréquation pour les DMTO. Le département a ainsi versé 90,5 M€ au titre de ce fonds en 2021, contre 41,9 M€ en 2016.

Jusqu'en 2019, quatre fonds de péréquation existaient pour les départements : un fonds de péréquation CVAE et trois fonds DMTO. Afin de simplifier ces dispositifs de péréquation jugés trop complexes, l'article 255 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu la fusion des trois fonds DMTO¹⁰ en un nouveau fonds de péréquation unique, le fonds national de péréquation des DMTO.

⁹ 79 % des produits fiscaux des départements sont désormais liés à la conjoncture économique et immobilière d'après la Cour des comptes, contre 47 % avant la réforme.

¹⁰ Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, le fonds de solidarité départemental (FSD) et le fonds de soutien interdépartemental (FSID), ont fusionné à partir de 2020 au bénéfice d'un fonds unique dénommé « fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements ».

Ce nouveau fonds est constitué de deux prélèvements, basés désormais sur l'assiette des DMTO¹¹ et non plus sur le produit des DMTO, afin de neutraliser l'effet taux. Une part égale à 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO de droit commun perçus par chaque département l'année précédente est prélevée auprès de l'ensemble des départements.

Le second prélèvement est progressif (trois tranches) et ne s'applique qu'aux départements dont l'assiette des DMTO par habitant est supérieure à 75 % de l'assiette moyenne par habitant de l'ensemble des départements. Ce second prélèvement vise à faire contribuer davantage les départements les mieux dotés.

Le département a contribué à hauteur de 21,5 M€ pour ce mécanisme en 2021, portant sa contribution globale à 112 M€.

4.2.2 Des ressources institutionnelles en baisse et des ressources d'exploitation stables

Les ressources institutionnelles ont enregistré une baisse de 31,5 M€ entre 2016 et 2021, en raison de la contraction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue par le département, passée de 67,7 M€ en 2016 à 38,3 M€ en 2021. Le montant de la DGF encaissée par le département est faible par rapport aux départements comparables : il représentait en 2020 un niveau équivalent à 36 € par habitant, la moyenne se situant à 105 € par habitant.

La diminution de la DGF doit être replacée dans le contexte de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, qui a conduit au cours des dernières années à une diminution des dotations versées par l'État. Ainsi, la part des « dotations et participations » dans les recettes des départements est passée de 26,8 % en 2015 à 22,2 % en 2021.

Les ressources d'exploitation sont stables, s'agissant notamment des produits issus du recouvrement des dépenses d'aide sociale (13,7 M€ en 2021) et indus sociaux (2,0 M€).

4.3 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 1% en moyenne par an depuis 2016, pour atteindre 1 Md€ en 2021 (48 M€). Les charges de fonctionnement représentaient en 2021 un montant de 1 085 € par habitant contre 1 031 € en moyenne pour les départements de la même strate démographique¹². Cette progression s'explique principalement par la hausse de 42 M€ des dépenses d'aide sociale (aides directes et indirectes à la personne).

¹¹ L'assiette de droit commun DMTO correspond à l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement.

¹² Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

Tableau n° 3 : Évolution des charges de gestion du département – en milliers d’euros

<i>En milliers d’euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	91 467	91 165	72 181	73 343	74 774	73 992	- 4,2 %
+ <i>Charges de personnel</i>	195 934	195 873	195 781	197 028	200 459	207 836	1,2 %
+ <i>Aides directes à la personne</i>	288 012	284 268	285 274	285 680	314 419	312 198	1,6 %
+ <i>Aides indirectes à la personne</i>	175 468	176 127	184 367	189 854	194 356	193 171	1,9 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	30 944	29 054	29 952	32 122	32 300	31 391	0,3 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	207 566	213 707	210 388	211 017	212 459	218 796	1,1 %
=Charges de gestion	989 391	990 194	977 943	989 044	1 028 767	1 037 386	1,0 %

Source : Chambre régionale des comptes, d’après les comptes de gestion.

4.3.1 Une progression modérée des dépenses d’aide sociale

La hausse des charges de gestion résulte principalement de la croissance des dépenses sociales, aides directes (+ 24 M€) et indirectes à la personne (+ 18 M€).

Parmi les prestations d’aide sociale, ce sont celles à destination des personnes handicapées qui ont le plus fortement progressé. La baisse des aides à la personne en 2021 correspond à la dynamique nationale, de même que le niveau qui reste plus élevé qu’avant la crise, en 2019.

Tableau n° 4 : Les allocations d’aide sociale versées par le département

<i>En milliers d’euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
Aides directes à la personne	288 012	284 268	285 274	285 680	314 419	312 198	1,6 %
<i>dont revenu de solidarité active (RSA)</i>	139 472	136 246	138 309	132 443	149 302	146 613	1,0 %
<i>dont aide personnalisée d’autonomie (APA)</i>	101 959	102 669	100 008	104 555	109 641	109 255	1,4 %
<i>dont allocations personnes handicapées</i>	40 748	39 664	41 237	42 802	47 798	51 625	4,8 %

Source : CRC d’après les comptes de gestion.

Les aides sociales représentent 49 % des charges de gestion du département en 2021, soit deux points de plus qu’en 2016. Les aides à la personne et les frais de séjour et d’hébergement s’élèvent en 2020 à 469 € par habitant pour une moyenne de 539 € au sein de la strate de départements démographiquement comparables.

Cette hausse résulte d'un double effet, variable selon les aides, de la progression du nombre de bénéficiaires et de la hausse du montant alloué par prestation. Ainsi les aides directes de revenu de solidarité active (RSA) ont augmenté de 7,1 M€ entre 2016 et 2021, soit 5,6 %, sous l'effet de la hausse réglementaire du montant du RSA (+ 7,6 % sur la période de la valeur du RSA socle).

La hausse est marquée entre 2019 et 2020, sous l'effet de la crise sanitaire, le nombre d'allocataires passant de 22 741 à 27 527 en un an, soit + 21 %. La tendance s'est cependant inversée en 2021. La situation concerne l'ensemble des départements, les dépenses d'action sociale n'ayant augmenté que de 0,4 % en 2021, avec une baisse des dépenses de RSA et de celles en soutien aux personnes âgées.

Le département des Alpes-Maritimes se trouve ainsi dans une situation comparable à celle des autres départements, avec des allocations aux personnes handicapées et des dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE) qui continuent de progresser. Ces dernières ont augmenté de 14,3 M€ entre 2016 et 2021. Le taux de mesures d'ASE (mesure de placements et actions éducatives dans la population des 0-20 ans) est cependant plus faible dans le département qu'en moyenne¹³. Les dépenses de placement par bénéficiaire sont toutefois plus élevées que la moyenne.

Tableau n° 5 : Dépenses totales brutes de placement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE)

		En euros par habitant	En euros par bénéficiaire
06	Alpes-Maritimes	86,4	41 795
M	France métropolitaine	106,4	36 362

Source : DREES, Enquête Aide sociale ; Insee, estimations de population au 01/01/21

4.3.2 Des dépenses de personnel maîtrisées

S'élevant à 207,8 M€ en 2021, les dépenses de personnel ont progressé de 1,2 % par an. Elles représentent 17,6 % des charges de fonctionnement en 2021, soit 191 € par habitant contre 181 € pour les départements de la même strate. Leur progression résulte presque intégralement de la croissance de la rémunération des personnels non-titulaires (9,8 M€ supplémentaires de 2016 à 2021). Les effets de cette augmentation restent toutefois limités sur la masse salariale puisque la part des non-titulaires dans l'ensemble des rémunérations ne représentait en 2020 que 15,7 % des effectifs en équivalent temps plein (ETP).

Ainsi l'augmentation de la masse salariale accompagne celle des effectifs, passés de 4 273 agents en ETP à 4 454, soit moins de 1 % par an entre 2016 et 2021.

¹³ 1,7 % contre 2,2 % en France métropolitaine selon les dernières données disponibles. Source : Insee.

4.3.3 La diminution des charges à caractère général et la stabilité des subventions

S'élevant à 74 M€ en 2021, les charges à caractère général ont baissé de 17,5 M€ depuis 2016. Cette diminution s'explique par les transferts de compétences réalisés à partir de 2017- 2018 en application de la loi NOTRe, notamment en matière de transports scolaires et interurbains.

En neutralisant les charges transférées et sans tenir compte de l'exercice 2020, atypique en raison de la crise sanitaire, la progression des charges à caractère générale atteint 7 M€, dont 1 M€ se rattache à l'énergie et environ 5 M€ découlent des contrats de prestation de service, notamment pour la médiation et la sécurité aux abords des collèges.

Les subventions de fonctionnement connaissent une stabilité, passant de 30,9 M€ en 2016 à 31,4 M€ en 2021. Les bénéficiaires sont essentiellement des associations culturelles, sociales et sportives. La suppression de la clause générale de compétence a entraîné une réduction du périmètre d'intervention des départements mais elle ne fait pas obstacle au financement des associations, sous la condition, comme le fait le département, que les actions et projets concernés s'inscrivent dans le périmètre des compétences dévolues à la collectivité, qu'il s'agisse de compétences exclusives ou partagées.

