DÉPARTEMENT DE TARN-ET-GARONNE

———

EXTRAIT du PROCÈS-VERBAL
des DÉLIBERATIONS
RÉUNION DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Séance du 22 et 23 juin 2023

CD20230622_74
id. 1695

Le 22 juin 2023 à 09h30, les membres du Conseil départemental, légalement convoqués, se sont réunis, à l'Hôtel du Département sous la présidence de Monsieur Michel WEILL, Président.

Nombre de conseillers départementaux : 30
Quorum : 16

Sont présents :
M. ALBUGUES, M. BELLOC, M. BEQ, M. BERTELLI, M. BÉSIERS, Mme BOURDONCLE, Mme CASTAGNÉ, M. CROS, Mme DELBREIL, M. DESCAZEAUX, M. GONZALEZ, Mme HEULLAND, Mme IUS, Mme LE CORRE, Mme MAURIÈGE, Mme MORVAN, Mme NÈGRE, M. PÉCOU, Mme RABAULT, Mme SARDEING, Mme SINOPOLI, M. VAISSIÈRES, M. WEILL.

Sont représentés :
M. ASTRUC (pouvoir à Mme MAURIÈGE), M. BAYLET (pouvoir à Mme LE CORRE), Mme COLOMBIÉ (pouvoir à M. BÉSIERS), Mme DELCHER (pouvoir à Mme DELBREIL), M. DEPRINCE (pouvoir à Mme IUS), Mme DUCASSÉ (pouvoir à M. BEQ), M. LOPEZ (pouvoir à M. ALBUGUES).

Le quorum légal est atteint, l'Assemblée départementale a délibéré.

DÉLIBERATION

SITUATION DU LABORATOIRE SITE DE MONTAUBAN AU SEIN DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC "PUBLIC-LABOS"

———

1 - <u>Chronologie du GIP « Public-Labos »</u>

En 2013, les Départements du Gers, du Lot, du Tarn et du Tarn-et-Garonne ont décidé de collaborer sous le régime de l'entente afin de rationaliser l'organisation et les fonctions de leurs laboratoires vétérinaires respectifs.

Par convention constitutive de novembre 2019, cette entente s'est transformée en un groupement d'intérêt public (GIP), ceci venant traduire la volonté d'une plus grande intégration de fonctionnement. Les missions du GIP sont les suivantes :

- le maintien d'un service public de proximité en matière d'état sanitaire des animaux, des végétaux et des aliments, les diagnostics de surveillance de la politique sanitaire animale et végétale,
- la qualité et la sécurité des denrées alimentaires et des eaux de consommation humaine ou animale, par des analyses régulières et des conseils auprès des professionnels,
- l'analyse de la qualité des eaux dans le cadre du contrôle sanitaire exercé par l'État et/ou dans le cadre de l'autosurveillance des industriels, acteurs agricoles et particuliers,
- la prévention des maladies animales et celles transmises à l'homme par un suivi analytique,
- la surveillance et la préservation de l'environnement par l'analyse de la qualité des cours d'eau et des rejets de stations d'épuration et par des analyses de la radioactivité.

Ces prestations peuvent être réalisées pour des tiers privés, en appui des politiques spécifiques portées par chacun des Départements en faveur de partenaires (pour le Tarn-et-Garonne, il s'agit de la santé animale et de la radiobiologie, *elles sont dénommées obligations de service public*), ou au titre d'actions portées en intra par chaque Département (prestations pour le service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration, les directions des collèges, de l'immobilier, de l'environnement etc, *elles se définissent alors comme des politiques « in house »*).

⇨ Par arrêté préfectoral du 17 janvier 2020, le Préfet de Région a approuvé la convention constitutive du GIP « Public-Labos ».

⇨ Par convention portant sort des biens meubles et immeubles du 29 décembre 2020, le régime des relations patrimoniales entre le GIP et le Département de Tarn-et-Garonne est fixé.

