

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

DÉPARTEMENT
DU VAL-DE-MARNE

Exercices 2017 et suivants

Observations
délibérées le 25 octobre 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	5
PROCÉDURE.....	6
OBSERVATIONS	7
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU DÉPARTEMENT	7
1.1 Le département le plus étendu de la petite couronne parisienne	7
1.2 Un territoire dynamique mais dont les données socio-économiques sont hétérogènes	8
1.3 Les compétences et les grands projets centrés sur la qualité de vie.....	9
1.4 L'environnement institutionnel du département dans le « Grand Paris ».....	11
2 L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DU DÉPARTEMENT	12
2.1 Le fonctionnement du département et de ses services réorganisés en 2022.....	12
2.1.1 Un conseil départemental qui fonctionne de manière satisfaisante	12
2.1.2 L'organisation des services	13
2.1.3 Les outils de pilotage stratégique	14
2.2 La gestion budgétaire et comptable	14
2.2.1 Des outils et procédures qui mériteraient d'être modernisés dans un nouveau règlement budgétaire et financier et un programme pluriannuel d'investissement.....	14
2.2.2 Des régies simplifiées	16
2.2.3 Des délais moyens de paiement satisfaisants mais des intérêts moratoires à payer	16
2.3 La commande publique et la gestion déléguée	17
2.3.1 Un renforcement en cours du pilotage de la commande publique	17
2.3.2 Un suivi de la délégation de service public à renforcer.....	18
2.4 Un schéma directeur des systèmes d'information à élaborer	19
2.5 Les relations avec les tiers	21
2.5.1 Les garanties d'emprunt	21
2.5.2 Des contributions et participations qui mériteraient d'être cartographiées	21
2.5.3 Certaines règles relatives aux subventions de fonctionnement doivent être respectées	22
2.6 Un contrôle interne qui peut être renforcé	24
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	25
3.1 Un pilotage RH à inscrire dans des lignes directrices pluriannuelles de gestion	25
3.2 Une masse salariale dont l'évolution est ralentie, mais dont le poids reste important ...	26
3.3 Un pilotage des effectifs à renforcer.....	28
3.3.1 Des effectifs maîtrisés, mais à piloter en équivalents temps plein travaillé	28
3.3.2 Les agents mis à disposition.....	30
3.4 Les rémunérations et les avantages en nature	30
3.4.1 Un régime indemnitaire complexe, comportant deux indemnités à régulariser.....	30
3.4.2 Certains avantages en nature sont à régulariser.....	33
3.5 Le temps de travail.....	34

3.5.1 Un règlement du temps de travail en vigueur depuis 2023, qui comporte des sujétions avantageuses	34
3.5.2 Des heures supplémentaires et des comptes épargne-temps significatifs	35
3.6 Un absentéisme plus élevé que la moyenne des collectivités locales	36
4 LA FIABILITÉ DES COMPTES	38
4.1 Le cadre budgétaire départemental	38
4.2 La qualité des comptes peut être améliorée	38
4.2.1 La fiabilité de l'actif patrimonial est à renforcer	38
4.2.2 Des créances contentieuses en progression et un suivi des provisions à améliorer	41
4.2.3 Les autres sujets d'amélioration comptable	43
4.3 La qualité de la prévision budgétaire	44
4.4 Le contenu et la publicité des informations budgétaires peuvent être renforcés	46
4.4.1 Des documents budgétaires pouvant être mieux renseignés	47
4.4.2 Des documents budgétaires pouvant être mieux publiés	48
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	48
5.1 Une situation financière en voie d'assainissement entre 2017 et 2022, mais qui demeure encore fragile	49
5.2 Les produits et les charges de gestion	51
5.2.1 Les produits de gestion	51
5.2.2 Les charges de gestion	53
5.3 La capacité d'autofinancement et l'impact financier de la crise sanitaire (2020-2021) et de la crise énergétique (2022)	54
5.4 Les investissements et leur financement, la dette et le fonds de roulement	56
5.5 Les projections à partir de 2023	59
ANNEXES	62

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion du département du Val-de-Marne pour les exercices 2017 et suivants.

Un territoire économiquement dynamique mais socialement hétérogène

La population du Val-de-Marne compte près de 1,41 million d'habitants en 2023, en hausse de 0,5 % par an en moyenne depuis 2017. Relativement jeune, elle présente des indicateurs socio-économiques hétérogènes selon ses communes et globalement moins favorables que les moyennes nationales et régionales. Pour autant, le territoire est dynamique avec, notamment, la présence d'activités d'envergure et de nombreux projets en cours, en particulier en lien avec le « Grand Paris Express ».

Sur la période examinée, les priorités du département ont porté, entre autres, sur les politiques de solidarité, les collèges, les déplacements, le développement durable et le bien-être des habitants (logement, numérique, environnement, tourisme, culture, sports, jeunesse, etc.). S'il a mis fin à ses actions de développement économique, il continue d'intervenir en matière d'aménagement alors qu'il n'est plus compétent.

De par la loi, le département n'est pas membre de la Métropole du Grand Paris, mais il entretient des relations avec elle, de même qu'avec les trois établissements publics territoriaux présents sur son territoire.

Une qualité des comptes qui peut être améliorée sur plusieurs points

Le patrimoine du département doit être fiabilisé. Plusieurs comptes de tiers sont à apurer. À la suite du contrôle précédent de la chambre régionale des comptes, il a amélioré ses rattachements de charges et ses provisions, mais ceux-ci demeurent perfectibles.

Si le contenu des rapports annuels sur les orientations budgétaires a été renforcé, ils mériteraient d'être plus précis sur les engagements pluriannuels, notamment en investissement. Plusieurs annexes au compte administratif pourraient être mieux renseignées. Enfin, le département devra continuer à assurer la publication sur son site internet, d'une manière facile d'accès, de l'ensemble des documents budgétaires requis par la réglementation.

Une situation financière en amélioration depuis 2017 mais qui demeure fragile

La capacité d'autofinancement (CAF) brute agrégée du département augmente, de 152 M€ en 2017 à près de 193 M€ en 2019, puis chute à 158 M€ en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, avant de rebondir en 2021 (187 M€) et en 2022 (194,6 M€), portée par une hausse des recettes, principalement fiscales et institutionnelles. Pour autant, la CAF brute ne représente que 11,8 % des produits de gestion alors que la moyenne de la strate s'élève à 15,5 %. Ce ratio relativement faible s'explique principalement par un niveau élevé de charges de gestion (dépenses sociales et de personnel essentiellement).

Si l'encours de la dette progresse, passant de 988 M€ en 2017 à près de 1,16 Md€ en 2022, afin de financer une politique d'investissement volontariste¹, sa capacité de désendettement diminue légèrement, à près de 6 ans en 2022 (contre 6,5 ans en 2017), illustrant une situation financière en voie d'assainissement. Pour autant, elle demeure supérieure à la moyenne de strate (3,1 ans).

¹ Pour le seul budget général, les dépenses d'équipement par habitant progressent de 127 € en 2017 à 159 € en 2022, contre des moyennes de strate évoluant de 77 € à 119 € sur la période.

Enfin, bien qu'en progression, son fonds de roulement ne représente que 18 jours de charges courantes, un niveau en-deçà du seuil d'alerte communément admis de 30 jours, ce qui constitue un facteur de fragilité.

Dans un contexte économique aujourd'hui incertain, la situation financière du département pourrait se dégrader à partir de 2023. Dès lors, celui-ci devra veiller à préserver ses équilibres financiers sur le long terme, en poursuivant ses efforts de maîtrise des charges et en adaptant ses dépenses d'équipement à ses capacités budgétaires.

Des pistes d'amélioration de la gestion départementale dans plusieurs domaines

Le département a initié une réorganisation de ses services en 2022 à des fins d'optimisation et de plus grande efficacité. Il est doté d'outils de pilotage stratégique (tableaux de bord, revue des grands projets, plan de continuité d'activité dans le contexte de la crise sanitaire). Un projet d'administration portant sur la période 2023-2028 a été adopté en 2023.

Pour autant, des pistes d'amélioration de la gestion existent. Ainsi, le département aurait intérêt à renforcer son pilotage financier, en formalisant un programme pluriannuel d'investissement et en actualisant son règlement budgétaire et financier dans la perspective du passage à la norme comptable M57.

Le suivi des organismes dans lesquels il détient une participation ou auxquels il apporte une contribution ou une subvention peut également être renforcé.

La protection des systèmes d'information mériterait d'être inscrite dans un schéma directeur dédié.

Enfin, le pilotage des ressources humaines (RH) doit être accru en raison du poids important de la masse salariale (environ 27 % des charges courantes en 2022 contre une moyenne de strate de 19,5 %), bien que celle-ci connaisse une évolution modérée depuis 2017 ; cela peut passer, entre autres, par un meilleur suivi des effectifs et l'élaboration de lignes directrices de gestion, à même de définir une stratégie pluriannuelle en matière de RH.

Ces différentes pistes rendent opportun un renforcement des outils de contrôle interne et de maîtrise des risques dont il dispose.

À l'issue de son contrôle, la chambre régionale des comptes formule huit recommandations dont quatre de régularité et quatre de performance.

RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Quatre recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Adopter des lignes directrices de gestion en matière de ressources humaines (articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique).....	26
Recommandation régularité 2 : Intégrer l'indemnité pour travail insalubre et dangereux et « l'indemnité différentielle » dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (articles L. 714-1 et suivants du code général de la fonction publique).	33
Recommandation régularité 3 : Modifier le règlement du temps de travail afin de respecter la durée annuelle légale de 1 607 heures telle que fixée aux articles L. 611-1 et suivants du code générale de la fonction publique.	35
Recommandation régularité 4 : Tenir un inventaire physique et comptable exhaustif et cohérent avec l'état de l'actif du comptable public, conformément aux instructions comptables.....	40

Quatre recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Formaliser un programme pluriannuel d'investissement et le présenter, chaque année, au conseil départemental.....	15
Recommandation performance 2 : Élaborer un schéma directeur des systèmes d'information comprenant, notamment, un plan de sécurité et une politique interne de protection des données.	20
Recommandation performance 3 : Établir une cartographie de l'ensemble des engagements financiers et des risques associés vis-à-vis des organismes tiers.	24
Recommandation performance 4 : Se doter d'outils de suivi précis et cohérent des effectifs, en équivalents temps plein travaillé, propres à en assurer le pilotage.	29

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du département du Val-de-Marne, à compter de l'exercice 2017, a été ouvert le 6 janvier 2023 par lettres du président de la chambre régionale des comptes Île-de-France adressées, respectivement, à M. Olivier Capitanio, président du conseil départemental et ordonnateur en fonctions depuis juillet 2021, ainsi qu'à son prédécesseur concerné sur la période, M. Christian Favier.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés avec M. Favier le 15 mai 2023, et avec M. Capitanio le 16 mai 2023.

Lors de sa séance du 14 juin 2023, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires qui ont été notifiées à l'ordonnateur en fonctions ainsi que, pour les parties qui le concernent, à son prédécesseur, par courriers du 13 juillet 2023. Le délai qui leur a été accordé pour apporter une réponse écrite et/ou demander à être entendu par la chambre allait jusqu'au 15 septembre 2023.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives suivantes lors de sa séance du 25 octobre 2023.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

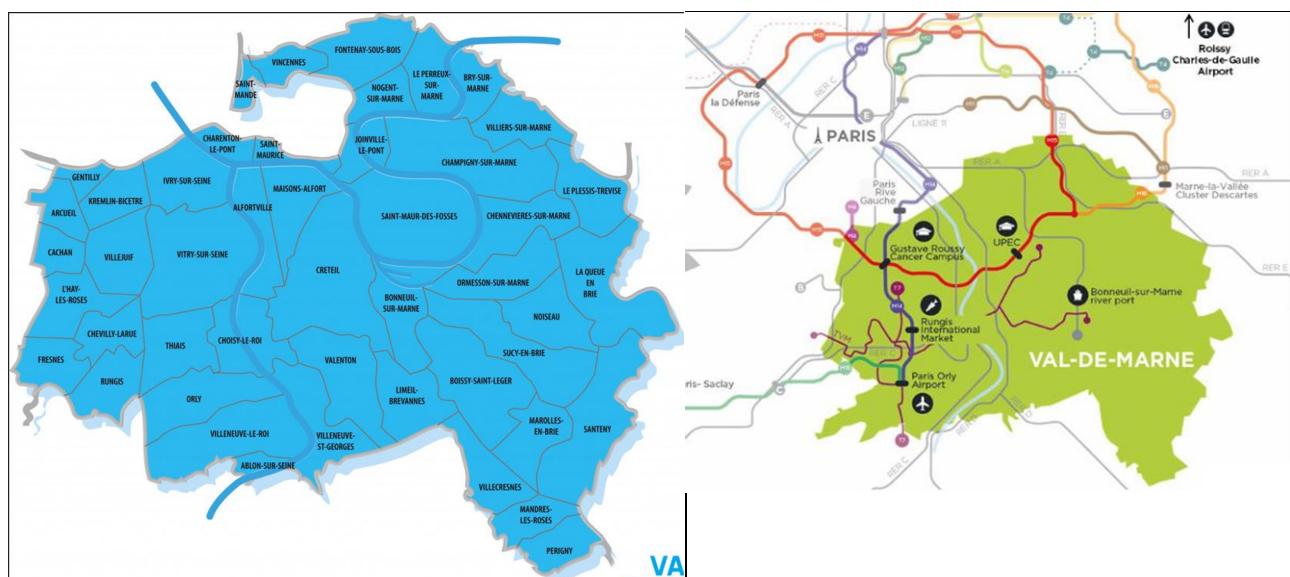
OBSERVATIONS

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU DÉPARTEMENT

1.1 Le département le plus étendu de la petite couronne parisienne

Créé en 1968 à partir des anciens départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, le Val-de-Marne est le département le plus étendu de la petite couronne parisienne avec 245 km². Il comporte 47 communes de taille diverse². Aux communes de l'ancienne banlieue ouvrière (Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Villejuif) ont été adjointes des communes résidentielles, principalement situées sur les bords de Marne (Saint-Mandé, Vincennes, Nogent-sur-Marne) et des communes péri-urbaines (Périgny, Santeny, Marolles-en-Brie).