4.3.4 Les contributions obligatoires, participations et autres dépenses

Entre 2016 et 2021, les contributions obligatoires auprès des services d'incendie et de secours sont passées de 75,5 à 80 M€. En l'absence de renouvellement de la convention financière qui portait sur les exercices 2019-2021, la contribution a continué à augmenter, pour s'élever à 84 M€ en 2022. Les dotations de fonctionnement versées aux collèges sont restées stables à 15,5 M€. Enfin les indemnités et frais des élus sont restés stables à hauteur de 3,1 M€ par an.

4.4 Les dépenses d'investissement

4.4.1 Une évolution marquée par les conséquences de la tempête Alex

Tableau n° 6 : Dépenses d'investissement (hors remboursement des emprunts)

<i>en milliers d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dépenses d'équipement</i>	72 685	83 682	87 858	89 240	92 036	169 872
<i>Subventions d'équipement versées (y compris subventions en nature)</i>	96 074	66 839	70 506	65 419	66 188	89 298
<i>Participations et investissements financiers nets</i>	1 016	2 660	1 729	3 034	11 123	6 267
<i>Total des dépenses d'investissement</i>	169 774	153 181	160 092	157 693	169 348	265 437

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Entre 2016 et 2020, les dépenses d'investissement du département, d'un volume annuel moyen de 160 M€, ont été relativement stables. En 2021, elles ont enregistré une hausse importante, passant à 265 M€.

Dans son rapport sur les orientations budgétaires pour 2021, le département souligne l'importance des mesures de soutien aux sinistrés de la tempête Alex et des travaux de reconstruction des routes et réseaux. Les travaux à effectuer sont estimés à plus de 850 M€. L'estimation inclut d'importants travaux de voirie et sur les réseaux, qui ne peuvent être réalisés que progressivement, en raison de l'encaissement de la vallée, mais aussi la reconstruction de bâtiments, notamment de la gendarmerie de Saint-Martin-Vésubie. En dépit d'aides exceptionnelles octroyées par l'Union européenne, l'État et la région, le besoin de financement du département a augmenté, ce qui a nécessité de recourir à l'emprunt.

Enfin, les prévisions initiales concernant les coûts de reconstruction sur le patrimoine départemental étaient, d'après le président du département, surévaluées. Le coût total devrait s'approcher d'un montant de 300 M€, dont 175 M€ auraient déjà été mandatés, essentiellement pour reconstruire les routes de la vallée de la Roya.

Le niveau des dépenses d'équipement se situait en 2020 à 85 € par habitant, soit un niveau légèrement inférieur à celui des départements de plus de 1 000 000 habitants (101 €/habitant).

4.4.2 Le financement des investissements

Le département a su financer ses investissements grâce à l'épargne dégagée. Ainsi, son épargne brute lui a permis de couvrir le remboursement de ses emprunts passés et de dégager chaque année une épargne nette de l'ordre de 70 M€.

Tableau n° 7 : Autofinancement net du département

en millions d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
CAF brute	122,67	132,63	168,76	182,86	75,24	221,70	903,87
- Annuité en capital de la dette	84,37	64,62	66,66	68,45	66,66	70,91	421,67
= CAF nette ou disponible	38,31	68,02	102,10	114,41	8,59	150,78	482,20

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Le département a eu recours à de nouveaux emprunts pour 403 M€ entre 2016 et 2021, montant inférieur à celui des emprunts remboursés, qui s'élève à 422 M€. Ainsi, l'encours de la dette a diminué sur la période, passant de 891 M€ début 2016 à 875 M€ fin 2021. Le recours à l'emprunt, plus important en 2020 et 2021, a concouru à la couverture du besoin de financement des opérations de reconstruction après le passage de la tempête Alex.

Tableau n° 8 : Variation de l'encours de dette

<i>en millions d'euros (budget principal)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>En cours de dettes au 1^{er} janvier</i>	890,95	846,58	811,96	795,30	778,40	828,73	-1,4%
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	84,37	64,62	66,66	68,45	66,66	70,91	-3,4%
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	40,00	30,00	50,00	50,83	116,98	115,00	23,5%
= Encours de la dette au 31 décembre	846,58	811,96	795,30	778,40	828,73	872,82	0,6%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Fin 2021, le montant de la dette par habitant atteint 804 € alors qu'il était de 532 € en moyenne pour les départements comparables. Si la situation n'est pas inquiétante dans la mesure où le département des Alpes-Maritimes dégage un autofinancement important, la volatilité des DMTO le contraint à observer une vigilance sur le niveau de son endettement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière du département est favorable grâce à des ressources dynamiques et des charges maîtrisées. La dégradation des équilibres lors de l'exercice 2020 a été conjoncturelle, l'exercice 2021 montre les rattrapages opérés, grâce à l'augmentation du produit des droits de mutation à titre onéreux.

Le niveau de dette demeure plus élevé que dans les départements comparables, ce qui constitue le principal point de vigilance.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 La composition et l'évolution des effectifs

Au 31 décembre 2021, les effectifs s'élèvent à 4 454 agents en ETP, dont 3 893 équivalents temps plein (ETP) permanents et 561 ETP non permanents. Le niveau des agents en ETP du département est inférieur à la moyenne des départements de 800 000 habitants et plus, qui s'établit à 4 918 ETP au 31 décembre 2019¹⁴. Exprimés en nombre de personnes physiques, les effectifs sont à cette date de 4 605 agents.

¹⁴ CRC les données du tableau 8-8c ; Les collectivités locales en chiffres (au 31/12/2019), Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Tableau n° 9 : Effectifs en équivalents temps plein (ETP)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Taux de croissance annuel moyen
<i>Effectifs permanents, dont :</i>	3 811	3 712	3 732	3 765	3 794	3 893	0,4%
<i>Titulaires</i>	3422	3349	3282	3231	3199	3215	- 1,2%
<i>Non titulaires</i>	389	364	450	534	595	678	14,8%
<i>Effectifs non permanents</i>	462	466	508	514	551	561	4,3%
<i>Total effectifs</i>	4 273	4 178	4 239	4 279	4 345	4 454	0,8%

Source : CRC d'après les données du département des Alpes-Maritimes.

Les effectifs permanents, qui représentent près de 90 % du total des effectifs, sont principalement composés d'agents de catégorie C (60,6% en 2021). Près de la moitié des effectifs relèvent de la filière technique et 80 % sont des titulaires de la fonction publique territoriale (ce qui est inférieur à la moyenne des départements qui se situent à 87%¹⁵).

Jusqu'en 2017, le département a conduit une politique de diminution des effectifs par la limitation des recrutements et le non-remplacement de deux départs en retraite sur trois. Depuis 2018, les effectifs croissent régulièrement, selon un rythme de 1 % par an en moyenne, en raison de la hausse des besoins en matière d'accompagnement social, l'évolution du périmètre de certains services (création d'un collège, reprise en régie des ports de Villefranche-sur-Mer), ainsi que des orientations politiques de l'exécutif départemental en faveur notamment de la transformation numérique, du développement durable et de l'évaluation des politiques publiques.

L'augmentation de 100 ETP entre 2020 et 2021 s'explique par la crise sanitaire et la tempête Alex qui ont nécessité des recrutements dans le cadre de la mise en place d'une mission pour la reconstruction des vallées et de la mise en place d'une structure de crise COVID.

L'effet de ces facteurs d'accroissement a toutefois été atténué par des transferts de personnels vers d'autres organismes (transfert à la région et à la métropole des agents chargés des transports scolaires, du fonds de solidarité logement) et la poursuite de la rationalisation des effectifs sur certaines fonctions (non remplacement progressif des personnels d'entretien des locaux et extension du contrat d'entretien, diminution du nombre d'agents sur les fonctions supports, non remplacement d'agents dont les missions ne correspondent plus aux besoins des services).

La collectivité n'assure pas le suivi de ses effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) mais en équivalent temps plein (ETP) et en nombre de personnes physiques. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à faire évoluer ses outils pour disposer de ces données enrichies et conformes à l'instruction budgétaire et comptable.

¹⁵ Les collectivités locales en chiffres (au 31/12/2019), DGCL.

En outre, la chambre a relevé des discordances entre les données issues des comptes administratifs et celles des bilans sociaux, que l'ordonnateur justifie par les différences de périmètre entre ces documents. La mise en place d'un rapport social unique annuel devra donc permettre de disposer de données fiables et unifiées.

Entre 2016 et 2021, le département a satisfait au taux d'emploi de personnels en situation de handicap fixé à 6 % par l'article L. 5212-2 du code du travail. Selon les exercices ce taux se situait entre 6,5 et 8 % de l'effectif total rémunéré.