⇨ Le 26 juillet 2021, dans un compte rendu de la commission des finances du conseil départemental, est mentionné :

« - il est indiqué à la commission des finances que le budget annexe du laboratoire vétérinaire demeure à présent un budget résiduel annexe, du fait de la création du GIP « Public Labos »,

- intervention de Monsieur Albugues qui souhaite qu'un bilan de cette fusion soit demandé, afin d'analyser la mutualisation opérée entre les 4 Départements membres du GIP,

- intervention de Monsieur Gonzalez qui réclame un bilan en interne de ressources humaines sur le sujet, car la situation lui paraît compliquée pour les agents dans cette nouvelle structure à comptabilité privée,

- intervention de Madame Rabault qui souligne les recettes liées au Covid-19 d'un niveau de 2,6 millions d'euros dont a pu bénéficier le GIP en 2020. Elle s'étonne qu'à fin juillet 2021, les comptes ne soient toujours pas arrêtés. Par ailleurs, elle observe que pour le périmètre du laboratoire vétérinaire, il y a une partie de la comptabilité dans le budget général et l'autre dans le budget annexe, ce qui n'en facilite pas la lisibilité. Elle souhaite donc qu'il puisse y avoir une réflexion sur une organisation comptable permettant d'avoir une lecture claire des comptes ».

⇨ Le 14 janvier 2022, Monsieur le Président du Conseil départemental de Tarn-et-Garonne a reçu Monsieur le directeur général du GIP ; Madame la Présidente Madame Lherm s'étant excusée.

⇨ Par courrier électronique du 21 septembre 2022, Madame la Présidente de la commission des finances a redemandé à avoir les éléments financiers déjà sollicités en juillet 2021 et en particulier :

- les résultats du GIP,
- la contribution de chacun des 4 Départements, à la fois au chiffre d'affaire du GIP et au résultat net.

Le directeur du GIP n'a pas souhaité répondre à cette demande, au motif qu'un seul compte d'exploitation était produit au niveau du GIP.

⇨ Le 2 octobre 2022, Madame la Présidente de la commission des finances prend connaissance de cette réponse qu'elle juge inacceptable.

⇨ Le 27 octobre 2022, Madame la Présidente de la commission des finances a soumis aux voix de l'Assemblée départementale une motion demandant au GIP « qu'il fournisse au Département de Tarn-et-Garonne les données qu'elle a demandées le 2 octobre 2022. Faute de quoi, elle demandera l'application de la clause 8.2 de la convention constitutive définissant les modalités de retrait du GIP de l'un des membres ». Cette motion a été votée à l'unanimité et a été transmise au conseil d'administration du GIP « Public Labos ».

⇨ Le 23 janvier 2023 Monsieur le Président du Conseil départemental de Tarn-et-Garonne a reçu Monsieur le directeur général du GIP en présence de Madame la Présidente du GIP, Madame Lherm

⇨ Le 21 mars 2023, Monsieur le Président du Conseil départemental a proposé aux membres de la commission permanente une délibération renouvelant la mise à disposition des agents fonctionnaires territoriaux auprès du GIP, au 1er février 2023, dans l'attente d'un positionnement de l'Assemblée départementale, suite à l'audit financier et technique réalisé entre les mois de mars et mai 2023.

2 - Démarche engagée

Face à cette situation et aux difficultés de communication avec la direction du GIP, Monsieur le Président du Conseil départemental et Madame la Présidente de la commission des finances ont sollicité les services pour réaliser une étude de 3 scenarii :

a - le retrait du laboratoire départemental au sein du GIP

b - le maintien dans le GIP

c - le retrait du GIP avec la mise en place d'une relation contractuelle avec le GIP ou avec d'autres laboratoires.

Pour conduire cette étude, le Président a fait le choix de recourir à un bureau d'études pour les raisons suivantes :

- absence de ressources au sein de l'administration pour expertiser cette structure spécifique que constitue le GIP,
- nécessité d'une étude objective et incontestable pour les autres membres du GIP,
- nécessité de réaliser cette étude dans un court délai.

3 - Constats

3.1 - Les objectifs budgétaires et financiers prévus à la convention du 15 novembre 2019 n'ont pas été atteints

Ces objectifs étaient les suivants :

Pour les recettes de prestations :

	2020	2021	2022
Objectifs	6 135 000 €	6 275 000 €	6 415 000 €
Réalisé (hors covid-19)	4 519 000 €	5 144 000 €	Non encore disponible

Pour les contributions au titre des obligations de service public (OSP) :

	2020	2021	2022
Objectifs	1 640 000 €	1 640 000 €	1 640 000 €
Réalisé	1 105 657 €	1 230 134 €	Non encore disponible

Source : assemblée générale du GIP 20 mai 2021 (pour 2020) courrier de Madame Rabault du 21 novembre 2022 (pour 2021).

Il est certain que les périodes de confinement ont impacté l'activité hors Covid-19 en 2020.