Carte n° 1 : Communes du Val-de-Marne et tracé du « Grand Paris Express »



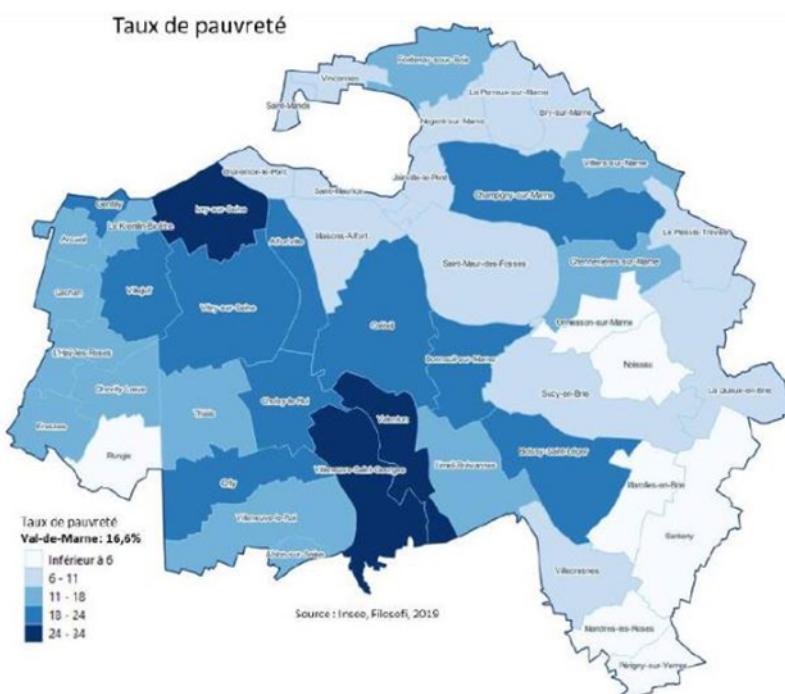
Bien que desservi par de nombreux moyens de transports en commun, le département rencontre des problèmes de déplacement et d'accessibilité par certains endroits. Dans le cadre du « Grand Paris Express », il est prévu que la ligne de métro 14 soit prolongée d'ici 2024 jusqu'à l'aéroport de Paris-Orly en passant par plusieurs communes du département. Ce dernier devrait aussi accueillir, d'ici 2030, 10 stations de la nouvelle future ligne 15.

² En termes de population, les communes vont de plus de 96 000 habitants à Vitry-sur-Seine à moins de 2 750 habitants à Périgny.

1.2 Un territoire dynamique mais dont les données socio-économiques sont hétérogènes

Le département compte 1 407 972 habitants en 2023³, contre 1 365 039 en 2017, soit une croissance de la population de 0,5 % par an en moyenne, légèrement plus forte que celle de la région Île-de-France et de la France métropolitaine (0,3 % chacune), mais qui se ralentit car elle était de 0,7 % par an entre 2002 et 2017. La proportion des personnes âgées de 60 ans et plus s'élève à 19,9 %, semblable à la moyenne régionale (20 %), mais inférieure à la moyenne nationale (26,2 %) ; la part des habitants ayant moins de 30 ans est de 39,4 %, comparable à la moyenne régionale (39,5 %) mais supérieure à la moyenne nationale (35,3 %). Le Val-de-Marne a donc une population relativement jeune. Pour autant, il est le département de la petite couronne qui, après celui des Hauts-de-Seine, connaît depuis 10 ans la plus forte progression des 60 ans et plus. D'ici 2040, cette population devrait croître de plus de 32 % par rapport à 2019 ; celle des 75 ans et plus devrait augmenter de 62 % et celle des 85 ans et plus, de 68 %.

Carte n° 2 : Taux de pauvreté dans les communes du Val-de-Marne



Source : CRC d'après le programme départemental pour l'insertion et l'emploi 2023-2027

Le département affiche un taux de chômage de 7 % au 2^{ème} trimestre 2023, légèrement supérieur à la moyenne métropolitaine (6,9 %) mais supérieure à la moyenne régionale (6,7 %). Ses données les plus récentes⁴ indiquent un taux de chômage des jeunes (15-24 ans) de 23,5 %, légèrement supérieur au taux régional (23 %). Le contraste social et géographique précité se reflète aussi dans le taux de pauvreté du département, de 16,6 %, un ratio supérieur à celui de la France métropolitaine (14,4 %) et de la région (15,5 %) ; il est concentré principalement dans les communes de l'ouest et du centre du département. Si le revenu annuel de vie médian se chiffre à 23 540 €, au-dessus de la moyenne nationale (22 400 €), il est en dessous de la moyenne régionale (24 490 €). Les indicateurs socio-économiques du département sont donc hétérogènes, et globalement moins favorables que les moyennes régionales et nationales.

³ Population légale au 1^{er} janvier 2020, en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

⁴ Données 2020 en vigueur au 1^{er} janvier 2023, au sens du recensement de l'Insee.

Pour autant, le territoire est dynamique, le département accueillant plusieurs équipements et activités économiques d'envergure : marché d'intérêt national de Rungis, aéroport de Paris-Orly, port de Bonneuil-sur-Marne, siège de l'office national des forêts sur le campus de l'école nationale vétérinaire à Maisons-Alfort, activités de santé, de haute technologie (« vallée scientifique de la Bièvre »), de commerce, de cinéma, etc.

1.3 Les compétences et les grands projets centrés sur la qualité de vie

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRÉ ») a supprimé la clause générale de compétence du département, en particulier en matière d'aménagement et de développement économique. Concernant ce dernier, la chambre avait recommandé au département, lors de son contrôle de 2016, d'ajuster ses moyens au nouveau champ légal. La recommandation a été mise en œuvre, le département ayant réorganisé ses services et limité le financement de ses actions à celles relevant de ses compétences (tourisme, insertion, etc.). L'agence de développement du Val-de-Marne, association qui recevait une subvention départementale annuelle de 0,6 M€, a été supprimée.

En revanche, concernant la compétence aménagement, le département demeure à ce jour le premier actionnaire de la société d'aménagement et de développement des villes et du Val-de-Marne (Sadev 94), dont il est membre fondateur. Dans un rapport de 2022, la chambre a estimé que les participations dans la société, dont le cœur d'activité est l'aménagement urbain, étaient détenues de manière irrégulière par des collectivités, dont le département, qui ne sont plus compétentes en la matière⁵. La participation départementale a néanmoins diminué, à 23,56 % en 2021 contre 29,6 % à l'origine, notamment grâce à une cession d'actions à l'établissement public territorial (EPT) Grand-Orly Seine Bièvre⁶. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département indique que malgré la montée en compétence progressive des EPT, il n'était pas envisageable de se retirer d'opérations d'envergure, portées par différents aménageurs dont la Sadev 94, justifiant le maintien d'une participation à son actionnariat, au moins tant que les opérations ne sont pas achevées. Pour autant, la chambre régionale des comptes rappelle que le département n'est légalement plus compétent en matière d'aménagement urbain et l'invite à en tirer les conséquences.

Malgré la suppression de la clause de compétence générale, le département conserve de nombreuses prérogatives, à commencer par les politiques sociales dont il est chef de file : enfance (78 crèches, 72 centres de protection maternelle et infantile, 6 foyers de l'enfance et un service d'accueil d'urgence mère enfant, maison de l'adolescent), personnes handicapées (rôle de la maison départementale des personnes handicapées, MDPH), personnes âgées. Concernant les crèches, bien qu'elles ne relèvent pas de ses compétences obligatoires, le Val-de-Marne est le département disposant du plus grand nombre de places gérées par un conseil départemental en France, avec plus de 4 600 places en crèches (soit la moitié du nombre de places gérées par les départements)⁷. Il a élaboré un règlement départemental d'aide sociale en 2018, comme le lui avait recommandé la chambre lors de son contrôle précédent, qu'il a actualisé en 2022. Sur la période examinée, ses priorités concernent l'augmentation du nombre de solutions de garde (plan « 1 000 solutions d'accueil supplémentaires » en cours, après le plan « 500 places supplémentaires en crèches » sur 2019-2021). À la suite des élections de 2021 et du changement de majorité au conseil départemental, une nouvelle stratégie d'accompagnement vers l'emploi des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) a été initiée, visant à renforcer la contractualisation et les contrôles en la matière, et un nouveau programme départemental pour l'insertion et l'emploi a été approuvé en 2023.

⁵ Chambre régionale des comptes Île-de-France, *Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne*, rapport d'observations définitives (mai 2022). Les départements peuvent continuer à participer au capital d'une société d'économie mixte locale d'aménagement à condition qu'ils céderont plus des deux tiers des actions qu'ils détiennent antérieurement (cf. articles L. 1521-1 et 1522-1 du code général des collectivités territoriales, CGCT).

⁶ Des propositions de cessions ont également été faites aux deux autres EPT concernés, Grand-Paris Sud Est Avenir et Paris Est Marne & Bois, sans décision à ce jour.

⁷ Le premier « plan crèches » du département remonte à 1969.

Ses autres compétences et priorités concernent notamment : la construction, la rénovation et l'entretien des collèges (108 collèges publics⁸), y compris dans les domaines de l'informatique et de la restauration ; les routes et les déplacements⁹ ; le cadre de vie, l'environnement et la transition écologique (plan climat air énergie de 2019, plan vert 2018-2028 complété par un schéma des espaces naturels sensibles en 2020, préservation du patrimoine arboré avec le plan « 50 000 nouveaux arbres » lancé en 2022, schéma directeur de la transition énergétique du patrimoine bâti 2022-2027, plan de sobriété énergétique départemental en novembre 2022) ; la cohésion territoriale avec le développement du très haut débit (schéma territorial d'aménagement numérique de 2011), la production de logements sociaux (partenariat avec son office public de l'habitat, Valophis), ou encore l'aide aux communes.

Comme de nombreux autres départements, il dispose d'un laboratoire de santé environnementale, dont l'activité porte sur la qualité de l'eau et de l'air intérieur, et comme les autres départements de la petite couronne parisienne, il a la particularité d'être maître d'ouvrage et gestionnaire d'un réseau d'assainissement. En effet, lors de la suppression du département de la Seine, son service public d'assainissement a été transféré, en 1969, aux départements de la petite couronne. Ceux-ci ont également créé, en 1970, le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap). Si les EPT ont repris la compétence assainissement dévolue aux communes lors de la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) en 2016, la compétence départementale n'a pas été remise en cause. Ainsi, le service d'assainissement du Val-de-Marne gère en régie un réseau d'assainissement collectif qui assure le transport des eaux usées jusqu'aux usines d'épuration. Un plan stratégique de l'assainissement à l'horizon 2030 et un règlement de service d'assainissement ont été adoptés en 2019. Ce dernier a été actualisé en 2022.

De manière générale, le projet du département est de « faire du Val-de-Marne la référence en matière de bien vivre » et de qualité de vie¹⁰, avec des actions dans les domaines de la culture (soutien aux équipements et aux festivals départementaux...), du sport (notamment dans le contexte des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024¹¹), des loisirs et du tourisme (stratégie départementale du tourisme et des loisirs 2020-2025 portée par le comité départemental du tourisme du Val-de-Marne, parcs départementaux, plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées).

Enfin, le département a lancé, en 2016, le projet « Eiffel », renommé « Cap Échat » fin 2021. Consistant initialement en une opération de démolition-reconstruction du bâtiment administratif « Eiffel »¹², il a été élargi afin de regrouper des bureaux et services départementaux répartis sur une dizaine de bâtiments (à Créteil, Vitry, Bonneuil, Villejuif et Rungis, soit 2 200 agents concernés) sur 4 sites (« Pyramide », « Solidarités », « Échat », et le nouveau « Eiffel ») dans le quartier de la gare de Crétteil-l'Échat en mutation avec l'arrivée de la ligne de métro 15.

⁸ Deux collèges publics ont ouvert leurs portes en septembre 2023 à Ivry-sur-Seine (108^{ème} collège) et à Villeneuve-le-Roi (réovation). Le département verse par ailleurs des dotations à 23 collèges privés.

⁹ Entretien de 410 km de voirie départementale, plan des déplacements du Val-de-Marne, projet « Altival » de voie réservée aux bus, projet de téléphérique « Câble 1 », nouveau tram T9 inauguré en 2021, opérations du « Grand Paris Express »...

¹⁰ Source : rapport sur les orientations budgétaires (ROB) 2022.

¹¹ Si le département n'accueillera pas d'épreuve sportive, il dispose d'une trentaine de centres de préparation aux jeux. Une convention de labellisation « Terre de Jeux » a été signée en 2020 avec le comité d'organisation des Jeux Olympiques.

¹² Le nouveau bâtiment administratif Eiffel a ouvert ses portes en 2023. De haute qualité environnementale (installation de panneaux photovoltaïques), il est doté d'un accueil commun pour les usagers.

1.4 L'environnement institutionnel du département dans le « Grand Paris »

Encadré n° 1 : La Métropole du Grand Paris (MGP) et les établissements publics territoriaux (EPT)

La MGP a été instaurée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « Maptam ») et son régime juridique a été modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRé »). Elle a le statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier. Elle regroupe la commune de Paris, les 123 communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que 7 autres communes d'Île-de-France, soit 131 communes en tout. En revanche, ni la région Île-de-France ni les départements franciliens (hors la ville de Paris) n'en sont membres. La MGP est donc avant tout une « métropole des maires ». Elle est organisée en 12 « territoires » qui, outre la ville de Paris, sont dotés de la personnalité juridique et de compétences propres, sous forme d'EPT. D'au moins 300 000 habitants et succédant aux EPCI de la première couronne parisienne, ceux-ci ont la qualité d'EPCI mais sont assimilés à des syndicats de communes. Ainsi, chaque commune membre de la MGP (à l'exception de Paris) appartient à deux EPCI : son EPT de rattachement et la MGP. Cette organisation territoriale est unique en France.

Les compétences obligatoires de la MGP se répartissent en quatre groupes, dont les trois premiers sont, pour partie, soumis à la définition d'un intérêt métropolitain : l'aménagement de l'espace métropolitain ; la politique locale de l'habitat ; le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie. Concernant les EPT, outre la reprise des compétences des anciennes intercommunalités auxquelles ils succèdent, ils disposent de compétences propres relevant de cinq domaines prévus par la loi.