5.2 Le respect des obligations relatives à l'égalité professionnelle femmes-hommes

5.2.1 Les obligations en matière d'information

En application de l'article L. 3311-3 du CGCT, le président du département doit présenter, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes intéressant son fonctionnement, les politiques menées sur son territoire et les orientations et programme de nature à améliorer la situation.

Si ce rapport est présenté chaque année, certains des éléments mentionnés à l'article D. 3311-9 du CGCT, qui recense les éléments devant y figurer, manquent encore ou gagneraient à être davantage détaillés, en particulier sur les ressources mobilisées en matière d'égalité professionnelle et les orientations pluriannuelles en matière de rémunération, parcours professionnels, promotion de la parité dans le cadre des actions de formation et mixité dans les filières et cadres d'emplois.

5.2.2 Les obligations en matière de nomination

L'article L. 132-5 du code général de la fonction publique¹⁶ impose un taux minimum de personnes de chaque sexe parmi les personnes nommées pour la première fois aux emplois de direction des départements notamment. Depuis le 1^{er} janvier 2017, ce taux est fixé à 40 %. En cas de non-respect de cette obligation, la collectivité doit acquitter une contribution financière¹⁷, sauf dans le cas où les emplois assujettis à l'obligation sont occupés par au moins 40 % de personnes du même sexe.

En l'espèce, la collectivité a respecté ces obligations et n'a donc pas dû acquitter de contribution financière au cours de la période contrôlée.

¹⁶ Dispositions prévues avant l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant dispositions relatives à la fonction publique.

¹⁷ Article L. 132-8 du code général de la fonction publique.

5.3 La durée du travail

5.3.1 Une mise en conformité incomplète de la durée annuelle de travail

En application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les collectivités territoriales qui avaient maintenu un régime de la durée du travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001¹⁸ disposaient d'une année à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir les règles relatives à la durée du travail de leurs agents¹⁹.

Ces règles devaient ensuite entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition, soit au 1^{er} janvier 2023 pour les départements dont les assemblées ont été renouvelées en juin 2021.

L'article L. 611-2 du code général de la fonction publique prévoit que les modalités d'application des règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixées par un décret en Conseil d'Etat. Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001²⁰ modifié prévoit la possibilité de réduire la durée annuelle de travail servant de base pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent (travail de nuit, travail de dimanche, travail en horaires décalés).

L'abrogation des régimes dérogatoires à la durée du travail antérieurs à 2001 ne remet pas en cause les leviers à disposition de l'organisme délibérant prévus par le décret n° 2001-623 qui visent à compenser la pénibilité ou la dangerosité de certaines tâches²¹. Dans sa décision précitée, le Conseil constitutionnel confirme que les collectivités territoriales demeurent libres de définir des régimes de travail spécifiques pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions de leurs agents.

Il appartient toutefois à l'autorité territoriale de démontrer dans l'acte pris que certains métiers sont soumis à des contraintes spécifiques, au regard par exemple de facteurs de pénibilité prévus par le code du travail.

Par une délibération du 21 décembre 2015²², l'assemblée départementale avait fixé la durée annuelle de travail effectif de ses agents à 1 607 heures conformément aux articles L. 611- 1 et L. 611-2 du CGFP. La mise en conformité avec la réglementation fixant la durée légale du temps de travail pour l'ensemble des agents de la collectivité doit être poursuivie.

¹⁸ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001¹⁸ 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

¹⁹ L'impossibilité de maintenir des régimes de temps de travail mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi précitée a été confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022.

²⁰ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

²¹ Question écrite n° 25859 publiée au JO du Sénat le 16 décembre 2021 et réponse publiée au JO du Sénat le 14 avril 2022.

²² Délibération n° 24 du 21 décembre 2015.

La durée hebdomadaire de travail des agents de la collectivité est de 35 heures, sauf pour les agents titulaires d'un emploi de direction et les agents relevant de cycles de travail particuliers. Les agents bénéficient de 25 jours de congés annuels. Ils exercent leurs fonctions dans le cadre d'un dispositif d'horaires variables et sont ainsi autorisés à dépasser la durée hebdomadaire de travail de référence dans la limite d'un crédit temps récupérable de 77 heures par an, soit onze jours. Au-delà de ce crédit, ils peuvent être amenés à effectuer des heures supplémentaires sur demande des supérieurs hiérarchiques et en cas de nécessité avérée.

Les agents titulaires d'un emploi de direction, qui exercent des missions impliquant une durée annuelle de travail supérieur à 1 607 heures, se voient appliquer un régime de travail spécifique appelé régime au forfait. Le régime du forfait relève des articles 10 des décrets n° 2000-815 et n° 2001-623 relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale.

Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport d'octobre 2020 sur les heures supplémentaires dans la fonction publique, ce régime est caractérisé par un décompte du temps de travail en jours et non en heures car le décompte horaire du temps de travail de ces agents n'est pas adapté à leurs sujétions spécifiques et bénéficient en contrepartie de jours de réduction du temps de travail (RTT). Les agents de direction de la collectivité bénéficient ainsi d'un forfait annuel de onze jours d'ARTT. La délibération n° 24 du 21 décembre 2015 ne précise toutefois ni le nombre de jours de travail annuel à effectuer ni la charge horaire moyenne sur la base desquelles ce forfait de jours ARTT a été établi.

Par ailleurs, le département a conservé 25 protocoles particuliers ou projets de service²³ qui coexistent à côté du régime général qui vient d'être présenté. Ces protocoles et projets mettent en place des dispositifs particuliers qui peuvent concerner les cycles de travail, les horaires journaliers, le calendrier annuel, les modalités de génération de RTT ou la durée de la pause méridienne.

Ces dispositifs particuliers dérogent pour certains d'entre eux à la durée légale annuelle de temps de travail en application de l'article 2 du décret n° 2001-623 précité afin de tenir compte de sujétions particulières liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent. Ainsi en 2020, soixante agents²⁴ étaient soumis à un cycle de travail de 30 heures.

Certains de ces protocoles et projets ont fait l'objet de délibérations indépendantes ou bien certaines de leurs dispositions ont simplement été mises à jour au moyen d'un tableau figurant dans le protocole général relatif au temps de travail dans les services départementaux annexé à la délibération du 21 décembre 2015.

²³ Huissiers du cabinet, agents réalisant la revue de presse, crèche, personnels de ménage, convoyeurs, chauffeurs, huissiers (hors cabinet), nettoyage de la voirie du CADAM, parking du SILO, personnels de l'équipe mobile de maintenance des collèges, personnels exerçant régulièrement des fonctions itinérantes et ne bénéficiant pas de l'horaire variable, personnels assurant le fonctionnement du CIGT, personnels des subdivisions départementales d'aménagement, personnels des ports départementaux, personnels d'accueil des musées, personnels de tournée de la médiathèque, personnels des écoles mer et neige, personnels d'entretien des parcs naturels, gardes nature, personnels FORCE 06, personnels animation direction de l'écologie et du développement durable, personnels sédentaires des services extérieurs de la direction de la santé et des solidarités, assistants familiaux, personnels chargés du standard, personnels chargés de la maintenance informatique, personnel de la section exploitation.

²⁴ Les agents concernés travaillent notamment au sein du secrétariat du cabinet, du centre d'information et de gestion du trafic (CIGT), de l'espace Laure Ecard, du cinéma Mercury ou bien sont huissiers, chargés du nettoyage et de la voirie du centre administratif, agents du parking du SILO ou du standard.

De même, l'alignement du nombre de jours de congés des agents du service des ports et de l'équipe mobile de maintenance des collèges avec le régime légal²⁵ a été pris en compte par une mention dans ce même tableau alors que les projets de service correspondants font toujours mention de trois jours de congés annuels supplémentaires.

La multiplicité des textes dans lesquels sont édictées les règles relatives au temps de travail compromettent la lisibilité des dispositions en vigueur dans la collectivité, et de leur justification le cas échéant.

En outre, le département continue à accorder une semaine de congés aux agents bénéficiaires de la médaille d'honneur départementale. Cette semaine de congés, non fractionnable, doit être consommée dans les 12 mois suivant l'attribution de la médaille et ne peut faire l'objet d'aucun report.

En application des articles R. 411-41 à R. 411-53 du code des communes, le département peut attribuer des médailles d'honneur départementale. En revanche, ces dispositions réglementaires ne prévoient pas le versement d'une gratification (prime ou attribution de jours de congés) pour accompagner la remise de cette médaille. Ainsi le département a indûment accordé un total de 1 730 jours de congés supplémentaires aux 346 agents récipiendaires d'une médaille d'honneur de 2016 à 2020, soit une moyenne de 86,5 jours de congés par an.

Cette pratique, non prévue par une disposition législative ou réglementaire, revient, pour les agents concernés, à avoir effectué une durée annuelle de travail inférieur à la durée fixée par la loi.