3.2 - L'évolution du coût pour le Département de Tarn-et-Garonne

Chaque année le Département a versé des contributions auxquelles s'ajoutent la dotation résiduelle pour le laboratoire vétérinaire (budget annexe).

Le tableau ci-dessous présente le coût du laboratoire de Tarn-et-Garonne, avant l'entrée dans le GIP (2019) et ensuite. Il est important de souligner que ces chiffres regroupent le coût de fonctionnement du laboratoire mais aussi le coût des prestations réalisées pour le compte du Département (in house et OSP) pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Exercices	2019	2020	2021	2022
Contribution versée au GIP		732 916 €	901 328 €	929 417 €
Contribution versée au budget annexe laboratoire vétérinaire	1 350 415 €	294 721 €	276 097 €	254 727 €
Total en €	1 350 415 €	1 027 637 €	1 177 425 €	1 184 144 €

Depuis la mise en œuvre en année pleine du GIP, le coût (contribution GIP + budget annexe) pour le Département de Tarn-et-Garonne a augmenté de + 15,8%. Ceci représente le double de l'inflation enregistrée par l'INSEE (+ 7,4% en cumulé entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2022)[1]

- Pour le seul GIP, la contribution a augmenté entre 2020 et 2022 de 26,8 %, passant de 732 916 € à 929 417 €, soit +196 601€.

1 https://www.insee.fr/fr/statistiques/2122401

- Dans le même temps, la contribution au budget annexe a certes baissé de 39 994 €, mais cette proportion est bien moindre que la hausse enregistrée pour la contribution au GIP.

Entre 2019 et 2020, il est observé une baisse du coût pour le Département. Ceci est lié à l'évolution de la masse salariale : 9 agents ont quitté le GIP (2 ingénieurs territoriaux catégorie A, 4 techniciens principaux 1ère classe catégorie B, 3 catégorie C) et n'ont été que partiellement remplacés.

3.3 - Les recettes liées au Covid-19, enregistrées par le GIP, découlent de prestations réalisées sur le seul site de Montauban, grâce à la technologie PCR développée par l'équipe de Montauban

	2020	2021	2022
Recettes liées au covid-19	2 201 000 €	2 878 000 €	1 248 000 €
Charges liées au Covid-19 (réactif, consommables, collecte et ressources humaines)	816 000 €	1 114 000 €	720 000 €
Marge calculée comme la différence des recettes et des charges	1 385 000 €	1 764 000 €	528 000 €

Source : recettes 2020 et 2021 assemblée générale du GIP ; recettes 2022 (estimation site de Tarn-et-Garonne).
Charges : estimation du site Montauban en 2020 et 2022. Données assemblée générale GIP pour 2021 (selon les données du site de Tarn-et-Garonne, ces chiffres, les seuls qui ont été produits par le GIP ont été sous-estimés de 200 000 €).

En cumulant sur les 3 années 2020, 2021 et 2022 (cf. tableau ci-dessus), la marge réalisée sur les prestations liée au Covid-19 est estimé à 3,677 millions d'euros

- Cette marge devrait « revenir au Tarn-et-Garonne » vu que la totalité des prestations a été réalisée sur le site de Montauban, et que ces prestations ne font pas partie de la convention GIP stricto sensu.
- La présentation des comptes GIP « Public Labos » ne permet pas d'avoir une lecture claire de cet apport spécifique du Tarn-et-Garonne. C'est l'étude du cabinet KPMG qui a permis de mettre en exergue l'ampleur de cet apport.

- À ce stade, il semble que l'affectation de la marge de 3,677 millions d'euros par le GIP « Public-Labos » soit la suivante :

- le financement de 475 000 € d'investissement sur les 4 sites, dont 128 000 € ont bénéficié au site de Montauban (avec notamment l'acquisition de l'appareil qui a permis de faire les tests du Covid-19 pour environ 50 000 €)

- la prise en charge de l'augmentation structurelle des charges d'exploitation du GIP (estimées à 800 000 € sur 3 ans)
- la constitution d'une réserve « pot commun », estimée à 2,2 millions d'euros fin 2022, inscrite sur un compte d'associé.

Selon le directeur du GIP, cette réserve devrait être apurée entre 2023 et 2024 par :

- la réalisation des 777 000 € d'investissement prévisionnels en 2023, dont seulement 69 600 € fléchés sur le site de Montauban,
- par la prise en charge d'une partie (1 445 550 €) des 1,7 millions d'euros de déficits prévisionnels sur les années 2023 et 2024. L'exercice 2024 nécessitera vraisemblablement une contribution supplémentaire des membres du GIP pour faire face aux 225 000 € restant de déficit ; le Département de Tarn-et Garonne étant statutairement redevable de 25 % de cette somme.