Dans un référendum de 2017 sur l'organisation territoriale en région Île-de-France, la Cour des comptes a souligné la complexité résultant de l'appartenance des communes à deux niveaux d'intercommunalité indépendants l'un de l'autre. Dans son rapport thématique de 2023 sur l'organisation territoriale de la MGP¹³, elle souligne que celle-ci paraît préjudiciable à sa gouvernance. Parmi les scénarios pragmatiques de réforme évoqués, la Cour avance celle, jugée « ambitieuse », qui consisterait à instaurer une métropole composée des départements de la petite couronne, qui absorberaient les compétences des EPT (scénario n° 3). Cette solution permettrait de rationaliser l'organisation territoriale du Grand Paris et de rééquilibrer sa gouvernance face au poids de la ville-centre.

Trois EPT sont situés dans le Val-de-Marne : Grand Orly Seine-Bière (GOSB, 24 communes), Grand-Paris Sud Est Avenir (GPSE, 16 communes), et Paris-Est Marne & Bois (PEMB, 13 communes, dont la présidence est actuellement exercée par M. Capitanio). Comme pour les autres départements franciliens (hors la ville de Paris), la loi n'a pas prévu que le Val-de-Marne soit membre de la MGP. Pour autant, il exerce des missions qui se recoupent avec celles de la MGP et des EPT (logement, cadre de vie et environnement¹⁴, équipements). C'est pourquoi il a des coopérations avec ces établissements. Ainsi, il a signé une convention de partenariat stratégique et financier avec la MGP en janvier 2023, portant sur un soutien financier métropolitain de 19,3 M€ sur une dizaine de projets d'intérêt commun dans les domaines de la cohésion sociale et territoriale, l'environnement, le cadre de vie, l'attractivité et le développement culturel et numérique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département du Val-de-Marne compte une population de près de 1,41 million d'habitants en 2023, croissant en moyenne de 0,5 % par an depuis 2017. Si ses indicateurs socio-économiques sont hétérogènes et globalement moins favorables que les moyennes régionales et nationales, son territoire est dynamique, avec la présence d'équipements structurants (aéroport de Paris-Orly, marché d'intérêt national de Rungis...) et de nombreux projets en cours, en lien notamment avec le « Grand Paris Express ».

¹³ Cour des comptes, *L'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris*, janvier 2023.

¹⁴ C'est notamment le cas de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (Gemapi), pour laquelle le département continue à être compétent par convention avec la MGP conclue en 2019.

Sur la période examinée, les priorités du département, dont la majorité au conseil départemental a changé en 2021, ont porté, entre autres, sur les solidarités (politiques sociales, insertion...), l'éducation, les déplacements (voirie, transports), le développement durable du territoire et le bien-être de ses habitants (logement, numérique, environnement, tourisme, culture, sports, jeunesse...). S'il a mis fin à ses actions dans le domaine du développement économique, comme la chambre le lui avait recommandé lors de son contrôle précédent, il continue d'agir en matière d'aménagement alors qu'il n'est plus compétent.

De par la loi, le département n'est pas membre de la Métropole du Grand Paris, mais il entretient des relations avec elle de même qu'avec les trois établissements publics territoriaux présents sur son territoire.

2 L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DU DÉPARTEMENT

2.1 Le fonctionnement du département et de ses services réorganisés en 2022

2.1.1 Un conseil départemental qui fonctionne de manière satisfaisante

Renouvelé en 2021, le conseil départemental, qui comprend 50 conseillers (2 par canton), a élu un nouveau président, fixé le nombre des vice-présidents à 15, et a élu les membres de la commission permanente¹⁵ en décidant que l'ensemble des conseillers en soient membres. Il a également approuvé des délégations de pouvoirs à la commission permanente et au président. Ce dernier a, par la suite, délégué une partie de ses fonctions aux 15 vice-présidents ainsi qu'à 8 conseillers délégués et 4 autres conseillers portant le titre de « présidents délégués » auprès de lui. Ces délégations n'appellent pas d'observations.

Le fonctionnement du conseil départemental repose sur un règlement intérieur approuvé en juillet 2021 et modifié en février 2023. Il se réunit au moins une fois par trimestre. Il a mis en place cinq commissions pour étudier en amont les affaires qui lui sont soumises¹⁶. D'autres commissions obligatoires ou facultatives ont été créées ou renouvelées telles que la commission d'appel d'offres et la commission de délégation de service public (DSP). Un médiateur départemental a été institué en 2014, pouvant être saisi par tout usager d'un service du département connaissant un désaccord avec ce dernier.

Le département publie sur son site internet un compte-rendu de la séance ainsi qu'un recueil des actes administratifs comprenant notamment les délibérations adoptées par le conseil départemental et la commission permanente. À la suite du contrôle de la chambre, le département met désormais en ligne le procès-verbal de la séance, dans la semaine qui suit son adoption, conformément à l'article L. 3121-13 du CGCT tel qu'en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2022¹⁷, et s'est engagé à actualiser son règlement intérieur sur ce point. La chambre régionale des comptes l'invite enfin, sans que cela, ne soit une obligation, à réfléchir à une amélioration de son site internet qui permettrait de faciliter la recherche et d'accéder rapidement aux délibérations et aux actes administratifs, par date, thème ou par mot clef. En réponse, le département indique avoir initié une étude de faisabilité.

¹⁵ Émanation du conseil départemental ayant pour objet de statuer, par délégation de sa part, sur ses affaires dites « courantes » (attribution de certaines subventions notamment).

¹⁶ Finances, personnel, affaires générales ; aménagement ; droits sociaux et solidarités ; environnement, développement durable, relations internationales et affaires européennes ; éducation, collèges, culture, jeunesse, sports, loisirs.

¹⁷ En vertu de l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités locales. Tel qu'adopté en juillet 2021 et modifié en février 2023, le règlement intérieur ne mentionne pas explicitement l'obligation de publication dudit procès-verbal sur le site internet.

2.1.2 L'organisation des services

À la suite des élections de 2021, une partie de la direction générale des services (DGS) a été renouvelée, et une réorganisation a été initiée. Effective depuis septembre 2022, celle-ci a réduit le nombre de directions générales adjointes (DGA) en charge d'un pôle, de sept à six¹⁸, et mis en cohérence l'organisation des pôles avec les priorités de l'exécutif. Les services sont désormais répartis dans six pôles : solidarités ; enfance, éducation et relations à la population ; culture et rayonnement ; environnement et cohésion territoriale ; énergies, patrimoine et déplacements ; ressources¹⁹. En particulier, alors que certains pôles pouvaient, précédemment, mélanger des directions opérationnelles avec des fonctions ressources (exemple des anciens pôles relations humaines et à la population, et autonomie, finances et administration), le choix a été fait d'harmoniser les missions au sein des pôles (exemple du pôle des solidarités, comprenant aussi la direction autonomie), tout en renforçant la sécurisation des procédures (exemple du pôle ressources s'appuyant, entre autres, sur une direction des finances et une nouvelle direction de l'achat public et des marchés). Enfin, des directions et services sont directement rattachés au DGS, en particulier la direction des ressources humaines (DRH), illustrant la volonté du département que cette dernière ait une connaissance globale de la collectivité et de son environnement et participe au comité de direction générale, considérant que sa principale mission est l'accompagnement de la stratégie.²⁰

Plusieurs services départementaux sont territorialisés, en particulier dans le domaine social à travers 20 espaces départementaux des solidarités (EDS), 2 espaces d'insertion et 7 espaces autonomie.

Concernant le cabinet du président, celui-ci comprend, en 2022, 6 collaborateurs, soit un nombre en dessous du plafond réglementaire de 10 applicable au département du Val-de-Marne²¹. Si la direction de la communication (51 postes), service administratif dont les agents n'ont pas le statut de collaborateur de cabinet au cas d'espèce, lui était encore rattachée fin 2022, son positionnement a été modifié dans l'organigramme en 2023 afin de la faire dépendre hiérarchiquement du DGS, conformément au droit²².

Enfin, lors du contrôle de 2016, la chambre avait recommandé de mettre fin à l'existence de collaborateurs au service des vice-présidents et des conseillers départementaux délégués, en dehors des dispositifs et plafonds prévus par les textes applicables aux collaborateurs d'élus, que ce soit au sein d'un service dédié regroupé (de type questure) ou au sein des services départementaux. Par la suite, le département a supprimé sa questure en 2017 et réorganisé ses services en conséquence. Les postes de collaborateurs de groupes d'élus ne figurent plus dans l'état du personnel annexé au compte administratif. Ceux-ci sont au nombre de 11 en 2022 et le coût de leur rémunération (0,59 M€) respecte le plafond de 30 % du montant total des indemnités des élus départementaux (2,8 M€, charges sociales incluses), conformément à l'article L. 3121-24 du CGCT.

¹⁸ L'ancien pôle prévention et maîtrise des risques de gestion, qui avait été créé en 2019, a été supprimé. Ces missions ont été reprises par la direction de l'évaluation, des méthodes et de l'organisation (au sein du pôle ressources).

¹⁹ Cf. organigramme des services en annexe n° 1 sur les RH.

²⁰ Les autres services rattachés au DGS sont la direction de la communication, le service communication interne, une mission coordination pacte de sécurité/référent laïcité, et l'équipe projet « Cap Échat ».

²¹ Conformément aux articles L. 333-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP).

²² Cf. décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales.

2.1.3 Les outils de pilotage stratégique

Plusieurs outils mis en place lors des précédentes mandatures ont été maintenus, avec une réflexion en cours pour les moderniser. Ainsi la DGS s'appuie, depuis 2013, sur des tableaux de bord mensuels comprenant des données financières, RH, et d'activité de certaines directions ; il est prévu qu'ils incluent des informations relatives à la commande publique en 2023. Le département a également mis en place, depuis 2014, une « revue des grands projets » afin de suivre, trois fois par an, l'avancement d'une quarantaine de projets stratégiques (collèges, petite enfance, haut débit, transports etc.)²³ Il élabore, par ailleurs, un rapport annuel d'activité des services. Si celui-ci fournit des données financières, RH et d'activité pour chaque pôle et direction, il gagnerait à être plus lisible, en étant par exemple complété d'une version synthétique²⁴ ; en outre, une fois présenté au conseil départemental, il mériterait d'être mis en ligne et conservé, de manière facile d'accès, sur le site internet du département. En réponse, le département indique que son rapport annuel d'activité 2023 sera revu dans le fond comme dans la forme. Enfin, celui-ci développe des outils de communication interne à destination des agents et s'appuie, notamment, sur un intranet sécurisé avec des espaces collaboratifs.

Durant la crise sanitaire de 2020-2021, les services ont fait preuve d'adaptation ; un plan de continuité d'activité (PCA) a été adopté, identifiant les services « essentiels » restés ouverts, et le télétravail a été favorisé. Dans le contexte de la crise énergétique en 2022, un plan de sobriété a été élaboré, incluant un protocole de délestage en cas de coupures électriques.

Enfin, l'élaboration d'un projet d'administration 2023-2028 a été lancée en avril 2022 et finalisée en mars 2023, après plusieurs réunions de concertation avec les agents. Son arborescence comporte une soixantaine d'objectifs opérationnels, répartis dans une quinzaine d'objectifs stratégiques, eux-mêmes rassemblés dans quatre axes.²⁵

2.2 La gestion budgétaire et comptable

2.2.1 Des outils et procédures qui mériteraient d'être modernisés dans un nouveau règlement budgétaire et financier et un programme pluriannuel d'investissement

Dans le cadre de la réorganisation des services en 2022, la direction des finances et des marchés a été scindée en 2 directions, l'une chargée des finances, et l'autre de l'achat public et des marchés, cette dernière résultant de la fusion d'un service de l'ex-direction des finances et des marchés avec un service de la direction de la logistique. La direction des finances (38 agents) comporte désormais 4 services (ressources, dialogue budgétaire et comptable, prospective, procédures outils et sécurisation), avec une priorité accordée au contrôle interne. L'organisation déconcentrée qui préexistait perdure, avec l'existence, dans la plupart des directions opérationnelles, de services administratifs et financiers (Saf) qui, s'ils ne sont pas rattachés hiérarchiquement à la direction des finances, sont animés et coordonnés par elle dans le cadre d'un réseau.

²³ La revue est coordonnée, comme pour les tableaux de bord, par la direction de l'évaluation des méthodes et de l'organisation, avec l'appui des services concernés ; elle comprend une fiche par projet qui présente son objet, ses référents, son calendrier et ses données financières. C'est un outil de dialogue de gestion entre le président et son cabinet, la DGS et les services.

²⁴ Le rapport annuel d'activité, qui correspond en l'état en une compilation des rapports de chaque direction et pôle, comporte 400 pages en moyenne.

²⁵ Un département au service des habitants : l'usager au cœur du service public ; un département attractif : la qualité de vie au travail, levier d'attractivité ; un département fédérateur : mieux travailler ensemble au service du public ; un département sobre : pour une administration bas carbone.

Le département s'appuie sur des procédures en matière budgétaire et comptable²⁶ et un système d'information financière dédié. La modernisation de ce dernier, en projet depuis 2019, s'avère aujourd'hui indispensable au regard des enjeux de sécurisation et de pilotage financier, notamment sur le plan pluriannuel. Ainsi, la version actuelle du logiciel financier ne permet pas d'effectuer des requêtes permettant de piloter efficacement les autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP) en investissement²⁷. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département indique que l'objectif de modernisation de son système d'information financière doit se concrétiser en 2024, et que parmi les évolutions les plus attendues au regard des lacunes de la version actuelle, figure le déploiement d'un module dédié à la gestion pluriannuelle d'investissement.

Si les procédures sont formalisées dans un règlement budgétaire et financier datant de décembre 2017, élaboré à la suite d'une observation du rapport de la chambre de 2016, celui-ci mériterait d'être actualisé afin de prendre en compte les évolutions réglementaires survenues depuis, telles que celles relatives à la création d'un régime unifié de responsabilité des gestionnaires publics²⁸, ou encore la nouvelle organisation des services mise en place en 2022. Son actualisation s'avère également indispensable dans le cadre d'un éventuel passage à la nouvelle norme comptable M57 sur lequel le département travaille. En réponse, celui-ci précise que l'adoption par l'assemblée départementale d'un règlement budgétaire et financier actualisé est prévue en fin d'année 2023.