Afin de se conformer à l'article 47 de la loi du 6 août 2019 précitée, l'assemblée délibérante doit adopter sans délai une délibération qui :

- édicte l'ensemble des règles relatives à la durée du travail des agents du département ;
- justifie précisément les régimes dérogatoires à la durée légale du travail en raison de sujétions particulières ;
- met un terme aux pratiques qui entraînent une réduction de la durée annuelle effective du travail telle que l'octroi de congés pour les récipiendaires de la médaille d'honneur.

5.3.2 La possibilité de report des crédits d'heures, de congés et de jours ARTT

Le bénéfice de crédits d'heures dans le cadre de l'horaire variable, le nombre de jours de congés annuels octroyés aux agents de la collectivité sur la base du régime de temps de travail annuel de 1 607 heures et l'octroi de jours ARTT aux agents occupant un emploi de direction dans les conditions définies par la délibération n° 24 du 21 décembre 2015 n'appellent pas d'observations. En revanche, le report ces crédits d'heures et jours sur l'année suivante doit être mis en conformité avec la réglementation.

²⁵ Les agents de ces services bénéficiaient de 3 jours supplémentaires par an jusqu'en 2015.

Le règlement de l'horaire variable annexé à la délibération prévoit que les crédits d'heures, dont peuvent bénéficier les agents soumis au cycle hebdomadaire de travail de 35 heures, non consommés durant l'année calendaire peuvent être reportés en fin d'année. Le report est autorisé dans la limite de huit jours qui pourront être récupérés au cours de l'année suivante ou versés dans le compte épargne temps (CET).

Les conditions dans lesquelles ce report est prévu au sein de la collectivité n'est pas conforme à la réglementation. L'article 6 du décret n° 2001-623 prévoit que l'organe délibérant peut décider, après avis du comité technique compétent, l'instauration d'un dispositif d'horaires variables, dans les conditions prévues à l'article 6 du décret n° 2000-815. Un dispositif de crédit-débit peut ainsi permettre le report d'un nombre limité d'heures de travail d'une période sur l'autre. Toutefois, le deuxième alinéa de ce même article précise que l'organisation mise en place définit une période de référence qui est en principe une quinzaine ou un mois. Le dispositif doit préciser le maximum d'heures pouvant être inscrit au débit ou au crédit de la situation des agents, le plafond pour une période de référence portant sur la quinzaine ou le mois étant respectivement de six et douze heures au maximum.

En conséquence, il n'est pas possible de reporter d'une année à l'autre un volume de crédit d'heures aussi important, les dispositions précitées ne permettant en fin d'exercice que de reporter tout au plus sur le mois de janvier suivant un crédit de douze heures, si la période de référence choisie est le mois.

La réglementation ne prévoit pas non plus la possibilité d'alimenter un CET avec des crédits d'heures non consommés au terme d'un exercice. L'article 3 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale prévoit l'alimentation du CET par le report de jours de réduction du temps de travail, le report de congés annuels et, lorsqu'une délibération de l'organe délibérant le prévoit, par des jours de repos compensateurs. Or, les crédits d'heures ne sauraient être assimilés aux jours de repos compensateurs qui correspondent à la compensation d'heures supplémentaires et non aux crédits d'heures réalisés dans le cadre d'un régime horaire variable.

Le report en année N+1 des jours de congés annuels et des jours ARTT n'est pas non plus prévu par la réglementation. L'article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux précise à ce titre que le congé dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale.

Le règlement des congés annuels et autorisations d'absence du département, annexé à la délibération du 21 décembre 2015, prévoit pourtant la possibilité de reporter des congés annuels non pris, dans la limite de 12 jours, jusqu'au 30 juin N+1, à l'exception des agents des collèges et des écoles départementales. Les agents peuvent également reporter les jours ARTT non consommés en année N, dans la limite de huit jours par an.

Le compte épargne-temps (CET) permet aux agents de cumuler des droits à congés et d'en disposer ultérieurement, notamment sous forme de congés. Cette possibilité a été prévue par le département. En fin d'année 2021, 1 863 agents disposaient d'un CET et avaient épargné un montant cumulé de 57 252,5 jours, soit une moyenne de 30 jours par agent ayant ouvert un CET.

La délibération de 2015 déroge à la réglementation applicable, il convient donc pour le département de mettre un terme au report en année N+1 de jours de congés annuels et de jours d'ARTT et de mettre en conformité le dispositif de report des crédits d'heures accumulés dans le cadre de l'horaire variable avec les dispositions prévues à l'article 6 du décret du 25 août 2000 précité.

Recommandation n° 1. : mettre les délibérations organisant la durée du travail en conformité avec les dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à se conformer à la recommandation de la chambre avant la fin de l'année 2023 afin de mettre la durée du travail en conformité avec la réglementation dès le 1^{er} janvier 2024.

5.3.3 Les heures supplémentaires

5.3.3.1 Un volume d'heures supplémentaires stable au cours de la période

Les heures supplémentaires sont les heures accomplies par les personnels au-delà des bornes normales de leur cycle de travail. Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, applicable aux agents territoriaux, prévoit les dispositions relatives à la réalisation d'heures supplémentaires. Les règles d'indemnisation de ces heures sont prévues par les décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié et n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié.

Le protocole général relatif au temps de travail du département prévoit que les heures supplémentaires sont les heures effectuées au-delà de l'amplitude horaire journalière de 7 heures et des 77 heures de crédit annuel d'heures pouvant être générées dans le cadre de l'horaire variable. Elles ne sont effectuées qu'en cas de nécessité de service avérée et à la demande expresse des supérieurs hiérarchiques. La délibération n° 4 du 12 décembre 2002 prévoit que « *la compensation des heures supplémentaires sera réalisée de façon prioritaire sous la forme d'heures de repos d'une égale durée à l'heure supplémentaire de travail effectif* ».

Au cours de la période contrôlée, le nombre d'heures supplémentaires réalisées est stable. En 2020, près de 70 % des heures supplémentaires ont été effectuées par des agents exerçant leur fonction au sein de la direction des routes et des infrastructures de transport et de la direction de l'environnement et de la gestion des risques.

Tableau n° 10 : Heures supplémentaires réalisées dans l'année

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre d'heures supplémentaires</i>	64 110	68 468	69 281	69 176	66 766
<i>Nombre d'agents concernés</i>	1 606	1 684	1 719	1 807	1 619
<i>Nombre moyen d'heures supplémentaires par agent et par an</i>	40	41	40	38	41

Source : CRC et département des Alpes-Maritimes.

La réglementation prévoit que le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné au contrôle automatisé du temps de travail. Pour les « *personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé* », ainsi que pour les sites dont l'effectif est inférieur à dix agents.

En l'espèce, les heures supplémentaires récupérables sont enregistrées dans le logiciel de gestion du temps de travail (Chronogestor), que les agents badgent ou non. La validation de l'enregistrement des heures récupérables est effectuée par la hiérarchie (directeur).

Les directions dans lesquelles les agents ne sont pas soumis au contrôle automatisé du temps de travail²⁶ disposent de leurs propres outils d'enregistrement, de contrôle et de centralisation des heures. Ces heures supplémentaires sont validées par les directeurs via un formulaire transmis à la direction des ressources humaines (DRH) pour mise en paiement.

5.3.3.2 Une délibération insuffisamment précise

En application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, l'assemblée délibérante d'une collectivité doit prendre une délibération fixant, par cadre d'emploi et fonction, la liste des emplois dont les missions ouvrent droit aux heures supplémentaires. Or, le département n'a pas pris cette délibération.

Par ailleurs, alors que l'article 6 du décret n° 2002-60 prévoit que des dérogations au contingent mensuel de 25 heures supplémentaires puissent être accordées pour certaines fonctions ou lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient sur décision du chef de service et après information du comité technique, des dépassements qui n'ont pas respecté ces dispositions ont été observés. À cet égard, le département fait valoir l'ancienneté du logiciel de gestion du temps de travail qui ne dispose pas de fonctionnalités permettant de définir un seuil d'alerte ou bloquant lorsque le contingent de 25 heures supplémentaires mensuelles est dépassé.

Jusqu'à la fin de l'année 2021, seule la délibération n° 32 du 6 novembre 2006 prévoyait une dérogation au contingent mensuel de 25 heures supplémentaires pour les activités de viabilité des voies de circulation en période hivernale ou en cas d'action renforcée²⁷ prévues par l'article 11 du décret n° 2002-259 du 22 février 2002²⁸.

Depuis, le département a adopté une délibération qui autorise désormais le dépassement du contingent mensuel d'heures supplémentaires par les chauffeurs du cabinet et de la direction générale des services.

²⁶ Personnels techniques des collèges, personnels des écoles départementales de neige, d'altitude et de la mer, service Force 06, centre d'information et de gestion du trafic (CIGT), médiathèque valléenne, salle culturelle Laure Ecard, cinéma Mercury et de la micro-folie, personnel d'entretien de l'unité de voierie du service moyens de proximité, personnels techniques des subdivisions d'aménagement et de la mission reconstruction Roya, personnels techniques du service des véhicules techniques, personnels techniques du service des ports, du service des randonnées (sauf les personnels du siège pour ces quatre derniers services).