3.4 - Les coûts de structure du GIP ont fortement augmenté depuis 2022, sans que cela ne soit justifié

Alors même que le site de Montauban a perdu l'équivalent de 6 équivalents temps plein (dont un docteur vétérinaire non remplacé), la masse salariale du GIP a évolué de 5 190 000 € en 2020, 5 813 000 € en 2021 et les prévisions sont de 6 556 000 € en 2025. Ces chiffres qui représentent une part déterminante des coûts de structure, impactent à la hausse ces dernières.

3.5 - Les comptes du GIP « Public Labos » suscitent des questions que le Département n'a pas pu résoudre à ce stade

En effet, sur l'exercice 2021, le Tarn-et-Garonne a versé une contribution de 901 000 € :

- 543 000 € apparaissent dans le compte de résultat, conformément aux règles comptables en vigueur,
- 358 000 € ont transité par un compte courant d'associés (donc directement au bilan), apparemment pour constituer des réserves. Ce schéma suscite légitimement des interrogations au regard de la fiscalité en vigueur.

À fin 2022, le montant de ce compte de réserve s'élève à 2,2 millions d'euros, en cumulé.

3.6 - La gestion financière du GIP manque de clarté et de transparence

Le GIP ne souhaite pas proposer une approche par site : dans un courriel du 21 septembre 2022 adressé à Madame la Présidente de la commission des finances, le directeur revendique seul le compte exploitation produit au niveau du GIP. Une comptabilité analytique semble exister mais n'est pas proposée aux Départements.

Les stratégies financières établies tous les 3 ans conformément aux règles qui s'appliquent au GIP, ne font pas l'objet de présentation devant l'exécutif de chacun des Départements, les décisions se prenant uniquement en assemblée générale du GIP.

3.7 - <u>En dépit de l'importante valeur ajoutée qu'il apporte, le Tarn-et-Garonne est le Département qui bénéficiera le moins de la réserve financière constituée par l'excédent du Covid-19 pour financer les investissements envisagés</u>

Le tableau ci-dessous, établi par le cabinet KPMG sur la base des éléments présentés en assemblée générale du GIP du 24 janvier 2023 (rapport n°4 et annexe), présente les investissements réalisés par site, sur la période 2020-2022 et ceux envisagés pour 2023. Ces investissements seront réalisés en partie grâce à la réserve constituée (cf. ci-dessus) et grâce à la contribution des membres.

	Investissements 2020-2022	**Investissements projetés directs 2023 (hors commun)**	**Répartition des investissements projetés par site en % en 2023**
Gers	90 000 €	184 000 €	28,4
Lot	79 000 €	226 000 €	34,9
Tarn	105 000 €	168 000 €	25,9
Tarn et Garonne	* 128 000 €	70 000 €	10,8
Total	402 000 €	648 000 €	100

Source KPMG

* environ la moitié de l'investissement réalisé a servi pour les tests du Covid-19

3.8 - <u>La structure « GIP » doit répondre aux dispositions inscrites dans la loi</u>

Les groupements d'intérêt publics ont été institués par l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France (dite « loi Chevènement »).

La loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dite loi Warsmann, institue un statut législatif commun aux groupements d'intérêt public. Cette loi laisse, d'une part, les membres constitutifs libres de créer ce type d'organisme, dès lors que son objet est d'exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice et, d'autre part, permet que le GIP ait une durée indéterminée. Depuis cette loi, un GIP est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par une convention approuvée par l'État.

Les dispositions de la loi Warsmann ont été complétées par les textes suivants :

- décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public,
- arrêté du 23 mars 2012 pris en application de l'article 3 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux GIP,
- instruction de la direction générale des finances publiques du 27 février 2013 relative à la création d'un statut commun des GIP,
- circulaire du 17 septembre 2013 relative à la mise en oeuvre du décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public.