Enfin, le département ne dispose pas d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) formalisé, bien qu'il en fasse référence dans ses documents budgétaires. Son « PPI » s'apparente en réalité à l'état des AP-CP tel que figurant en annexe des maquettes budgétaires. Or ceux-ci ne couvrent pas l'ensemble des investissements pluriannuels envisagés comme le ferait un PPI²⁹. De plus, s'il est conforme aux maquettes budgétaires, l'état est peu lisible car il présente de manière brute l'ensemble des AP, sans faire de regroupement par politique publique (éducation, culture, social, etc.) et sans indiquer de montants (totaux et/ou par domaine). Dans sa réponse, le département indique escompter un saut qualitatif dans la présentation de ses AP-CP à l'occasion de la modernisation de son logiciel financier, et que dans l'intervalle, il communiquera à l'assemblée départementale un état plus lisible. Enfin, le « PPI » n'est pas accompagné d'impact prévisionnel en fonctionnement³⁰, aucun plan pluriannuel en fonctionnement (PPF) n'étant élaboré ; celui-ci serait pourtant utile et contribuerait à développer l'approche prospective, ce que recherche d'ailleurs à faire le département. Dans sa réponse, ce dernier indique que s'il ne dispose pas d'un PPF, il s'attache à analyser l'incidence sur ses dépenses de fonctionnement de ses principaux projets d'investissement (exemple du projet « Eiffel »).

Au regard de sa politique d'investissement volontariste, la chambre régionale des comptes lui recommande de formaliser son PPI et de le présenter, chaque année, au conseil départemental.

Recommandation performance 1 : Formaliser un programme pluriannuel d'investissement et le présenter, chaque année, au conseil départemental.

²⁶ Des notes annuelles de clôture et de préparation budgétaire sont envoyées aux services. Plusieurs guides, fiches pratiques et référentiels sont disponibles sur l'intranet du département.

²⁷ Cette procédure, prévue à l'article L. 3312-4 du CGCT, concerne une dépense dont le paiement s'étend sur plusieurs exercices sans en faire supporter l'intégralité à un budget annuel, évitant ainsi de prévoir la mobilisation d'emprunts par anticipation. Le défaut de pilotage des AP-CP peut expliquer, par exemple, que l'AP relative à la participation du département pour le tram T9 (90,6 M€), votée en 2010, présente encore un reste à payer de 55,1 M€ en 2023 alors qu'il a été inauguré en 2021.

²⁸ Conformément à l'ordonnance afférente n° 2022-408 du 23 mars 2022.

²⁹ Selon le rapport précédent de la chambre, les AP-CP couvrent environ 88 % du budget d'investissement du département.

³⁰ Le ROB 2023 évalue à 3,4 M€ les dépenses de fonctionnement supplémentaires liées à l'ouverture du nouveau site « Eiffel » en 2023, et à 1,42 M€ les dépenses de gestion supplémentaires liées à l'ouverture en année pleine de l'unité centrale de production de Chérioux en matière de restauration.

2.2.2 Des régies simplifiées

Le département dispose de 38 régies en 2022 (20 régies d'avances, 11 de recettes, 6 mixtes, et une dite « matière » concernant les timbres postaux) contre 145 en 2017. Celles-ci ont été rationalisées, notamment avec la création en 2019 d'une régie centrale des crèches, fusionnant 78 régies, et d'une régie d'avances en 2021 pour les EDS et les espaces d'insertion en substitution de 22 régies. Le montant total des valeurs manipulées s'élève à environ 20 M€ par an. Conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT, les régies sont contrôlées par le comptable public, et en interne par la direction des finances (service procédures, outils et sécurisation) qui s'appuie sur un plan d'action dédié et une cartographie des risques. Ces contrôles sont formalisés par un procès-verbal ou un compte rendu.

Pour autant, sur les 38 régies précitées, le département n'a procédé, en interne, qu'à 2 contrôles sur la période examinée. Leur suivi mériterait donc d'être accru. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département indique que si ses contrôles ont dû être priorisés, le partenariat développé avec la paierie a permis de renforcer la sécurisation des régies.

Concernant la régie des crèches, il est à relever que des produits de 0,4 M€ ont été rattachés en 2020 alors qu'ils n'ont finalement pas été réalisés, entraînant un mouvement compensatoire en charges exceptionnelles à même hauteur en 2021.

2.2.3 Des délais moyens de paiement satisfaisants mais des intérêts moratoires à payer

Encadré n° 2 : Les délais de paiement et les intérêts moratoires

Au titre de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, les collectivités locales doivent respecter le délai global de paiement de 30 jours comprenant le délai octroyé à l'ordonnateur (20 jours) et au comptable (10 jours). Ce délai court entre la date de réception de la facture et son paiement. Il est, aujourd'hui, fixé aux articles L. 2192-10 à L. 2192-13 et R. 2192-10 du code de la commande publique (CCP).

En cas de dépassement du délai, des intérêts moratoires sont dus au fournisseur, en sus de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement de 40 €. Les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire doivent être payés dans un délai de 45 jours suivant la mise en paiement du principal. Les intérêts sont de droit, sans possibilité d'y renoncer (articles L. 2192-13 et L. 2192-14 du CCP).

Tableau n° 1 : Délai global de paiement moyen

Nombre de jours	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Budget général	26,88	25,30	25,15	17,50	12,02	15,64
Budget annexe assainissement	29,27	23,38	24,10	17,51	13,77	18,89
Budget annexe laboratoire	24,51	22,03	20,39	11,40	9,27	10,80
Budget annexe restauration	40,82	36,09	31,11	17,37	18,92	19,38
Budget annexe foyers enfance	SO*	SO*	12,69	10,38	11,29	11,95

SO* : sans objet

Source : CRC d'après les données du comptable public

Les délais sont satisfaisants ; ils sont globalement en diminution, mise à part une légère remontée en 2022, et respectent le plafond réglementaire des 30 jours³¹. Pour le seul budget général, ils sont meilleurs que le délai moyen des départements, de 19,3 jours en 2022³², et ils connaissent une diminution de 37,8 % entre 2019 et 2022. Le département estime que cette évolution traduit un gain en qualité comptable, en dépit de l'incidence de la crise sanitaire sur l'activité de ses services, et qu'elle constitue un encouragement à poursuivre ses actions d'amélioration d'ores et déjà engagées.

³¹ Sauf concernant le budget annexe restauration sur 2017-2019, mais avec une amélioration depuis.

³² Et 18,9 jours en 2021. Source : rapport 2022 de l'observatoire des délais de paiement.

Pour autant, les données précitées étant des moyennes, il arrive que le délai des 30 jours soit dépassé sur certains paiements. Or, comme confirmé par les services du comptable public, si les intérêts moratoires sont réclamés par ces derniers à l'ordonnateur, ils ne sont pas mandatés³³. Comme elle l'avait fait lors de son contrôle de 2016, la chambre rappelle que ces intérêts sont d'ordre public et doivent être liquidés et ordonnancés automatiquement sans que les entreprises aient à les réclamer. Elle invite donc le département à les payer régulièrement. En réponse, celui-ci indique que certains dépassements de délais sont imputables aux créanciers qui tardent à communiquer une facturation conforme. Pour autant, le département entend renforcer ses outils de suivi en la matière et précise qu'un effort budgétaire est envisagé au budget 2024, à même de permettre leur perfectionnement.

2.3 La commande publique et la gestion déléguée

2.3.1 Un renforcement en cours du pilotage de la commande publique

L'examen de la chambre -qui n'a pas porté sur la passation ni l'exécution de marchés- s'est axé sur l'organisation et le pilotage de la commande publique. Le département consacre environ 350 M€ par an pour l'achat de fournitures, services et travaux, et environ 500 marchés, reconductions de marchés ou avenants sont notifiés chaque année³⁴. Il participe à divers groupements de commandes et dispositifs de mutualisation³⁵. Il fait état de seulement 7 contentieux sur la période 2017-2022, et a conclu 4 protocoles transactionnels, avant tout sur des marchés de travaux.

Il dispose également d'une carte achat, outil de paiement de commandes récurrentes de petits montants auprès de fournisseurs référencés (fournitures de bureau, produits d'hygiène pour les crèches) ; si elle est attribuée de manière nominative à des agents habilités, les dépenses ne sont pas négligeables (2,8 % des charges à caractère général en 2021, soit plus de 3,3 M€) et nécessitent un suivi précis des factures, des anomalies ayant été constatées³⁶. Par ailleurs, le département doit s'assurer que son utilisation ne conduise pas à une comptabilisation des achats sur comptes de stocks, conformément au décret n° 2023-209 du 27 mars 2023 relatif à l'exécution de la dépense publique par carte achat. Dans sa réponse aux observations provisoires, celui-ci indique que le poids des anomalies est difficile à objectiver en raison d'une difficulté technique faisant, par exemple, que si un achat présente un défaut d'engagement, c'est l'ensemble des autres achats de la facture considérée qui seront comptabilisés comme comportant une anomalie ; il travaille en vue de résoudre ce problème.

Le département s'appuie aujourd'hui sur de nombreux outils, mis en ligne sur son intranet où existe un espace collaboratif dédié : nomenclature de fournitures et prestations homogènes, guides sur l'achat responsable et sur la passation et l'exécution des marchés, formulaires, documents de préparation de la commission d'appel d'offres et des jurys, lettres mensuelles d'information sur les marchés publics, veille juridique. Conformément à l'article L. 2111-3 du code de la commande publique, il dispose d'un schéma de promotion des achats responsables 2018-2021, adopté en 2018 et prolongé jusqu'en 2023 afin de permettre un travail de refonte et de mise en cohérence avec les objectifs du mandat et le projet d'administration en cours.

³³ Les intérêts moratoires versés (compte 6711, budget général) sont en chute sur la période : 61 471 € en 2017, 6 246 € en 2018, 1 459 € en 2019, 146 € en 2021. Aucun versement n'a été fait en 2020 ni en 2022.

³⁴ Source : rapports annuels d'activité des services. Entre 320 et 360 M€ ont été dépensés par an entre 2019 et 2021 (soit 15 à 20 % du budget départemental selon les années). Le nombre de nouveaux dossiers, reconductions et avenants est passé de 458 en 2018 (dont 205 nouveaux dossiers) à 496 en 2021 (dont 181 nouveaux dossiers).

³⁵ Le département participe notamment aux groupements de commandes du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec) en matière d'achat d'électricité, et du syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif) pour l'achat de gaz. Il a également adhéré à la centrale d'achat du Sipperec concernant son bouquet « performance énergétique » (Sipp'n'Co).

³⁶ Source : rapport d'activité des services 2021.

Faisant partie, auparavant, d'une direction des finances et des marchés, la commande publique en a été séparée lors de la réorganisation des services en 2022, avec la création d'une direction de l'achat public et des marchés (27 postes), au sein du pôle ressources, par fusion d'un service de l'ex-direction des finances et des marchés avec un service de la direction logistique. Comportant deux services, l'un en charge de la stratégie des achats et du contrôle des marchés, et l'autre de l'accompagnement et de la sécurisation de la commande publique, sa constitution illustre une volonté de sécuriser davantage la fonction achat, qui était auparavant éclatée entre différentes directions, et d'impulser une culture commune en la matière, en remédiant à plusieurs lacunes identifiées³⁷ : l'hétérogénéité des procédures et des outils utilisés (caractérisée, par exemple, par des cahiers des charges différents selon les directions pour des achats similaires), des besoins insuffisamment anticipés et imparfaitement recensés, des fragilités au niveau de la computation des seuils d'utilisation de la nomenclature comptable, des procédures « hors marchés » qui subsistent³⁸, et la faiblesse du *sourcing*. De plus, d'après les données du comptable public, une grande partie des erreurs constatées dans les lignes de mandats prises en charge au titre de son contrôle hiérarchisé de la dépense concerne les marchés à suivi exhaustif et les autres achats (12,1 M€ en 2021, dont 7,3 M€ d'erreurs patrimoniales significatives).

Outre l'actualisation du schéma précité et le renforcement de la sécurisation des procédures, les priorités de la direction portent, en 2023, sur une planification globale des marchés sur plusieurs années, l'élaboration d'une cartographie des achats, le recensement des besoins de formation dans les directions afin d'animer un réseau de référents, et l'adoption par le conseil départemental d'une politique stratégique formalisée en matière d'achat.

2.3.2 Un suivi de la délégation de service public à renforcer

Encadré n° 3 : Rappel de dispositions réglementaires applicables aux départements

Une convention de délégation de service public (DSP) constitue un contrat de concession par lequel la gestion d'un service public est confiée à un opérateur auquel est transféré un risque lié à l'exploitation. L'assemblée délibérante se prononce sur le principe de la DSP après avis de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL). L'autorité territoriale est ensuite habilitée à signer la convention de DSP après avis d'une commission dédiée sur les candidatures et décision de l'assemblée délibérante (articles L. 1411-4, L. 1411-5, et L. 1411-7 du CGCT).

Le délégataire a l'obligation de produire, avant le 1^{er} juin, un rapport annuel comportant les comptes et une analyse de la qualité de service. Dès communication de celui-ci, son examen doit être mis à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte (articles L. 1411-3 du CGCT, L. 3131-5 et R. 3131-2 et suivants du code de la commande publique). Les flux financiers prévus au contrat constituent des engagements et doivent être précisés dans les états annexés aux documents budgétaires (articles L. 3312-2, L. 3313-1 et R. 3313-7 du CGCT³⁹). Les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être remis au département en application de conventions de DSP, doivent être mis à disposition du public à l'hôtel du département (article L. 1411-15 du CGCT). En outre, l'autorité concédante rend accessibles, sous un format ouvert et librement réutilisable, les données essentielles du contrat de concession à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public.

Enfin, si le délégataire est une entreprise, l'article R. 3241-3 du CGCT s'applique, à savoir que ses comptes doivent être examinés par une commission de contrôle dont la composition est fixée par délibération du conseil départemental.

³⁷ Source : *comptes rendus de la réunion du réseau des Saf d'octobre 2021 et des comités techniques de mars et juillet 2022*.

³⁸ L'expression « hors marchés » est utilisée pour désigner les achats ne présentant pas de numéro de marché dans les mandats de la collectivité alors qu'ils le devraient au regard de leurs montants, supérieurs aux seuils réglementaires à partir desquels une procédure est requise (soit 40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020, et 25 000 € HT antérieurement). Au cas d'espèce, sur un échantillon de mandats représentant 178,7 M€ en 2022 (chapitres 21, 23 et 011), la chambre a relevé plus de 22 % de mandats sans numéro de marché, en diminution néanmoins par rapport à 2017 (32 %).

³⁹ L'article L. 3313-1 indique que les articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 sont applicables au département, ce qui inclut donc la liste des délégataires de service public.