²⁷ « *Une action renforcée est une intervention intensive non programmée exigée par un évènement requérant, notamment dans le cadre de la protection civile, la mobilisation de l'ensemble des personnels d'intervention et qui nécessite, pendant une période limitée, le dépassement, pour ces agents, des durées habituelles de travail. [...].* »

²⁸ Décret n° 2002-259 du 22 février 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certaines catégories de personnels du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

5.3.3.3 Quelques cas de forfaitisation des heures supplémentaires

Le contrôle des heures supplémentaires indemnisées a révélé qu'un certain nombre d'agents bénéficiaient tous les mois du même nombre d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (*IHTS*). Les agents concernés exercent les fonctions de chauffeurs, auprès du cabinet ou de la direction générale des services, ou de travailleurs sociaux.

Pour tenir compte de la spécificité des missions des chauffeurs, qui induisent des amplitudes horaires importantes, le plafond d'heures supplémentaires était fixé à 44 heures. Alors que le comité technique paritaire avait émis des avis favorables les 23 juin 2006 et 26 octobre 2010 concernant le dépassement du contingent mensuel d'heures supplémentaires pour les agents occupant ces fonctions, aucune délibération n'a été prise avant le 1^{er} octobre 2021.

Si désormais une délibération et des décisions individuelles autorisent effectivement le dépassement du contingent mensuel d'heures supplémentaires par les chauffeurs, il n'en demeure pas moins que le versement d'une indemnité pour un nombre d'heures identique tous les mois revêt un caractère forfaitaire²⁹.

Il doit ainsi être mis un terme aux forfaits d'heures supplémentaires qui ne reflètent pas les heures réellement effectuées. Le département pourrait ainsi soit procéder à l'indemnisation des heures réellement effectuées, soit intégrer le complément de rémunération au régime indemnitaire des chauffeurs dans le respect des dispositions réglementaires et des plafonds applicables en la matière. Il devrait en être de même pour les travailleurs sociaux concernés, même si le quota d'IHTS mensuel est inférieur au plafond de 25 heures et que le principe de la réalisation d'heures supplémentaires et de leur indemnisation n'est pas non plus remis en cause.

Recommandation n° 2. : mettre fin au dispositif de versement forfaitaire d'heures supplémentaires à quelques agents du département.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre fin aux situations de versements de forfaits d'heures supplémentaires pour y substituer un mécanisme d'indemnisation des heures réellement effectuées.

5.3.4 Les astreintes

Aux termes de l'article 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, à 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.

La durée de l'intervention est considérée comme un temps de travail effectif ainsi que le déplacement aller et retour sur le lieu de travail, le cas échéant.

²⁹ Au cours de l'année 2020, le nombre d'heures supplémentaires indemnisées pour deux chauffeurs a diminué, la perte financière qui en découle a été compensée par une augmentation de la prime départementale.

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001³⁰ prévoit que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités d'organisation et la liste des emplois concernés* ».

La délibération n° 80 du 24 juin 2005 relative aux rémunérations des personnels départementaux fixe le cadre général applicable aux astreintes et définit les missions pouvant nécessiter des astreintes³¹.

Cependant, les différents emplois concernés par l'organisation d'astreintes sont précisés dans plusieurs délibérations³². Par ailleurs, la délibération n° 29 du 8 décembre 2017 ouvre la possibilité de réaliser des astreintes à l'ensemble des agents du département.

Le régime des astreintes mis en place résulte ainsi de multiples délibérations. Or, il a vocation à être défini dans la délibération unique qui doit être prise par l'assemblée délibérante en application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019. Cette délibération devra par ailleurs recenser de façon précise et exhaustive les emplois concernés par les astreintes dans le respect des dispositions de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

5.3.5 L'absentéisme

Entre 2016 et 2019, le taux global d'absentéisme au cours de la période observée est stable puisqu'il varie entre 10,3 et 10,6 % jusqu'en 2019.

Le niveau observé en 2020, déduction faite des absences pour garde d'enfants liées à la crise sanitaire, marque une diminution par rapport aux exercices précédents (9,5 %). Cette baisse s'explique par les conséquences de la crise sanitaire et notamment la réduction des trajets domicile-travail, des trajets professionnels, l'exercice des fonctions en télétravail, voire d'une interruption d'activité.

En 2020, le taux d'absentéisme du département est légèrement inférieur au taux moyen observé par Sofaxis³³ dans l'ensemble des collectivités territoriales qui s'établissait à 10 % (absence pour maternité incluse).

Près de la moitié de l'absentéisme correspond aux congés pour maladie ordinaire et accidents de travail et maladies professionnelles. Le nombre de jours de congés pour accidents de travail et maladies professionnelles a sensiblement augmenté depuis 2016, de près de 8 % par an en moyenne.

³⁰ Pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale

³¹ Missions pouvant donner lieu à des astreintes d'après la délibération n° 80 du 24 juin 2005 : gestion de la voirie départementale, maintenance des bâtiments, continuité du fonctionnement des systèmes d'information, répondre aux obligations législatives, réglementaires ou de continuité de service dans le domaine médical et social, missions de logistique diverses, missions de gardiennage et de surveillance, surveillance et contrôle de l'activité portuaire.

³² Annexe de la délibération n° 80 du 24 juin 2005 (tableau 3), délibération n° 36 du 5 novembre 2007, annexe de la délibération n° 29 du 8 décembre 2017, délibération n° 13 du 7 juin 2019, projet de service de la direction des routes, du centre d'information et gestion du trafic, du service Force 06, du service des ports.

³³ Sofaxis : courtier en assurances des collectivités territoriales et des établissements publics.

La chambre rappelle que le département est soumis aux dispositions du code du travail en matière de prévention et de traçabilité des expositions professionnelles et aux obligations qui en découlent.

Tableau n° 11 : Taux d'absentéisme pour maladies ordinaires, accidents de travail et maladies professionnelles

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de jours d'absence	114 227	108 944	114 159	113 075	104 727
Nbr de jours d'absence maladie <i>dont :</i>	95 641	91 854	95 536	95 346	92 054
<i>Maladie ordinaire (MO)</i>	48 497	44 861	48 272	47 490	43 745
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	36 396	37 286	34 254	34 349	33 844
<i>Accidents de travail/Maladies professionnelles (AT/MP)</i>	10 748	9 707	13 010	13 507	14 465
Effectifs ETP au 31/12	4 273	4 178	4 239	4 279	4 345
Nombre de jours ouvrés	254	252	253	254	253
Taux d'absentéisme pour MO, AT, MP	5,5 %	5,2 %	5,7 %	5,6 %	5,3 %
Part des jours d'absence pour MO, AT, MP dans l'ensemble des jours d'absence	51,9 %	50,1 %	53,7 %	53,9 %	55,6 %

Source : département des Alpes-Maritimes.

Le département n'a pas évalué le coût direct de l'absentéisme mais les données disponibles (nombre de jours et nombre d'agents par type d'absences) sont suivies mensuellement et analysées au regard à la fois du mois précédent mais aussi du même mois de l'année précédente. Par ailleurs, chaque directeur bénéficie du suivi mensuel de ces données pour sa direction.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, une diminution du régime indemnitaire (part mensuelle du RIFSEEP) est appliqué *prorata temporis* dès le premier jour d'absence pour maladie ainsi qu'en cas d'autorisation d'absence. Le département estime que la mesure a permis de réduire le nombre de jours d'autorisation d'absence. Des contrôles médicaux peuvent par ailleurs être demandés par la hiérarchie de l'agent ainsi que par la direction des ressources humaines en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle. Ces derniers aboutissent parfois à une diminution de la période d'arrêt de travail ou à la requalification en arrêt de travail pour maladie ordinaire, entraînant ainsi des conséquences sur la rémunération. En 2020, plus de 250 expertises ont été réalisées.

Le département mène une politique de prévention en matière d'accident de travail et cherche à améliorer les conditions de travail afin de réduire les facteurs de stress, les risques psycho-sociaux, les troubles musculo-squelettiques et l'absentéisme qui peut en découler.

5.4 La rémunération

5.4.1 Un régime indemnitaire qui manque de lisibilité

La délibération n° 31 du 2 décembre 2016 a autorisé la création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en application du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

La délibération du 8 décembre 2017 a ensuite substitué le régime indemnitaire mensuel alors en vigueur par une indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE), fondée sur la nature des fonctions exercées par l'agent.

Le nouveau régime a été progressivement mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2018 pour la part IFSE, au fur et à mesure de la parution des arrêtés correspondant aux corps de fonctionnaires concernés. La part annuelle du RIFSEEP (CIA) à quant à elle été déployée à partir de 2017.