Il est à noter que l'État, ces dernières années, et ce alors qu'il est l'autorité compétente pour l'approbation des statuts des GIP, intervient auprès d'autres GIP en France afin de solliciter une stricte application des dispositions de l'article 98 de la loi Warsmann en rappelant qu'il est interdit aux collectivités territoriales et à leurs groupements de constituer entre eux des GIP pour exercer, ensemble, des activités pouvant être confiées à l'un des organismes publics de coopération prévus à la cinquième partie du code général des collectivités territoriales (organisme interdépartemental ou syndicat mixte). Un débat juridique sur ce point pourrait concerner le GIP « Public Labos » et générer des difficultés quant à ses perspectives.

3.9 - Des dysfonctionnements organisationnels ont été relevés sur le plan des ressources humaines

Initialement, ce sont 9 agents qui ont refusé leur mise à disposition lors de la création du GIP. Ils ont été ré-intégrés au tableau des effectifs de la collectivité.

Lors de la création du GIP, 22 agents ont été mis à disposition auprès du GIP. La mise à disposition est arrivée à échéance le 1er février 2023.

Sur ces 22 agents, 17 ont indiqué ne pas renouveler leur mise à disposition auprès du GIP.

Monsieur Le Président du Conseil départemental de Tarn-et-Garonne a reçu le directeur général du GIP « Public Labos » à deux reprises, afin d'évoquer les sujets organisationnels et de gestion des ressources humaines. Cette démarche est restée sans effet à ce jour.

3.10 - Les perspectives envisagées à partir de 2024

D'une manière générale, alors que la création du GIP « Public Labos » en 2020, avait notamment pour finalité la réduction « significative » du coût de fonctionnement des laboratoires pour chaque Département, le bureau d'études confirme que les charges du GIP ont significativement augmenté ces dernières années.

Cela entraîne un déficit structurel de fonctionnement qui doit être financé par le développement des activités commerciales, sauf à être supporté par les financements départementaux (qui contribuent déjà à 40 % des recettes annuelles du GIP).

Malgré les recettes liées au Covid-19, les Départements n'ont pas vu leurs contributions baisser ces dernières années.

Le « surplus » de financement a été isolé et il sera mis à contribution pour prendre en charge une partie du déficit structurel du GIP sur les prochaines années ainsi qu'une partie de l'ambitieux programme des investissements de 1,2 million d'euros.

Les Départements pourraient, par ailleurs, voir leurs contributions augmenter. Un déficit supplémentaire est déjà anticipé en 2024 et 2025, dans l'hypothèse où les recettes commerciales seraient plus faibles que prévu.

4 - <u>Proposition</u>

Au regard des difficultés actuelles entre le Département de Tarn-et-Garonne et le GIP « Public Labos », il paraît pertinent de retenir le scénario de sortie du GIP.

Dans cette perspective, le bureau d'études a examiné les points de vigilance concernant les modalités de sortie du GIP, qui restent pour certaines à définir. En effet, dans la convention, seules sont précisées les modalités financières qui doivent bénéficier de l'accord de l'assemblée générale du GIP.

La notification de sortie par le Département de Tarn-et-Garonne doit intervenir avant fin juin, pour une prise d'effet en 2024.

*

* *

Vu le rapport de Monsieur le Président,

Vu la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Public Labos » adoptée le 17 janvier 2020 par les Départements du Gers, du Lot, du Tarn et du Tarn-et-Garonne,

Vu la motion présentée par Madame Valérie Rabault relative au groupement d'intérêt public « Public Labos » approuvée le 27 octobre 2022 par l'Assemblée départementale,

Vu l'avis de la 1ère commission : Finances,

Vu l’étude du Cabinet KPMG en date de juin 2023,

Après en avoir délibéré,

LE CONSEIL DÉPARTEMENTAL

- Approuve, selon les modalités susvisées, la procédure de retrait du Département de Tarn-et-Garonne du groupement d'intérêt public « Public Labos » en application de l'article 8-2 de la convention constitutive ;
- Décide de solliciter le retrait du Département auprès du groupement d'intérêt public ;
- Autorise Monsieur le Président à prendre toute mesure d’exécution de la présente décision, s'agissant de déterminer les modalités du retrait, et ce afin que celui-ci soit effectif au 1er janvier 2024 ;
- Donne délégation à la commission permanente pour approuver tout acte conséquent de la présente décision qui relèverait, le cas échéant, des attributions de l’organe délibérant.

Pour : 24
Contre : 3
Abstentions : 3

Adopté à la majorité.

Envoyé en préfecture le 27/06/2023
Reçu en préfecture le 27/06/2023
Publié le 27/06/23
ID : 082-228200010-20230623-1907-DE-1-1

Le Président,

Michel WEILL