Le département a approuvé, en 2011, le principe d'une DSP pour la conception, la réalisation, le financement, l'exploitation et la commercialisation d'un réseau de communications électroniques à très haut débit. Celle-ci a été attribuée en 2014 à la société Valofibre⁴⁰ pour une durée de 25 ans. Conformément au contrat, ses missions sont d'effectuer les travaux, l'exploitation et l'entretien du réseau haut débit dans les communes du Plateau briard, zone rurale du sud-est du département, et de réaliser, sur l'ensemble du territoire, le raccordement en fibre optique des équipements départementaux (sites centraux, EDS, collèges, crèches départementales etc.)⁴¹. Le contrat définit les obligations de chaque partie, notamment du délégataire (exploitation à ses risques et périls, continuité et qualité du service public), le régime des biens, les contrôles exercés par l'autorité délégante (rapports, comptes rendus, mise en place d'un comité de suivi). En contrepartie des charges occasionnées par l'exécution des obligations de service public, le département lui a versé une subvention d'environ 8 M€ (sur un montant maximal de 11,6 M€ prévu au contrat) destinée à les couvrir, l'investissement global du délégataire s'étant élevé à plus de 17 M€. Par ailleurs, il verse chaque année des contributions au délégataire en matière de maintenance et d'entretien du réseau⁴².

Tableau n° 2 : Versements du département au délégataire

Versements au délégataire (en €)	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations (comptes 204163 et 23157)	1 460 552	413 533	103 224	155 861	64 744
Charges (compte 6156)			152 225	145 699	144 785
Total	1 460 552	413 533	255 449	301 559	209 530

Source : CRC d'après les pièces comptables des comptes de gestion

L'inauguration des premières prises haut débit a débuté en 2016, et près de 391 km de réseau ont été déployés fin 2021 ; le raccordement des communes du Plateau briard est finalisé.

Alors que la DSP est en cours et que son terme n'est prévu qu'en 2039, aucune information là concernant n'est mentionnée dans les rapports annuels sur les orientations budgétaires (ROB) sur la période 2017-2023. Elle ne figure pas non plus dans les annexes dédiées des comptes administratifs relatives aux engagements hors bilan, notamment les annexes D2.1 sur la liste des organismes dans lesquels le département a pris un engagement financier et C4 sur l'état des autres engagements donnés. En réponse, celui-ci indique que le rapport annuel d'activité du délégataire est, néanmoins, présenté aux élus en commission permanente. Assuré par la direction des systèmes d'information (DSI), le pilotage de la DSP mérirait d'impliquer, sur le plan financier et de la commande publique, la direction des finances et celle de l'achat public et des marchés, ce qui est le cas selon la réponse du département aux observations provisoires, une coordination existant avec ces directions au sein du pôle ressources. Par ailleurs, un comité de suivi trimestriel a été mis en place depuis plusieurs années par la DSI sur les aspects techniques.

2.4 Un schéma directeur des systèmes d'information à élaborer

Le département dispose d'un schéma territorial d'aménagement numérique, datant de 2011, dont l'un des objectifs est de développer le très haut débit dans le cadre de la DSP précitée. Le projet d'administration, adopté en 2023, comprend deux objectifs stratégiques en lien avec l'informatique, l'un visant à développer et faciliter la relation numérique à l'usager, et l'autre cherchant à définir une stratégie dédiée, ce qui pose la question de la sécurité des systèmes d'information (SI)⁴³. Cette mission incombe à la DSI du département (150 agents), rattachée

⁴⁰ Valofibre fait partie du groupe XpFibre, qui est une filiale du groupe Altice France.

⁴¹ Le raccordement concerne également les lycées, avec une participation financière de la région.

⁴² De son côté, le délégataire doit s'acquitter des redevances d'occupation des domaines publics et privés et pour frais de contrôle (10 000 € par an concernant ces derniers), et consent au délégant une participation aux résultats de l'exploitation dans le cas où il obtiendrait de meilleurs résultats économiques que ceux prévus.

⁴³ Sujet d'actualité dans un contexte de recrudescence des risques informatiques et cyberattaques. Selon l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, 23 % des attaques par rançongiciel en 2022 ont visé des collectivités.

au pôle ressources, qui a notamment en charge la maintenance de 6 700 ordinateurs (dont 2 750 portables) répartis sur 250 sites⁴⁴, 3 000 smartphones, 6 000 postes téléphoniques, 140 serveurs physiques, 1 250 serveurs virtuels, et 180 applications exploitées. Une grande partie des logiciels utilisés concerne le secteur social, pour lequel le département a restructuré son SI à partir de 2018, comme le lui avait recommandé la chambre lors de son contrôle précédent. L'enjeu de la sécurisation des SI concerne également les services financiers, comme vu précédemment.

Ainsi, un responsable de la sécurité des SI a été désigné au sein de la DSI et cette dernière mène périodiquement des actions (audits et correctifs de sécurité, anti-virus, protection des messageries, sécurisation des accès et des applications métiers, sensibilisation des agents⁴⁵). Le département a également le projet de sécuriser la salle de ses serveurs, notamment par la construction d'un second *data center*, à la suite d'incidents qui ont mis en évidence une fragilité de l'infrastructure technique⁴⁶. Par ailleurs, il dispose d'un agent délégué à la protection des données (DPD), chargé d'assurer le respect de la réglementation générale relative à la protection des données⁴⁷, mais dont le poste était vacant au moment du contrôle. Dans sa réponse, le département a indiqué que celui-ci était pourvu depuis le 17 juillet 2023. Précédemment rattaché au pôle prévention et maîtrise des risques de gestion, ce poste est désormais situé à la direction de l'évaluation des méthodes et de l'organisation.

Si le département a le souhait de poursuivre ses actions (sensibilisation des services à la protection des données, animation d'un réseau de référents), plusieurs autres mériteraient d'être renforcées en lien avec la sécurisation des SI (mise à jour de la charte informatique qui date de 2011, intégration de la protection des données au PCA). Dans sa réponse, il précise que le recrutement du DPD permettra cette prise en compte dans le PCA et que sa DSI, qui a défini une stratégie applicative des SI, s'inscrit dans le projet d'administration. Plus globalement, la chambre régionale des comptes recommande au département d'élaborer un schéma directeur des SI, comprenant un plan de sécurité et une politique interne de protection des données. Elle note que dans sa réponse aux observations provisoires, le département s'y engage.

Recommandation performance 2 : Élaborer un schéma directeur des systèmes d'information comprenant, notamment, un plan de sécurité et une politique interne de protection des données.

⁴⁴ Hors collèges, dont le parc informatique s'élève à près de 10 000 ordinateurs.

⁴⁵ Le journal interne du personnel départemental a consacré un dossier spécial à la cybersécurité dans son édition de janvier 2023, et un exercice de simulation de crise a été organisé au sein des services en avril 2023.

⁴⁶ Source : revue des grands projets de mars 2023. Le coût de construction du nouveau data center est estimé à 16,7 M€, pour une livraison prévue en 2024.

⁴⁷ Conformément au règlement européen n° 2016-679 sur la protection générale des données, transposé en droit français par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, le DPD est chargé de mettre en œuvre, au sein de l'organisme qui l'a désigné, la conformité au règlement précité de l'ensemble des traitements de données mis en œuvre.

2.5 Les relations avec les tiers

2.5.1 Les garanties d'emprunt

Le département apporte des garanties d'emprunt à une cinquantaine d'organismes, en majorité dans le domaine du logement social (70 %)⁴⁸, dont l'encours s'élève à 196,8 M€ en 2022 (contre 281 M€ en 2017). Le total des annuités d'emprunt garanties s'élève à 101,7 M€ en 2022, soit 6,5 % des recettes réelles de fonctionnement du département⁴⁹, un ratio en-dessous du plafond réglementaire de 50 %⁵⁰. Selon le département, aucun des bailleurs sociaux concernés ne fait l'objet d'un plan de redressement.

2.5.2 Des contributions et participations qui mériteraient d'être cartographiées

De par ses compétences, le département apporte des contributions et participations obligatoires à des tiers (collèges, service incendie, fonds, organismes de regroupements, etc.). Peuvent notamment être mentionnés Île-de-France Mobilités (40,1 M€ en 2022), la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (35,9 M€), le conseil d'architecte, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE, 1,4 M€), l'établissement public territorial de bassin (EPTB) Seine Grands Lacs (1,4 M€), l'établissement public d'aménagement Orly Rungis-Seine Amont (EPA ORSA, 0,6 M€⁵¹), et le syndicat mixte ouvert d'études de la cité de la gastronomie Paris-Rungis (0,18 M€). Il est aussi membre fondateur du syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne (Saf 94⁵²), dans lequel sa participation annuelle, qui s'élevait initialement à 0,5 M€, a été réduite à 40 000 € à partir de 2014, à laquelle s'ajoute une bonification de 50 % des intérêts d'emprunt du syndicat (environ 0,1 M€ par an).

Comme vu précédemment, le département est actionnaire de la Sadev 94 (23,6 %, soit 2,4 M€). Il détient également une part du capital de la société locale d'épargne du Val-de-Marne (3,4 M€⁵³), de la société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (Semmaris) (5,6 % soit 0,8 M€), d'Île-de-France Energies (anciennement Energies Positif, société d'économie mixte de la région en matière de rénovation énergétique, 5,6 % soit 0,55 M€), de la fondation d'utilité publique Gustave Roussy (0,5 M€), et de la société anonyme d'économie mixte de la gare routière de Rungis Sogaris (5,5 % soit 0,28 M€). Dans sa réponse aux observations provisoires, le département justifie chacune de ses participations, en précisant, concernant Île-de-France Energies, que le processus de fusion-absorption de cette structure par un autre organisme régional va le conduire à envisager la cession de ses parts. Pour autant, la chambre régionale des comptes estime que l'intérêt de certaines participations pourrait être réinterrogé afin que le département se recentre sur ses principales compétences.

En outre, une cartographie de l'ensemble des organismes et « satellites » dans lequel le département a un engagement financier sous forme de contribution ou de participation mériterait d'être élaborée, leur suivi étant éclaté entre les différentes directions opérationnelles dont ils relèvent. S'ils doivent normalement être recensés dans les annexes du compte administratif (D2.1 - liste des organismes dans lesquels le département a pris un engagement

⁴⁸ Dont Valophis (garanties de 94 M€). Les 30 % restant concernent des associations médico-sociales et culturelles, et des établissements publics.

⁴⁹ Source : annexe C1.1 et C1.2 du compte administratif 2022 sur l'état des emprunts garantis.

⁵⁰ Conformément aux articles L. 3231-4 et D. 1511-32 du CGCT.

⁵¹ Le département a prévu une participation complémentaire de 1,7 M€ en 2023.

⁵² Le Saf 94, qui a fait l'objet d'un rapport de la chambre publiée en 2022, est un syndicat mixte ouvert créé à l'initiative du département en 1996, en même temps que la Sadev 94, qui regroupe, outre ce dernier, 32 communes et deux EPT. Son objet est d'acheter des terrains et biens immobiliers à la demande de ses adhérents, de les porter pendant plusieurs années et de les revendre lorsque leur devenir est décidé.

⁵³ La loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière dispose que les collectivités locales peuvent être sociétaires des sociétés locales d'épargne affiliées à la caisse d'épargne et de prévoyance, dans une limite de 20 % du capital (cf. articles L. 512-93 et R. 512-49 et suivants du code monétaire et financier).

financier et D3.1 - liste des organismes de regroupement auxquels il adhère⁵⁴), la chambre relève que ce n'est pas entièrement le cas, certains n'y figurant pas (Île-de-France Mobilités, CAAE, EPA ORSA). Ces états ne mentionnent pas non plus la MDPH (qui a le statut de groupement d'intérêt public et pourrait figurer à l'annexe D3.1), ni le Siaap, ni le fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France (FS2i), établissement public interdépartemental créé en 2019. Enfin, comme vu précédemment, l'annexe D2.1 omet de mentionner l'existence de la DSP sur le très haut débit. Dans sa réponse, le département reconnaît l'intérêt d'une cartographie des organismes et « satellites » et précise y travailler dans le cadre, plus large, d'une cartographie des risques.

2.5.3 Certaines règles relatives aux subventions de fonctionnement doivent être respectées

Encadré n° 4 : Les règles s'appliquant aux collectivités en matière de subventions aux tiers

Les instructions comptables, l'article L. 3312-2 du CGCT et l'article L. 2313-1 dudit code, applicable aux départements en vertu de l'article L. 3313-1, préconisent que les documents budgétaires, en particulier les comptes administratifs, comportent, en annexe (état D2.2 en M52), la liste des concours attribués aux tiers, publics ou privés, sous forme de prestations en nature ou de subventions.

Concernant plus spécifiquement les tiers de droit privé (tels que les associations), l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose qu'une convention doit être conclue lorsque la subvention est supérieure à 23 000 €. Celle-ci définit, notamment, son objet, son montant, ses modalités de versement, ses conditions d'utilisation et ses modalités de contrôle et d'évaluation. Le même article⁵⁵ mentionne que la collectivité a l'obligation de rendre accessibles, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €.

En vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, les associations, œuvres ou entreprises qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. De plus, selon l'article 10 de la loi précitée et l'arrêté afférent du Premier ministre du 11 octobre 2006, lorsqu'une subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire de droit privé doit produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée, un « compte-rendu financier », distinct des comptes sociaux, attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

Tableau n° 3 : Subventions de fonctionnement versées par le département

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions de fonctionnement	38,13	33,83	32,98	36,06	31,09	34,53
dont subv. aux services publics industriels et commerciaux	0,99	0	0	0	0	0
dont subv. autres établissements publics	4,38	4,5	4,51	4,84	4,49	4,65
dont subv. aux personnes de droit privé	32,7	29,3	28,39	31,11	26,5	29,77
dont remises gracieuses	0,06	0,03	0,08	0,11	0,1	0,11

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement diminuent, de 38,1 M€ en 2017 à 34,5 M€ en 2022. Elles connaissent un rebond en 2020, à 36 M€, qui s'explique notamment par des aides exceptionnelles apportées dans le contexte de la crise sanitaire.

Parmi les établissements publics subventionnés (4,6 M€ en 2022) figurent le syndicat mixte des parcs du Tremblay et Choisy Paris Val-de-Marne (2,8 M€), le syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion de l'île de loisirs de Créteil (0,475 M€), ou encore le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc des sports et de loisirs du Grand Godet (0,26 M€).

⁵⁴ Ces annexes comportent une ligne « autres » permettant d'y inscrire les autres organismes concernés.