La délibération du 13 décembre 2019, qui restreint le nombre de groupe de fonctions prévus initialement par la délibération du 8 décembre 2017, détermine pour chacun des quatre groupes de fonctions un montant mensuel unique standard pour un agent à taux plein. Un coefficient est ensuite appliqué à ce montant standard, parmi deux fixés pour chaque groupe, en fonction du niveau d'encadrement, d'expertise et de sujétion. La délibération prévoit par ailleurs que chacun des deux coefficients de base³⁴ peuvent être modulés, toujours au regard du niveau d'encadrement, d'expertise et de sujétion, par l'autorité territoriale et dans la limite des plafonds d'IFSE fixés par l'État par cadre d'emplois. Chaque arrêté individuel précise le coefficient appliqué à l'agent.

L'ensemble des agents du département est aujourd'hui concerné par ce régime indemnitaire, basé sur les quatre groupes de fonctions suivants :

- groupe D : fonctions de direction
- groupe C : fonction d'encadrement intermédiaire
- groupe B : fonctions de gestion, d'expertise et/ou d'encadrement de proximité
- groupe A : fonctions opérationnelles

³⁴ Ces deux coefficients « standards » correspondent aux niveaux d'encadrement, d'expertise et de sujétion cible du groupe de fonction.

Tableau n° 12 : Montant d'IFSE et coefficient par groupe de fonctions

Groupe	Montant de base	Coefficient	Montant
D	1020	1,25	1 270
		1,00	1 020
C	723	1,27	920
		1,13	820
		1,00	723
B	506	1,29	653
		1,16	586
		1,00	506
A	401	1,05	421
		1,00	401

Source : département des Alpes-Maritimes.

En application de la circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en place du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale, les groupes de fonction doivent être fixés par catégorie. Ils doivent par ailleurs être au maximum de quatre pour les agents de catégorie A, de trois pour les agents de catégorie B et de deux pour les agents de catégorie C. Aux termes de la circulaire, il convient de créer des groupes par catégorie. Le socle indemnitaire et les plafonds doivent être sensiblement différents d'un groupe à l'autre pour chaque corps ou statut d'emploi. La répartition des fonctions entre les différents groupes doit être réalisée selon un schéma simple et lisible. La circulaire recommande également de ne pas démultiplier les situations au sein de chaque groupe.

En l'espèce, le régime mis en place par le département ne respecte pas les préconisations de la circulaire dans la mesure où les groupes n'ont pas été déterminés par catégorie. En outre, la possibilité de moduler un coefficient en fonction du niveau d'encadrement, d'expertise et de sujétions alors que ce coefficient est déjà déterminé selon ces critères, au sein d'un groupe qui prend lui-même en compte ces critères, conduit à produire un régime peu lisible et susceptible d'engendrer une multiplicité de situations au sein d'un même groupe.

Le manque de clarté du régime mis en place pourrait constituer un frein à la mobilité interne et réduire l'attractivité des postes³⁵.

³⁵ Le rapport réalisé en 2018 par la société KPMG sur le régime indemnitaire indique qu'« au-delà de l'aspect financier [...], [c'était] la reconnaissance et le positionnement au sein de la grille repère qui [primait] selon les agents (traduction de la perception et de la valorisation des fonctions tenues) ». Source : rapport intitulé « *Accompagnement à la stabilisation du RIFSEEP* », octobre 2018.

Le département déclare ne pas souhaiter rigidifier le régime indemnitaire mis en place avec des cotations trop fines en raison des 200 métiers exercés en son sein. Pourtant, les dispositions du décret n° 2014-513 et la circulaire précitée permettent de prendre en compte les spécificités attachés aux différents métiers et niveau de responsabilité et d'expertise. Si la direction des ressources humaines indique disposer de critères bien établis pour moduler l'ISFE, le système existant n'est pas suffisamment lisible pour les agents.

Lors de la mise en place du RIFSEEP, certains agents ont bénéficié d'une augmentation de leur indemnité mensuelle, les agents bénéficiant antérieurement d'une indemnité plus favorable ont quant à eux bénéficié d'une garantie de maintien de ce montant en application de l'article 6 du décret n° 2014-513 précité.

Depuis 2020, et en application de l'article 3 du décret précité, la collectivité procède au réexamen du montant de l'IFSE pour les agents n'ayant pas connu de revalorisation durant une période de trois ans au titre de l'expérience acquise.

Le coût moyen par agent du passage au nouveau régime indemnitaire a été évalué par le département à 1 019 € par an, dont 723 € au titre de l'IFSE et 296 € au titre du CIA. Le coût moyen recouvre en réalité une différence entre le surcoût imputable aux personnels techniques des collègues et celui des autres cadres d'emplois. En effet, le régime indemnitaire des personnels techniques des collègues n'avait pas évolué depuis le transfert des agents, de l'État vers les départements en 2006. Le coût moyen du rattrapage avec le régime indemnitaire des autres personnels techniques, réalisé en trois ans, atteindra 1 979 € alors que le surcoût du passage au RIFSEEP n'est que de 390 € pour les autres agents.

La mise en place du RIFSEEP n'a toutefois pas modifié sensiblement la part du régime indemnitaire³⁶ dans la rémunération totale versée aux agents du département et qui s'établit entre 18 et 19 % selon les exercices.

5.4.2 La nouvelle bonification indiciaire

L'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) a pour objet de compenser l'exercice d'une responsabilité ou d'une technicité particulière attachée à certains emplois³⁷.

Depuis 2017, 997 agents par an en moyenne ont perçu la NBI pour un montant annuel moyen total de 791 016 €. Le nombre de bénéficiaires de la NBI et le nombre de points attribués sont en décroissance au cours de la période. Au 31 décembre 2021, le nombre de bénéficiaires de la NBI représentait 21 % des effectifs³⁸ du département.

³⁶ Indemnités horaires pour heures supplémentaires comprises.

³⁷ Article 1 du décret n° 93-863 du 18 juin 1993 relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique territoriale.

³⁸ 4 454 ETP au 31 décembre 2021.

Tableau n° 13 : Montant de la NBI versée en €

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Montant versé (en euros)</i>	899 457	808 107	768 979	741 513	737 027
<i>Nombre d'agents concernés</i>	1 074	1 020	1 011	946	935
<i>Montant moyen par agen (en euros)t</i>	837	792	761	784	788

Source : département des Alpes-Maritimes.

L'examen des conditions d'attribution de la NBI a conduit appelle les observations suivantes.

L'article 2 du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) à certains personnels de la fonction publique territoriale dispose notamment que « *la nouvelle bonification indiciaire cesse d'être versée lorsque le fonctionnaire quitte l'emploi au titre duquel il la percevait* ». En dépit de cette disposition, certains agents³⁹ ont continué à bénéficier au cours de la période de la NBI alors qu'ils avaient changé de poste sans qu'un nouvel arrêté ne soit pris au titre de leurs nouvelles fonctions.

En conséquence, il n'a pas été possible dans ces cas de déterminer si le versement de la NBI était toujours justifié. Certains des arrêtés transmis datent du recrutement de l'agent par le département ou de sa titularisation, il y a parfois près de 20 ans. Ces arrêtés ne comportent pas d'éléments de nature à justifier le versement de la NBI aux agents concernés.

Lorsqu'il n'existe pas d'arrêté d'attribution correspondant à l'emploi occupé par l'agent qui en bénéficie, le département doit prendre un arrêté, si le bénéfice de la NBI est justifié, soit cesser le versement de la NBI si les fonctions occupées ne le justifient plus.

5.4.3 La rémunération des assistants familiaux

Entre 2016 et 2020, un montant cumulé de 937 923 € a été versé à des assistants familiaux au titre d'une indemnité de licenciement (120 278 €) et d'une indemnité de retraite (817 645 €).

Le département indique qu'il a servi l'indemnité de licenciement sur la base des articles L. 423-12 et R. 422-21 du code de l'action sociale et des familles. Or si l'article L. 423-12 permet de verser, sous conditions, une indemnité de licenciement aux assistants familiaux, cette possibilité n'est offerte qu'aux assistants maternels et familiaux employés par des personnes morales de droit privé⁴⁰.

³⁹ 10 agents concernés sur un échantillon de 30 agents. L'échantillon a été constitué en retenant les agents pour lesquels les bulletins de paie ne contenaient pas d'indication sur l'emploi occupé, qui ont changé de poste au cours de la période et qui ont bénéficié d'une NBI sur l'ensemble de la période contrôlée.

⁴⁰ L'article L. 423-12 du code de l'action sociale et des familles précise que le droit à une indemnité est ouvert à l'assistant maternel ou l'assistant familial relevant des dispositions applicables aux assistants maternels et assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé.

L'article R. 422.21 du même code visé par le département s'applique aux assistants maternels et familiaux employés par des personnes morales de droit public. Il ne fait toutefois mention que des assistants maternels et non des assistants familiaux. Le code de l'action sociale et de la famille définit, en ses articles L. 421-1 et 421-2, les notions d'assistant maternel et d'assistant familial, qui ne saurait donc être confondus.

Par une question n° 80699 publiée au Journal Officiel le 8 juin 2010, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales avait été interrogé sur la différence de situation entre les assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé et ceux relevant d'employeurs de droit public, notamment dans les collectivités territoriales, en ce qui concerne le versement de l'indemnité de départ ou de mise en retraite.

La réponse publiée au Journal Officiel le 20 mars 2012 a confirmé qu'il existait bien une différence de traitement entre les assistants familiaux relevant des collectivités territoriales et ceux employés par des personnes morales de droit privé en ce qui concerne l'indemnité de départ ou de mise à la retraite dès lors que le code du travail dispose, d'une part, que la mise à la retraite d'un salarié de droit privé lui ouvre droit à une indemnité de mise à la retraite (article L. 1237-7) et, d'autre part, que tout salarié quittant volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse a droit à une indemnité de départ à la retraite (article L. 1237-9). Aucun des articles précités n'a fait l'objet d'une modification à ce jour.

Recommandation n° 3. : mettre un terme au versement des indemnités de licenciement et de retraite aux assistants familiaux.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre fin aux situations de versements d'indemnités de licenciement et de retraite aux assistants familiaux.

5.5 Les accessoires de la rémunération

5.5.1 Des avantages en nature liés au bénéfice d'un logement non déclarés ou indus

Les articles R. 2124-64 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) régissent les conditions d'octroi d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

L'avantage en nature que constitue le bénéfice d'une convention d'occupation à titre précaire avec astreintes (COPA) n'est pas déclaré sur le bulletin de paie des agents de la collectivité concernés.

La fourniture d'un logement constitue un avantage en nature si elle permet à l'agent de faire l'économie de frais qu'il aurait dû normalement supporter. L'avantage est constitué lorsque le logement est accordé à titre gratuit ou lorsque la redevance est inférieure au forfait ou à la valeur locative. En l'espèce, conformément aux dispositions de l'article R. 2124-68 du CG3P, l'assemblée départementale a adopté le 6 novembre 2015 une délibération qui prévoit que les logements entrant dans le cadre d'une convention d'occupation à titre précaire avec astreintes soient concédés « *moyennant le paiement d'un loyer représentant 50 % de la valeur locative avec paiement des fluides et charges* ».

Dans ces conditions, les agents auxquels a été concédé un logement bénéficient donc d'un avantage en nature. Cet avantage doit être soumis aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu.

Recommandation n° 4. : déclarer sur le bulletin de paie des agents concernés l'avantage en nature que constitue le bénéfice d'un logement accordé dans le cadre d'une convention d'occupation à titre précaire avec astreintes.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre la collectivité en conformité avec la réglementation.

5.5.2 Un dispositif de contrôle de certains véhicules de service insuffisant

En application de l'article L. 3123-19-3 du CGCT, le département peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou de ses agents, lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie selon des conditions fixées par une délibération annuelle.

Au 31 décembre 2021, le parc de véhicules⁴¹ du département comptait six véhicules de fonction et 526 véhicules de service. Les véhicules de service sont soit rattachés à une flotte de véhicules ou à une direction (353 véhicules), soit affectés à des agents (175 véhicules), avec ou sans autorisation de remisage à domicile.

La mise à disposition de véhicules de fonction n'appelle pas d'observation.

S'agissant des véhicules de service, en l'absence de réglementation spécifique, les modalités d'usage des véhicules des collectivités territoriales relèvent de la réglementation applicable aux véhicules de l'État et notamment de la circulaire du 5 mai 1997.

Ladite circulaire précise que pour « *mieux contrôler l'utilisation qui est faite des véhicules administratifs, la tenue d'un carnet de bord-type [...] est exigée pour tous les véhicules administratifs, qu'ils soient conduits par des chauffeurs ou non [...]* ».

En l'espèce, les véhicules affectés à un ou plusieurs agents, ainsi que les véhicules affectés aux élus et à la direction générale, ne disposent pas de carnets de bord. Au 31 décembre 2021, 175 véhicules étaient concernés, soit un tiers⁴² de la flotte du département.

⁴¹ Hors scooters qui sont au nombre de 29.

⁴² 175 véhicules sur 526 véhicules de service.

De façon générale, le suivi de la flotte ne fait pas l'objet d'une consolidation et est assuré par le service ou la direction de rattachement. Seuls les véhicules d'Ezycar06 font à ce jour l'objet d'un suivi entièrement dématérialisé.

En l'absence de carnets de bord et/ou de consolidation des données issues des cartes carburant, télépéages et relevés de consommation de carburant sur les sites du département, ce dernier n'est pas en mesure d'assurer un contrôle approprié de l'usage des véhicules de service, notamment pour ceux qui sont affectés à un agent.

Recommandation n° 5. : mettre en place un dispositif de contrôle de l'usage des véhicules de service, notamment ceux pouvant faire l'objet d'un remisage à domicile.

L'ordonnateur indique avoir d'ores et déjà établi des autorisations de remisage à domicile. Il s'est en outre engagé à déployer, avant la fin de l'année 2024, un nouveau système informatique de gestion qui sera adossé à un règlement intérieur soumis à l'assemblée délibérante. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre en place les mesures correctives annoncées.

5.6 Les emplois de cabinet

5.6.1 L'absence de frontière claire entre les missions du cabinet et de certains services

Le régime juridique applicable aux collaborateurs de cabinet est régi par les articles L. 333-1 à L. 333-11 du code général de la fonction publique (CGFP).

Sur le fondement de l'article L. 333-1 du code précité, l'autorité territoriale peut recruter librement ses collaborateurs pour former son cabinet et met librement fin à leurs fonctions. L'article L. 333-10 du même code précise en outre que les collaborateurs de cabinet ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale, qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle.

Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales ne définit pas la nature des fonctions qui leur sont confiées et renvoie à la décision d'autorisation pour déterminer les fonctions exercées par les collaborateurs. Dans ces conditions, le juge administratif retient essentiellement trois critères pour apprécier les missions de collaborateur de cabinet, à savoir la position hiérarchique de l'agent placé directement auprès de l'autorité territoriale et sans rapport hiérarchique ou fonctionnel avec les autres services⁴³, la rémunération de l'agent au regard du respect des plafonds prévus pour les emplois de collaborateur de cabinet et de l'imputation budgétaire au chapitre correspondant, ainsi que les missions exercées.

⁴³ CAA Paris, n° 03PA01312, 27 novembre 2003.

Le juge administratif considère que les fonctions de collaborateur de cabinet requièrent nécessairement un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action politique⁴⁴, auquel le principe de neutralité des fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions fait normalement obstacle. Il souligne également que de telles fonctions impliquent une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur, ainsi qu'une participation directe ou indirecte à l'activité politique.

L'article 10 du décret n° 87-1004 précité dispose que l'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président de département est fixé à dix lorsque la population du département se situe entre 1 000 001 et 1 500 000 habitants.

Le département a respecté le plafond fixé. Selon le dernier organigramme transmis en avril 2022, le cabinet compte désormais huit collaborateurs. Les délibérations créant les emplois de collaborateurs ont été produites.

En pratique, outre les collaborateurs recrutés en application de l'article L. 333-1 précité et le secrétariat du président, le cabinet dispose également d'autres personnels et services qui lui sont directement rattachés : personnels rattachés, service du protocole, service de presse, direction des services rattachés au cabinet, direction de la communication et de l'évènementiel⁴⁵.

D'après l'organigramme complet, plusieurs autres entités dirigées par des collaborateurs de cabinet, sont également rattachées au cabinet : les pôles « affaires réservées », « politiques publiques » et « communication, presse, réseaux sociaux » auxquels s'ajoutent le pôle des chargés de mission. Selon la collectivité, les services rattachés ont vocation à assurer la gestion administrative et financière du cabinet et le pôle des chargés de missions regroupe des agents qui aident au fonctionnement du cabinet sur des missions thématiques.

Les missions décrites dans les fiches de poste de plusieurs agents qui exercent des fonctions de chargés de mission ou de conseillers s'apparentent à des fonctions de collaborateurs de cabinet, au regard des critères énoncés par la jurisprudence.

Ainsi le fait de confier à des agents qui ne sont pas recrutés sous statut de collaborateur de cabinet des missions qui relèvent d'emplois de cabinet permet de s'affranchir du plafond du nombre de collaborateurs fixé par l'article 11 du décret du 16 décembre 1987 précité. La collectivité prélève ainsi des moyens sur le fonctionnement de son administration.

En outre, selon la jurisprudence⁴⁶, les collaborateurs de cabinet ne peuvent être regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations de la collectivité concernée. En application de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987⁴⁷, le directeur général des services qui est chargé, sous l'autorité du président du département, de diriger l'ensemble des services du département et d'en coordonner l'organisation.

⁴⁴ Décision n° 329237 du 26 janvier 2011.

⁴⁵ Arrêté DRH/2022/0100.