⁵⁵ Tel que résultant de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dont les modalités d'application sont fixées dans le décret afférent n° 2017-779 du 5 mai 2017.

Plus de 86 % des subventions de fonctionnement (29,8 M€ en 2022) concernent des personnes de droit privé, principalement des associations (plus de 1 200 aidées)⁵⁶. Les versements les plus importants concernent l'amicale des conseillers (1,3 M€ en 2022)⁵⁷, le comité départemental du tourisme (1 M€), le Festi'Val de Marne (0,93 M€), la maison des arts et de la culture de Créteil (0,88 M€), la Briqueterie-centre de développement chorégraphique national du Val-de-Marne (0,8 M€), Sons d'hiver (0,57 M€), et le théâtre-centre dramatique national des quartiers d'Ivry (0,56 M€). Concernant la subvention à l'amicale des conseillers, qui constitue « *un engagement de la collectivité de continuer à assumer le financement de ce régime de retraite spécifique* »⁵⁸, la chambre suggère au département d'envisager un transfert de la gestion des pensions à des régimes plus à même d'assurer leur pérennité financière⁵⁹. En réponse, celui-ci indique avoir étudié un transfert vers la Caisse des dépôts et des consignations, mais qu'après avoir rencontré cette dernière, il en ressort qu'un tel projet n'est pas possible pour des raisons juridiques. Il conclut donc que le maintien de l'association reste, en l'état du droit, la seule solution, et que si la loi devait être modifiée et que la Caisse des dépôts et consignations devenait compétente, il devrait néanmoins assurer le financement des rentes, éventuellement sous la forme d'une subvention à cette dernière.

Si les organismes privés bénéficiant des financements les plus élevés ou présentant les enjeux les plus forts font l'objet, périodiquement, d'un examen approfondi de leur situation financière par le département et que celui-ci reçoit régulièrement leurs comptes et rapports d'activité, il ne leur demande pas le compte-rendu financier réglementaire sur leurs actions déterminées, sauf concernant les structures sportives pour lesquelles ce document est exigé au titre des conventions conclues avec lui. La chambre l'invite donc à demander à tous les organismes privés concernés de lui produire ledit compte-rendu financier⁶⁰. Dans sa réponse, le département précise mettre en œuvre le renforcement de ses opérations de contrôle de l'usage des subventions qu'il accorde, et qu'il veillera désormais à exiger le compte-rendu financier réglementaire.

Enfin, l'annexe D2.2 du compte administratif relative à la liste des concours attribués à des tiers est complétée de façon incohérente puisqu'elle distingue les associations des entreprises mais en incluant dans cette dernière catégorie de nombreuses associations telles que des comités sportifs départementaux, un centre socio-culturel, la maison des arts et de la culture de Créteil, ou encore la Briqueterie. À l'inverse, le théâtre quartiers d'Ivry est placé dans les associations alors qu'il s'agit d'une société à responsabilité limitée. De plus, si ladite annexe recense bien des prestations en nature, elle se limite aux mises à disposition de terrains et de locaux, sans valorisation en euros⁶¹. En outre, sur 1 200 structures privées subventionnées, seulement une quarantaine d'aides en nature sont recensées, laissant supposer que la liste est incomplète. Par exemple, alors que la convention avec l'amicale des conseillers fait état de la mise à disposition gratuite d'un espace de travail, de matériel de bureau et de la prise en charge des frais d'entretien par le département, ces concours en nature ne sont pas listés dans l'annexe précitée. Le département est donc invité à établir un recensement exhaustif des aides en nature attribuées aux organismes privés et à les valoriser, notamment dans ses documents budgétaires et ceux qu'il publie (données essentielles sur son site internet⁶², rapport annuel d'activité des services, etc.) En réponse, celui-ci indique que les observations précédentes, relatives aux documents budgétaires et à leurs annexes, seront prises en compte.

⁵⁶ Hors CAUE qui fait l'objet d'une contribution obligatoire.

⁵⁷ L'amicale des conseillers est une association destinée à financer les retraites des anciens conseillers généraux en activité avant 1992, conformément à la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux qui a reconnu le droit des élus locaux à se constituer une retraite par rente à la gestion de laquelle doivent participer les élus affiliés (cf. articles L. 3123-22 et suivants du CGCT concernant les conseillers départementaux).

⁵⁸ Source : procès-verbal du conseil départemental du 6 février 2017.

⁵⁹ Dans une réponse du 16 juin 2016 à une question parlementaire, le ministère de l'intérieur indique que la caisse des dépôts assure la gestion des régimes de retraite supplémentaire des conseils départementaux de la Creuse, des Bouches-du-Rhône, du Gard, de Haute-Savoie et du Lot-et-Garonne.

⁶⁰ Par exemple, la subvention au Festi'Val de Marne, dont l'objet vise clairement une action déterminée, mériterait de donner lieu à la production, chaque année, d'un compte rendu financier annuel d'utilisation de la subvention.

⁶¹ Sauf pour la MDPH (dont la rémunération et la gestion des agents départementaux, les loyers et l'entretien des locaux mis à disposition sont valorisés à 4,6 M€ dans l'annexe D2.2 du compte administratif 2022), mais qui n'est pas une structure privée.

⁶² Le département publie régulièrement sur son site internet les données essentielles des subventions qu'il accorde, conformément au droit. Néanmoins, aucune mention d'aides en nature n'est faite.

Plus globalement, au regard des éléments précités concernant les relations avec les tiers et « satellites », la chambre recommande au département d'établir une cartographie de l'ensemble de ses engagements (contributions, participations, subventions en numéraire et en nature, etc.) ainsi que des risques financiers associés, afin d'en assurer le suivi. Dans sa réponse aux observations provisoires, celui-ci annonce que la cartographie des tiers sera intégrée à la cartographie des risques en cours d'élaboration, pour répondre à la recommandation qui suit.

Recommandation performance 3 : Établir une cartographie de l'ensemble des engagements financiers et des risques associés vis-à-vis des organismes tiers.

2.6 Un contrôle interne qui peut être renforcé

Comme vu précédemment, le département s'appuie sur plusieurs dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques. Ainsi, un DGA était chargé d'un pôle prévention et maîtrise des risques, créé en 2019, qui a été supprimé en 2022 dans le cadre de la réorganisation des services et dont les fonctions ont été reprises par la direction de l'évaluation, des méthodes et de l'organisation, rattachée au pôle ressources. Cette direction (22 postes) comprend, outre le DPD, un secteur évaluation et observation et un secteur conseil en gestion, conseil interne en organisation et innovation. Elle réalise des études et des évaluations de dispositifs, selon une logique d'évaluation de politiques publiques, et est chargée du contenu de l'intranet. D'autres directions disposent d'outils de contrôle interne et de maîtrise des risques, en particulier la direction des finances⁶³. Enfin, dans le contexte de la crise sanitaire, le département a adopté une démarche de maintien du service public à la population dans le cadre de son PCA, recensant l'ensemble des risques, principalement externes. Un directeur délégué à la gestion de crise et au PCA est rattaché au pôle énergies, patrimoine et déplacements.

Pour autant, le renforcement de l'ensemble de ces outils et procédures s'avérerait opportun au regard des pistes de progrès identifiées précédemment dans la gestion budgétaire et comptable, la commande publique, les SI et les relations avec les tiers et « satellites », mais aussi en matière RH et de fiabilité des comptes. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département indique avoir recruté, durant l'été 2023, deux consultants chargés du contrôle interne et de la prévention des risques, ce qui va permettre de renforcer ses outils et procédures. Concernant la conclusion d'une nouvelle convention de services avec la paierie départementale qui permettrait de formaliser les relations partenariales qui existent sur des sujets d'intérêt commun (fiabilisation de l'actif, contrôle de la dépense, optimisation des recettes, passage à la nomenclature M57, autres chantiers transversaux⁶⁴), le département reçoit positivement cette proposition et annonce qu'il va y travailler en lien avec le nouveau payeur départemental qui a pris son poste en septembre 2023. Enfin, les démarches de communication interne et de sensibilisation des agents en matière de maîtrise des risques mériteraient d'être développées. À titre d'exemple, la chambre régionale des comptes a pris connaissance d'un guide interne datant de 2021 sur « les fondamentaux de la prévention et de la gestion des risques », mais celui-ci est difficilement accessible dans son intranet, et est sans doute peu consulté. En réponse, outre les deux recrutements précités, le département annonce que la sensibilisation de l'ensemble des agents à la question de la maîtrise des risques sera développée.

⁶³ La direction des finances a notamment le projet de développer un dispositif de contrôle interne comptable et financier ; une cartographie des risques juridiques a été faite en 2019-2020 avec l'appui d'un cabinet conseil.

⁶⁴ La dernière convention en vigueur portait sur la période 2013-2016. Les chantiers transversaux concernent la perspective d'instauration, à terme, du compte financier unique et d'une démarche de certification des comptes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil départemental se réunit de façon satisfaisante. Les services départementaux ont fait preuve d'adaptation dans le contexte de la crise sanitaire (plan de continuité d'activité) et ont été réorganisés en 2022 à des fins de plus grande efficacité et de mise en cohérence avec les priorités du nouvel exécutif. Si des outils de pilotage stratégique ont été maintenus (tableaux de bord, revue des grands projets, rapports d'activité), un projet d'administration a été adopté en 2023, portant sur la période 2023-2028.

Pour autant, la gestion départementale peut être améliorée sur plusieurs points.

En matière budgétaire et comptable, le pilotage financier pluriannuel et prospectif mériterait d'être renforcé par l'élaboration d'un véritable d'un programme pluriannuel d'investissement. Son règlement budgétaire et financier gagnerait à être actualisé, notamment dans la perspective du passage à la norme comptable M57.

Le suivi de la délégation de service public peut être renforcé. Il en est de même pour les contributions, participations et subventions attribuées aux tiers et « satellites », dont une cartographie exhaustive mériterait d'être élaborée.

Enfin, la protection des systèmes d'information gagnerait à être formalisée dans un schéma directeur informatique.

Ces différentes pistes de progrès rendent opportun un renforcement des outils de contrôle interne et de maîtrise des risques dont dispose le département.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Un pilotage RH à inscrire dans des lignes directrices pluriannuelles de gestion

Faisait partie auparavant d'un pôle relations humaines et à la population, la DRH (276 postes) a été réajustée et rattachée au DGS lors de la réorganisation des services en 2022, à des fins d'accompagnement stratégique. Elle s'appuie désormais sur 3 directions adjointes (gestion des compétences et accompagnements des parcours professionnels, gestion des carrières, des rémunérations et du temps de travail, et amélioration de la qualité de vie et des conditions de travail) et 15 services, et anime un réseau de référents au sein des directions dans le cadre de « centres de responsabilité »⁶⁵. Ses outils de pilotage sont multiples : système d'information RH, tableaux de bord (masse salariale, effectifs, heures supplémentaires, frais de déplacement), organigrammes, procédure de recrutement, plans de formation. Le département dispose également d'un plan d'actions triennal pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes⁶⁶.

Le département a instauré, à partir de 2017, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), a adopté un règlement afférent au télétravail en octobre 2020⁶⁷, et a élaboré un règlement de temps de travail en vigueur depuis 2023.

⁶⁵ Bien que pilotés par la DRH, les crédits de masse salariale sont répartis par direction dans le cadre d'un dialogue de gestion.

⁶⁶ Conformément aux articles L. 132-1 et suivants du CGFP. Son premier plan en la matière remonte à 2010. Son plan s'inscrit en lien avec son rapport annuel de situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

⁶⁷ Définissant les critères d'éligibilité des postes concernés ainsi que les modalités de mise en œuvre et d'aide du département (10 € nets par mois). D'après le rapport social unique 2021, 2 737 agents exercent une partie de leurs fonctions en télétravail, dont 1 502 de catégorie A. Ils sont 1 469 à relever de la filière administrative.

S'il a su produire ses rapports sociaux uniques (RSU, anciennement bilans sociaux), depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, il doit désormais les présenter au conseil départemental, conformément à l'article L. 231-4 du code général de la fonction publique (CGFP). En réponse, le département indique que cela sera fait avant fin 2023 concernant les RSU 2021 et 2022. Par ailleurs, il ne dispose pas encore d'un document unique d'évaluation des risques professionnels⁶⁸ à l'échelle de la collectivité mais d'une multitude de documents (un par unité de travail) dont certains sont à actualiser ; une réflexion a été engagée sur le sujet en 2023. Enfin, conformément à la loi précitée, il s'est doté de lignes directrices de gestion, fin 2020, mais uniquement en matière de promotions, dans le cadre de son affiliation au centre interdépartemental de gestion de la petite couronne. Or ces lignes, qui devaient entrer en vigueur en 2021, sont plus larges car, en vertu des articles L. 413-1 et suivants du CGFP, elles doivent déterminer une stratégie pluriannuelle de pilotage des RH, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et fixer des orientations générales en matière de valorisation des parcours professionnels⁶⁹. Si le département a indiqué, lors du contrôle, que son souhait était de s'engager dans cette démarche via l'élaboration d'un schéma directeur RH, la chambre lui rappelle, au regard des enjeux identifiés (notamment en matière de pilotage de la masse salariale et des effectifs,), son obligation de se doter d'un tel outil dès que possible. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département rappelle que s'il existe des lignes directrices de gestion pour les avancements de grade et la promotion interne, des lignes complètes seront produites dans le cadre de l'élaboration de la stratégie pluriannuelle de gestion des ressources humaines qui est à son agenda social pour le premier semestre 2024.

Recommandation régularité 1 : Adopter des lignes directrices de gestion en matière de ressources humaines (articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique).

3.2 Une masse salariale dont l'évolution est ralentie, mais dont le poids reste important

Tableau n° 4 : Charges de personnel

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Budget général	361,04	357,91	346,57	352,24	355,13	364,93
Budget annexe foyers de l'enfance	-	-	15,04	15,95	15,86	16,12
Budget annexe assainissement	13,82	13,19	13,23	12,65	12,72	12,35
Budget annexe laboratoire	1,18	1,14	1,08	0,92	1,06	1,05
Budget annexe restauration	3,86	3,86	4,12	4,26	4,22	4,94
Total charges de personnel, budgets agrégés	379,9	376,1	380,09	386,02	388,99	399,39
<i>Part du budget général (en %)</i>	<i>95,1</i>	<i>95,2</i>	<i>91,2</i>	<i>91,3</i>	<i>91,3</i>	<i>91,4</i>
Charges de personnel / charges courantes, tous budgets (en %)	28,0	27,7	27,2	27,6	26,8	27,2
<i>Moyenne de strate (en %)</i>	<i>19,27</i>	<i>19,06</i>	<i>19,69</i>	<i>19,26</i>	<i>19,49</i>	<i>ND*</i>

ND* : donnée non disponible

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données de strate de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

⁶⁸ Conformément aux articles L. 4121-3 et R. 4121-1 du code du travail, l'employeur transcrit et met à jour dans un « document unique » les résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs à laquelle il procède.

⁶⁹ Cf. décret afférent n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

Les charges de personnel (tous budgets) évoluent de 379,9 M€ en 2017 à 399,4 M€ en 2022, soit une progression modérée de 5,1 % sur six ans. Pour autant, si leur part dans les charges courantes diminue légèrement, atteignant 27,2 % en 2022 contre 28 % en 2017⁷⁰, elle demeure bien supérieure à la moyenne de strate qui est de 19,5 %⁷¹. Ce poids s'explique notamment par la gestion en régie, depuis de nombreuses années, de multiples services publics, y compris sur des compétences non obligatoires ; c'est notamment le cas des crèches, dont la masse salariale des agents (près de 1 900 postes) s'élève à plus de 68 M€ en 2022. Également, le département assure la gestion d'un réseau d'assainissement, dont la masse salariale des agents atteint 12,3 M€ en 2022. Mais même en neutralisant ces 2 domaines (crèches, assainissement), le poids des dépenses de personnel du département dans ses charges courantes s'établit à 21,7 %.

Concernant le seul budget général⁷², dont la part représente plus de 91 % des dépenses agrégées de personnel (95 % avant la création du budget annexe foyers de l'enfance en 2019), leur montant par habitant atteint 254 € en 2021 et 259 € en 2022 contre une moyenne de strate de 181 € en 2021, même si l'écart tend à diminuer.⁷³

Tableau n° 5 : Charges de personnel par habitant (budget général)

€ / habitant	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Département du Val-de-Marne	264	261	251	254	254	259
Moyenne de la strate	171	170	176	178	181	ND*

ND* : donnée non disponible

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données de strate de la DGCL et de la DGFIP

L'évolution de la masse salariale résulte mécaniquement des effets du glissement, vieillesse, technicité (GVT), du protocole d'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)⁷⁴, et des revalorisations catégorielles et salariales décidées au plan national. En 2020, il a versé une prime « exceptionnelle Covid »⁷⁵ à environ 4 440 agents mobilisés pour faire face à la crise sanitaire, pour un coût de 1,26 M€. Par ailleurs, l'augmentation des dépenses de personnel en 2022 (+ 10 M€ par rapport à 2021) résulte principalement de la hausse nationale du point d'indice et du *minimum* de traitement, des mesures du « Ségur de la santé », et du versement d'une « indemnité inflation »⁷⁶.

Enfin, certaines décisions prises par le département ont favorisé la progression de la masse salariale. Sur la période de contrôle, il a ainsi fixé des taux d'avancement à 100 % pour certains cadres (attachés hors classe, ingénieurs hors classe, en chef hors classe et de classe exceptionnelle). Surtout, les modalités de mise en œuvre et d'élargissement du Rifseep se sont traduites par un coût « d'harmonisation par le haut » de 0,54 M€ en 2018, 1,55 M€ en 2019, 2,5 M€ en 2021, et 1,3 M€ en 2022, soit un coût total de près de 6 M€ sur 2018-2022 ; elle devrait se poursuivre en 2023, à hauteur de 1,2 M€⁷⁷.

⁷⁰ Le rebond de 2020 s'explique par l'impact de la crise sanitaire.

⁷¹ Départements de plus d'un million d'habitants. Source de la moyenne de la strate (2021) : direction générale des collectivités locales (DGCL) et direction générale des finances publiques (DGFIP).

⁷² Cf. détail des charges de personnel du budget général en annexe n°1 sur les RH.

⁷³ L'écart est ainsi passé de 93 € en 2017 à 73 € en 2021.

⁷⁴ Le « GVT » correspond à l'augmentation annuelle de la masse salariale découlant du déroulement de carrière (avancements, promotions, etc.) et du vieillissement des agents. Signé par plusieurs organisations syndicales de la fonction publique, le PPCR date de 2016 et a été mis en œuvre par l'État à partir de 2017.

⁷⁵ Conformément au décret afférent n° 2020-570 du 14 mai 2020.

⁷⁶ D'après les fichiers de paie, cette indemnité a été attribuée à plus de 5 000 agents pour un coût total de 0,5 M€.

⁷⁷ Source : comptes rendus des comités techniques de 2019 et 2020, et ROB 2022.

3.3 Un pilotage des effectifs à renforcer

3.3.1 Des effectifs maîtrisés, mais à piloter en équivalents temps plein travaillé

Tableau n° 6 : Postes budgétaires autorisés

au 31 décembre	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Budget général	7 613	7 610	7 239,5	7 245,5	7 242,5	7 213,5
Budget annexe foyers de l'enfance	SO*	SO*	369,5	370,5	369,5	364,5
Budget annexe assainissement	301	301	299	292	292	292
Budget annexe laboratoire	23	23	24	24	24	24
Budget annexe restauration	104	107	109	109	113	152
Total	8 041	8 046				

*SO : sans objet

Source : CRC d'après les rapports annuels sur les orientations budgétaires

Le département présente, dans ses ROB, des tableaux d'effectifs tous budgets mais qui ne concernent que les postes autorisés, au nombre 8 046 en 2022 (8 041 sur 2017-2021). L'évolution des emplois effectivement pourvus mériterait, aussi, d'être mentionnée. Le département a répondu que cela serait fait pour le ROB 2024.

L'analyse de l'annexe D1.1 du compte administratif sur l'état du personnel permet de retracer l'évolution précitée, mais uniquement concernant les emplois permanents.

Tableau n° 7 : Effectifs budgétaires et pourvus (tous budgets)⁷⁸

Au 31 décembre	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Effectifs permanents budgétaires (a)	8 034	7 661,5	8 033	8 033	8 031	8 036
Effectifs permanents pourvus sur emplois budgétaires (b)	7 558	7 184	7 554	7 539	7 507	7 330,5
<i>dont titulaires</i>	6 983	6 644	6 804	6 667	6 564	6 295,5
<i>dont non-titulaires</i>	575	540	750	872	943	1 035
Déférence entre effectifs budgétaires et pourvus (a-b)	476	477,5	479	494	524	705,5

Source : CRC d'après les comptes administratifs

À cet effet, la chambre régionale des comptes invite le département à renseigner correctement, chaque année, la partie de l'annexe D1.1 consacrée spécifiquement aux agents non-titulaires sur emplois permanents et non permanents dans le compte administratif du budget général, conformément à l'instruction M52. Celui-ci a répondu qu'il améliorerait le contenu de cette annexe pour les prochains exercices.

Selon les comptes administratifs, les effectifs pourvus sur emplois permanents (tous budgets), sont en légère baisse entre 2017 (7 558 agents) et 2021 (7 507 agents), avant de diminuer notamment en 2022 (7 330,5 agents)⁷⁹. Pour autant, ces données ne concordent pas exactement avec celles figurant dans les RSU⁸⁰. Selon le département, la différence pourrait s'expliquer par la notion de « postes réserves » qui n'apparaissaient pas dans les centres de ressources et dont la clarification a été faite en 2023. Surtout, les chiffres quasiment ronds de l'annexe D1.1 indiquent que les agents ne sont pas décomptés en équivalents temps plein travaillé (ETPT) alors qu'ils le devraient, comme prescrit par l'instruction M52. Lors du contrôle, le département a indiqué que le pilotage de ses effectifs en ETPT faisait justement partie de ses projets et ajouté, dans sa réponse, que la correction serait apportée à l'avenir.

⁷⁸ Hors emplois fonctionnels (contrairement aux emplois autorisés figurant dans les ROB). Cf. détail des effectifs pourvus sur emplois budgétaires pour le budget général et les budgets annexes en annexe n° 1 sur les RH.

⁷⁹ Les données 2018 sont cependant faussées car les agents du foyer de l'enfance ont été enlevées du budget général alors que le budget annexe n'avait pas encore été créé, d'où une baisse anormale constatée cette année dans le compte administratif.

⁸⁰ Ainsi, le RSU 2020 et le RSU 2021 (onglets 1.1.1 sur les fonctionnaires et 1.2.1 sur les contractuels sur emplois permanents) indiquent respectivement 7 426 agents sur emplois permanents au 31 décembre 2020 et 7 725 au 31 décembre 2021.

De son côté, la chambre a réalisé des estimations en ETPT à partir des fichiers de paie du département⁸¹ qui présentent logiquement des données plus élevées que celles des comptes administratifs. Mais elles confirment la tendance précitée, à savoir une diminution des effectifs rémunérés entre 2017 et 2022, de 7 732,39 à 7 455,66 ETPT, soit une baisse de près de 277 ETPT (- 3,6 % en 6 ans), illustrant une maîtrise de l'évolution des effectifs sur la période.

Tableau n° 8 : Emplois en ETPT (tous budgets)

ETPT	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Titulaires	6 693,87	6 545,67	6 394,59	6 259,34	6 177,12	5 958,73
Non titulaires	1 027,79	1 092,11	1 275,38	0,00	0,00	0,00
Autre statut	10,73	9,73	77,57	90,52	104,07	124,92
Contractuels	0,00	0,00	208,44	1 280,77	1 334,49	1 372,01
Total général	7 732,39	7 647,51	7 955,98	7 630,63	7 615,68	7 455,66

Source : CRC d'après les fichiers de paie du département

Pour autant, en se fondant sur ces données, le « taux d'administration », qui correspond au nombre d'agents pour 1 000 habitants, s'élève à 5,3 agents pour 1 000 habitants dans le Val-de-Marne, soit près de 2 agents de plus que la moyenne de la strate de 3,7 agents.⁸²

En 2021, sur les emplois pourvus, 59,1 %, relèvent de la catégorie C, 30,6 % de la catégorie A, et 10,3 % de la catégorie B⁸³. Près de 70 % des effectifs se trouvent dans les filières techniques (43,6 %), administratives (25,6 %) et autres (1 %), le gros des 30 % restant concernant les filières sociales (13 %) et médico-sociales (16,8 %). Les agents titulaires représentent 87,5 % des postes pourvus (12,5 % pour les contractuels). Les femmes représentent près de 77 % des effectifs. Les principaux secteurs d'emplois sont les services sociaux (plus de 2 600 postes au pôle des solidarités, hors assistants familiaux), les crèches (1 900 emplois, comme dit précédemment), et les collèges (1 000 agents).

Enfin, en se basant sur les emplois permanents affichés dans les comptes administratifs, l'écart entre les postes budgétaires et ceux pourvus, d'environ 500 par an entre 2017 et 2021, croît à 705 agents en 2022. Outre les difficultés de recrutement existant sur certains métiers (secteurs sociaux, crèches), la vacance s'explique aussi par un enjeu de soutenabilité budgétaire⁸⁴ car si le département décidait et parvenait à pourvoir tous les postes budgétés vacants, ses dépenses de personnel bondiraient de plus de 36 M€ par an⁸⁵. La chambre recommande donc au département de se doter d'outils de suivi précis et cohérents des effectifs, en ETPT, propres à en assurer le pilotage. Dans sa réponse aux observations provisoires, celui-ci indique avoir initié une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), avec l'objectif de lancer une contractualisation direction par direction afin de fiabiliser les moyens octroyés en RH et réaffecter près d'une centaine d'agents en attente d'affectation sur des postes vacants d'ici fin 2023, ce qui permettrait de réduire le risque de majoration excessive de la masse salariale. Il ajoute que ses tableaux de bord mensuels seront revus dans le sens de la recommandation qui suit, et que les contrats de GPEEC précités permettront un pilotage pluriannuel à compter de 2024.

Recommandation performance 4 : Se doter d'outils de suivi précis et cohérent des effectifs, en équivalents temps plein travaillé, propres à en assurer le pilotage.

⁸¹ Tous budgets confondus, emplois non permanents compris. Pour autant, quelques incohérences sont notées dans les fichiers de paie concernant la répartition entre effectifs « non-titulaires » et contractuels. Ainsi, en 2017 et en 2018, ceux-ci ne font apparaître aucun contractuel ; en 2020 et en 2021, il n'y a aucun « non-titulaire » dans les fichiers de paie. C'est pourquoi, il est possible que l'année 2019 affiche des doublons, expliquant le nombre plus élevé d'ETPT que les autres années.

⁸² Source de la moyenne de strate : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2022*.

⁸³ Source : bilan social 2022 pour l'année 2021.

⁸⁴ Des articles de presse publiés en 2022 font d'ailleurs état de plus de 600 postes vacants ou « gelés ». Dans un message adressé aux agents en avril 2023, le président du département a indiqué avoir « dégelé » 157 postes vacants.

⁸⁵ En se basant sur le montant de dépenses de personnel 2021 (388,99 M€) et le nombre d'ETPT estimés au travers des fichiers de paie (7 615,68), le coût annuel d'un ETPT peut être évalué à 51 078 €, que la chambre a multiplié par le nombre d'ETPT.

3.3.2 Les agents mis à disposition

Encadré n° 5 : Les règles encadrant les mises à disposition d'agents territoriaux

Les règles de mise à disposition d'agents territoriaux figurent aux articles L. 512-12 et suivants du CGFP (anciennement articles 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). Elles sont précisées dans le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités qui énonce que « *la mise à disposition est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination (...) dans les conditions définies par la convention de mise à disposition* ». Il indique que « *l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité (...) la rémunération du fonctionnaire mis à disposition* » mais qu'il peut être dérogé à cette règle « *lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché* ».

Lors du contrôle, le département a transmis à la chambre une liste d'une quarantaine d'agents mis à disposition de divers organismes publics et privés sur la période sous revue. Néanmoins, il n'a pas été en mesure de lui communiquer l'ensemble des conventions afférentes. En outre, la liste n'est pas complète puisqu'elle omet de mentionner, par exemple, une agente mise à disposition d'une fondation sur 2020-2023 ainsi que, surtout, la centaine d'agents mis gracieusement à disposition de la MDPH (pour un coût de 4,1 M€). Dans sa réponse, le département indique que le pilotage des conventions sera repris par le service ressources et pilotage de la DRH à compter de septembre 2023 et que les conventions manquantes seront produites à l'automne 2023.