⁴⁶ Cour administrative d'appel de Paris, 27 novembre 2003, n°03PA01312, Ville de Paris.

⁴⁷ Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987⁴⁷ portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Il résulte ainsi des dispositions et de la jurisprudence précitées que si les collaborateurs n'ont pas à rendre compte à l'administration, ils n'ont en contrepartie aucun pouvoir hiérarchique ou de direction sur les services administratifs. En l'espèce, des services administratifs sont effectivement dirigés par des collaborateurs de cabinet ou rattachés directement au directeur de cabinet. Il en découle que la séparation entre les fonctions de cabinet et celles des services administratifs précités n'est pas clairement établie.

Recommandation n° 6. : mettre un terme aux fonctions de nature politique des agents administratifs ne disposant pas d'un contrat de collaborateur de cabinet et mettre un terme au rattachement de services administratifs au cabinet.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à revoir l'organisation du cabinet pour que l'ensemble des services dédiés à la communication, à l'événementiel et au protocole soient rattachés à la direction générale des services. La direction des services rattachés sera supprimée, les agents étant répartis entre les services administratifs et le cabinet.

5.6.2 Des cumuls d'emplois non déclarés ou non autorisés

Aux termes de l'article L. 121-3 du CGFP⁴⁸, l'agent public doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Des dérogations à ce principe sont toutefois prévues en application des articles L. 123-2 à L. 123-8 dudit code.

Lorsque la durée de travail de l'agent public est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail, ce dernier peut, lorsque les conditions fixées par la réglementation sont remplies, exercer une activité privée lucrative à titre professionnel sur simple déclaration⁴⁹ sans y avoir été préalablement autorisé par l'autorité hiérarchique.

Si cette condition de durée n'est pas remplie, l'agent public doit être autorisé par l'autorité hiérarchique à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public⁵⁰.

L'article 15 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique permet en outre aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales d'être autorisés à exercer la fonction de collaborateur d'un parlementaire au titre d'une activité accessoire⁵¹.

⁴⁸ Principe énoncé à l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires jusqu'à son abrogation par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.

⁴⁹ Article L. 123-5 du code général de la fonction publique.

⁵⁰ Article L. 123-7 du code général de la fonction publique.

⁵¹ Article en vigueur depuis le 1^{er} février 2020. Dispositions précédemment prévues par l'article 21 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 puis par l'article 38 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017.

En l'espèce quatre collaborateurs de cabinet⁵² et deux agents de la collectivité exerçant également leurs fonctions au sein du cabinet sont, ou ont été, dans le même temps assistants parlementaires à l'Assemblée nationale.

Pour l'un d'eux, la quotité de temps de travail n'étant que de 50 %, seule une déclaration auprès de l'autorité hiérarchique était nécessaire, ce qui en l'espèce n'a pas été le cas.

En revanche, la collectivité n'a pas délivré d'autorisation, ou sur une partie de la période seulement, pour les trois autres collaborateurs de cabinet exerçant par ailleurs une activité d'assistant parlementaire d'un député.

L'ordonnateur explique ces irrégularités par la méconnaissance, par les intéressés, de leurs obligations administratives. Il ajoute que, suite au contrôle de la chambre, il a été mis fin aux irrégularités, soit par le départ des intéressés, soit par la régularisation des situations restantes.

La chambre souligne qu'il est de la responsabilité de l'employeur de mettre en place un dispositif permettant de prévenir ces situations.

Aux termes de l'article L. 123-9 du CGFP⁵³, la violation par un agent public des dispositions applicables en matière de cumul d'activités donne lieu, sans préjudice de l'engagement de poursuites disciplinaires, au reversement par celui-ci des sommes perçues au titre des activités interdites.

S'agissant des deux agents de la collectivité qui exercent également une activité d'assistant parlementaire, la réglementation ne leur permet pas d'exercer à titre accessoire une telle activité. Cette activité ne figure effectivement pas dans la liste des activités accessoires qu'un fonctionnaire ou un agent contractuel de droit public peut être autorisé à exercer en application de l'article 11 du décret n° 2020-69 précité. L'ordonnateur indique que ces situations ont également été régularisées.

<p>Recommandation n° 7. : régulariser la situation des déclarations et autorisations de cumul d'activités pour certains collaborateurs de cabinet et mettre un terme pour certains agents de la collectivité à l'exercice d'activités accessoires non autorisées par la réglementation.</p>
--

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre en place une procédure de contrôle des demandes de cumul d'activités et à diffuser une note de service rappelant les règles en la matière.

⁵² Article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, codifié à l'article L. 333-1 du code général de la fonction publique par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021.

⁵³ Précédemment prévu par l'article 25 septies de la loi n° 83-634 précitée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après avoir connu une politique visant à en maîtriser l'évolution, les effectifs du département ont augmenté de moins de 1 % en moyenne chaque année, en raison de la hausse des besoins en matière d'accompagnement social et de l'évolution du périmètre de certains services publics. Un écart significatif est constaté entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus. Il conviendra d'en assurer la résorption.

La chambre attire l'attention du département sur la nécessité de se conformer à la durée annuelle effective de travail des agents, laquelle doit être fixée dans une délibération, à prendre selon les dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Les fonctions des collaborateurs de cabinet doivent être distinguées de celles attribuées aux autres agents de la collectivité, chargés de mission ou conseillers. Une attention accrue doit être portée à l'observance des règles applicables en matière de cumul d'emplois.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre fin aux irrégularités relevées.

**RÉPONSE DE MONSIEUR CHARLES-ANGE GINESY
PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DES ALPES-MARITIMES**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE
DES COMPTES ET DE LA GESTION
DU DÉPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES**



ARRIVEE LE 16/10/2023
N° 2023-0694

DÉPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES

Monsieur Charles Ange GINESY
Président du Conseil départemental des
Alpes-Maritimes

à

Madame Nathalie GERVAIS
Présidente de la Chambre Régionale des
Comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 rue de Pomègues
13295 MARSEILLE CEDEX 08

Nice, le 17 OCT. 2023

Objet : Eléments complémentaires à la suite du rapport de la Chambre Régionale des Comptes

J'ai bien pris connaissance du rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes.

Je me réjouis, tout d'abord, de constater que la situation financière de la collectivité soit qualifiée de satisfaisante grâce à des ressources dynamiques et des charges maîtrisées.

Le département n'a pas d'éléments de réponse nouveaux à apporter dans la mesure où la Chambre a pris note des divers engagements de l'ordonnateur formulés en réponse aux observations provisoires.

Je souhaite juste apporter quelques éléments complémentaires quant à la mise en œuvre concrète des engagements pris :

- Recommandation n°1 : s'agissant de la durée légale du travail dont le rapport indique qu'elle est respectée, le comité social technique sera convoqué le 27 novembre prochain en vue de l'adoption d'une délibération cadre le 15 décembre 2023 qui mettra à jour les différents dispositifs particuliers et corrigera les quelques irrégularités soulevées. La recommandation sera donc mise en œuvre dès le 1er janvier 2024.
- Recommandation n°2 : il n'y a plus, à ce jour, de versements forfaitaires d'heures supplémentaires, versements qui, d'ailleurs, étaient, de toute façon, très exceptionnels. La recommandation est donc, d'ores et déjà, appliquée.
- Recommandation n°3 : la collectivité a cessé de payer des indemnités de licenciement et de retraite aux assistants familiaux. La recommandation est donc, d'ores et déjà, appliquée.

- Recommandation n°4 : les avantages en nature dans le cadre d'une convention d'occupation à titre précaire avec astreintes font aujourd'hui l'objet d'une déclaration sur le bulletin de paie. La recommandation est donc, d'ores et déjà, appliquée.
- Recommandation n°5 : une délibération a été présentée en commission permanente le 6 octobre pour lancer un groupement de commande avec le SDIS en vue d'acquérir un logiciel de gestion de la flotte automobile. Ce nouvel outil informatique permettra de répondre totalement aux observations formulées par la Chambre. La recommandation sera donc mise en œuvre au courant de l'année 2024.
- Recommandation n°6 : le comité social technique a le 4 juillet dernier adopté une réorganisation de la direction générale. A cet effet, la direction de la communication, de l'évènementiel et du protocole a été placée sous l'autorité du Directeur Général des Services. La direction des services rattachés au cabinet a été supprimée. Les agents de cette direction ont intégré un Secrétariat Général lui aussi placé sous l'autorité du Directeur Général des Services. Le service des assemblées a intégré ce Secrétariat Général.

Par ailleurs, le cabinet, dans le respect du nombre de membres fixé par les textes, ne comprend plus que les seuls collaborateurs ayant des missions de nature politique.

La recommandation est donc, d'ores et déjà, appliquée.

- Recommandation n°7 : les quelques cumuls d'activité en vigueur au sein de la collectivité ont fait l'objet d'une régularisation et sont pleinement conformes à la réglementation en vigueur. La recommandation est donc, d'ores et déjà, appliquée.



Charles Ange GINESY

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
de 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

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

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