Concernant les organismes pour lesquels la rémunération des agents mis à disposition fait l'objet d'un remboursement (0,53 M€ en 2022)⁸⁶, l'inscription utilisée par le département est le compte 6419 « Remboursements sur rémunérations du personnel », mais celui-ci a vocation, normalement, à retracer les atténuations de charge ayant trait aux remboursements sur charges de personnel. La chambre invite le département à utiliser le compte afférent 7084 « Mise à disposition de personnel facturée », dédié au remboursement du personnel mis à disposition, conformément à l'instruction comptable M52. En réponse, celui-ci annonce que cette préconisation sera suivie à l'avenir.

3.4 Les rémunérations et les avantages en nature

3.4.1 Un régime indemnitaire complexe, comportant deux indemnités à régulariser

Encadré n° 6 : Les règles encadrant le régime indemnitaire dans les collectivités locales

Anciennement fixées dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ces règles figurent désormais dans le CGFP (articles L. 714-1 et suivants). L'agent a droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, et les primes et indemnités instituées par une disposition réglementaire, ces dernières constituant le « régime indemnitaire » à proprement parler. Les organes délibérants des collectivités fixent les régimes indemnataires de leurs agents (principe de libre administration) dans la limite de ceux dont bénéficient les agents de l'État (principe de parité). Toute prime ou indemnité doit être attribuée après délibération précise (mentionnant notamment leur nature, les conditions d'attribution, les bénéficiaires, les conditions de modulation) et fondée soit sur un texte applicable à la fonction publique d'État, soit sur un texte propre à la fonction publique territoriale.

⁸⁶ Cela concerne les organismes privés ainsi que certains organismes publics tels que les tribunaux de Créteil. Cf. Montants annuels des remboursements en annexe n° 1 sur les RH.

Les régimes indemnитaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions, de l'engagement professionnel et, le cas échéant, des résultats collectifs du service. C'est dans ce cadre qu'a été instauré le Rifseep, à partir de 2014 (décret afférent n° 2014-513 du 20 mai 2014), dans différents corps de l'État, avec l'obligation d'être transposé dans un délai raisonnable dans les cadres d'emplois équivalents des collectivités. Le Rifseep comprend deux parts qui doivent être instituées : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), en fonction du groupe et du niveau de responsabilité auxquels appartient l'agent, et le complément indemnitaire annuel (CIA), dont l'attribution est variable selon des critères de performance appréciés lors de l'évaluation professionnelle. L'IFSE et le CIA sont exclusifs de toute autre prime et indemnité liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par un arrêté ministériel du 27 août 2015⁸⁷. Les « avantages collectivement acquis » ayant le caractère de complément de rémunération mis en place avant la loi de janvier 1984, les avantages en nature, et la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ne sont pas concernés par cette exclusivité et peuvent donc se rajouter au régime indemnitaire.

Le CGFP prévoit des situations possibles de maintien du régime indemnitaire à titre individuel :

- durant les congés liés aux responsabilités parentales, sans préjudice de leur modulation en fonction de l'engagement professionnel et des résultats collectifs du service (article L. 714-6 dudit code) ;
- si le montant indemnitaire dont bénéficie un agent territorial en application des dispositions réglementaires antérieures est diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires du régime indemnitaire des services de l'État servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont l'agent concerné est titulaire (article L. 714-8, dont les dispositions reprennent celles de l'ancien article 88 de la loi précitée de 1984) ;
- dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la cinquième partie du CGCT sur la coopération locale (article L. 714-9 du CGFP).

Des dispositifs légaux de maintien sont aussi prévus dans des cas bien spécifiques (transfert dans un service départemental d'incendie et de secours, transfert de personnel de l'État, accompagnement à la mobilité dans le cadre d'une restructuration à l'initiative de l'administration).

Le recrutement externe et la mutation d'un agent d'une collectivité à une autre, au titre de l'article L. 512-24 du CGFP, ne rentrent dans aucune de ces exceptions. L'agent recruté par voie externe ou muté bénéficie donc du régime indemnitaire fixé par l'organe délibérant de la collectivité qui le recrute et ne dispose d'aucun droit garanti au maintien de celui qui lui était alloué antérieurement.

Le département a instauré, à partir de 2017, le Rifseep après un travail de catégorisation des fonctions. Néanmoins, au lieu d'adopter un règlement général, il a décidé de délibérer spécifiquement sur chaque cadre d'emploi concerné. De plus, à la suite de remarques du contrôle de légalité sur des imprécisions concernant l'attribution du complément indemnitaire annuel (CIA), il a dû redélibérer sur l'ensemble de ses textes en 2019. Ainsi, le Rifseep en vigueur à ce jour repose sur une trentaine de délibérations, ce qui rend son suivi complexe. Lors du contrôle, le département a souligné que le régime, tel que mis en place sous la mandature précédente, ne favorisait pas son attractivité en termes de rémunération, et qu'il souhaitait le refondre d'ici la fin 2023 avec l'aide d'un cabinet extérieur.

Comme vu précédemment, les modalités d'instauration du Rifseep se sont traduites par un coût supplémentaire de charges de personnel, de près de 6 M€ sur 2018-2022.

Concernant la nouvelle bonification indiciaire (NBI)⁸⁸, le nombre total d'attributaires connaît une diminution entre 2018 et 2022, passant de 3 804 agents à 3 020, pour un montant total de 2,9 M€ en fin de période. La baisse s'explique notamment par le remplacement de la NBI « zone urbaine sensible » par la NBI « quartiers prioritaires » de la politique de la ville dans le cadre de la redéfinition de sa géographie prioritaire. Dans sa réponse, le département l'explique aussi par le recours plus important aux agents contractuels du fait de l'assouplissement des conditions réglementaires (résorption de l'emploi précaire) et de la moindre organisation des concours sur la période et des promotions internes incidemment. Il est à relever que les données 2021 en la matière figurant dans le ROB 2023 ne concordent pas exactement avec celles du ROB 2022⁸⁹.

⁸⁷ Exemple des indemnités compensant le travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés, les astreintes.

⁸⁸ La NBI sert à favoriser les emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière à titre principal, et se traduit par l'attribution de points d'indices majorés.

⁸⁹ Le ROB 2023 mentionne ainsi un coût de NBI de 2,95 M€ en 2021 contre un montant de 3,24 M€ dans le ROB 2022.

Par ailleurs, le département verse, depuis 1979 une prime annuelle au titre des « avantages collectivement acquis » (près de 3,3 M€ par an⁹⁰), pour laquelle il a pris une délibération spécifique en 2021 afin de conforter son existence dans le cadre du Rifeep.

Ensuite, une indemnité pour travail insalubre et dangereux est attribuée à plus de 900 agents techniques en 2022 (collèges, égoutiers), pour un coût de 0,3 M€⁹¹. Versée depuis de nombreuses années sur la base d'un décret de 1967⁹², elle ne repose sur aucune délibération. En outre, elle ne constitue pas un avantage collectivement acquis ni ne fait pas partie des primes énumérées dans l'arrêté ministériel du 27 août 2015 qui permettrait de la cumuler avec la perception de l'IFSE et du CIA⁹³. Cette indemnité est donc irrégulière. À défaut d'être supprimée, elle doit être intégrée dans le régime indemnitaire. En réponse à cette observation, le département indique que cette intégration est prévue dans le cadre de la refonte du régime indemnitaire pour laquelle une délibération sera présentée au conseil départemental avant fin 2023.

Enfin, le département a voté en juin 2022, avec une application rétroactive au 1^{er} janvier 2022, une délibération permettant le versement d'une « *indemnité différentielle pour compenser la perte de rémunération dans certaines situations spécifiques* ». Elle prévoit, dans le respect des plafonds réglementaires, que le régime indemnitaire antérieur puisse être maintenu dans 3 cas : une fermeture d'activité ou de service entraînant un changement de fonctions, une mobilité accompagnée ou volontaire (pour des agents ayant occupé leur ancien poste au moins 3 ans), et la situation d'agents recrutés par voie externe qui « *doivent pouvoir percevoir de manière transitoire une indemnité différentielle évolutive visant à compenser l'éventuelle perte financière au regard du montant indemnitaire détenu antérieurement, et ce jusqu'à convergence avec le régime indemnitaire en vigueur au sein de la collectivité* ». D'après les données du département, le nombre d'agents concernés est faible, de 29 en 2022 pour un coût total de moins de 35 000 €, dont 10 agents pour le cas de la mutation externe pour un coût de plus de 28 500 €⁹⁴.

Si les deux premiers cas (réorganisation, mobilité) concernent des situations proches de celles pour lesquelles des dispositions de maintien sont prévues par le droit, le recrutement externe d'un agent ne rentre, en revanche, dans aucune des exceptions réglementaires permettant le maintien du régime indemnitaire antérieur même si celui-ci lui était plus favorable. De plus, à sa demande, la chambre a eu accès à des dossiers d'agents recrutés par voie externe et bénéficiant de ladite prime pour lesquels il s'avère que celle-ci surcompense la « *perte financière* » précitée car elle prend en considération des indemnités compensatrices de logement et des compléments de traitement indiciaire, propres aux emplois que lesdits agents occupaient antérieurement mais dont ils n'ont normalement plus droit dans le cadre de ceux qu'ils occupent au département⁹⁵. Cette disposition est donc irrégulière car non conforme aux articles L. 714-4 et suivants du CGFP⁹⁶. Alors qu'elle est censée être transitoire, aucune limite de temps n'est fixée dans la délibération et son versement en 2022, de surcroît rétroactif au 1^{er} janvier, devrait se poursuivre sur toute l'année 2023. Enfin, elle est source de différences de traitement entre des agents à situation professionnelle identique au sein de la collectivité.

⁹⁰ Cf. coût annuel de la prime en annexe n° 1 sur les RH.

⁹¹ Cf. coût annuel de l'indemnité en annexe n° 1 sur les RH.

⁹² Décret n° 67-624 du 23 juillet 1967 fixant les modalités d'attribution et les taux des indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants.

⁹³ Le département a d'ailleurs reconnu, lors du comité technique de décembre 2019, que ladite indemnité n'était pas cumulable avec le Rifeep.

⁹⁴ Le premier cas concerne 5 agents (pour un coût total de 1 165 €), et le second cas, 14 agents (coût de 5 153 €).

⁹⁵ Ainsi, certains agents des établissements de santé et médico-sociaux peuvent percevoir une indemnité compensatrice, en complément de traitement, en raison de l'absence d'un logement de fonction. Concernant le complément de traitement indiciaire, son bénéfice est ouvert à des agents au sein de d'établissements et services sociaux et médico-sociaux énumérés dans une liste. Par exemple, si l'aide sociale à l'enfance en fait partie, ce n'est pas le cas des crèches.

⁹⁶ La chambre relève d'ailleurs que dans les fichiers de paie, l'indemnité différentielle est cataloguée « article 88 » (de la loi de 1984), dont les dispositions afférentes figurent aujourd'hui à l'article L. 714-6 du CGFP. Mais celles-ci, qui étaient déjà citées dans les délibérations instaurant le Rifeep, font référence à d'autres situations que celles prévues par l'indemnité différentielle et ne peuvent donc constituer son fondement juridique.

Lors du contrôle, le département a admis que l'objectif de sa disposition était de renforcer son attractivité dans les recrutements externes, qu'il l'avait travaillée avec le contrôle de légalité, et qu'elle serait supprimée une fois le Rifseep refondu. Néanmoins, en raison de son caractère irrégulier, la chambre recommande au département de supprimer cette indemnité différentielle ou, à défaut, de l'intégrer dans le Rifseep. En réponse, le département considère que son dispositif, construit en lien avec la préfecture, est régulièrement pratiqué par d'autres collectivités. Il ajoute que le tribunal administratif a été saisi par une organisation syndicale et qu'il s'en remettra à la position du juge quant à la légalité de la délibération. Pour autant, il annonce que la recommandation d'intégrer l'indemnité pour travail insalubre et dangereux et « l'indemnité différentielle » dans le Rifseep, telle que formulée ci-dessous, sera suivie dans la délibération de révision de son régime indemnitaire à intervenir d'ici fin 2023.

Recommandation régularité 2 : Intégrer l'indemnité pour travail insalubre et dangereux et « l'indemnité différentielle » dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (articles L. 714-1 et suivants du code général de la fonction publique).

3.4.2 Certains avantages en nature sont à régulariser

Le département mène une politique d'action sociale en faveur de ses agents qui représente près de 6 M€ de dépenses par an (aides aux familles, bourses scolaires, séjours vacances, chèques-cadeaux, distribution de jouets durant les fêtes de fin d'année, titres repas). En 2023, il a adhéré au comité national d'action sociale, pour un montant de 1,6 M€, afin de compléter ses prestations d'actions sociales et culturelles.

Encadré n° 7 : Les véhicules et les logements de fonction

L'article L. 3123-19-3 du CGCT dispose que selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil départemental peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents du département lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie ; tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage.

Concernant les logements de fonction, leurs règles d'attribution, telles que modifiées par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, et codifiées dans le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P, cf. articles R. 2124-64 et suivants), disposent notamment que la concession accordée par nécessité absolue de service comporte la gratuité de la prestation du logement nu, mais que seules les personnes ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sécurité ou de responsabilité peuvent bénéficier de ce régime, que les surfaces sont limitées en fonction du nombre de personnes occupantes, et que les avantages dits « accessoires » (frais d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage) sont à la charge des occupants.

Concernant les avantages en nature, le département fait état de 217 logements de fonction concédés par nécessité absolue de service en 2022 (contre 242 en 2017), dont 184 dans les collèges. Les modalités de leur attribution, actualisées en 2022, font l'objet d'une délibération annuelle de la commission permanente. Elles n'appellent pas d'observation au regard des règles précitées.

Si les véhicules de service ne font normalement pas partie des avantages en nature⁹⁷, environ 200 agents disposent d'un tel véhicule avec un remisage à domicile « permanent », selon des modalités fixées par une délibération en 2013, en contrepartie du paiement d'une contribution financière. Une réflexion a été initiée en 2023 pour remettre à plat ces modalités.

⁹⁷ Les véhicules de service ne doivent être utilisés qu'à des fins professionnelles (même avec remisage à domicile). S'ils devaient servir à des fins privées, ils constituerait alors des avantages en nature, d'où un nécessaire contrôle de leur utilisation.

Enfin, des véhicules de fonction sont attribués au DGS, aux DGA et au directeur de cabinet, ainsi qu'à des élus jusqu'en 2021. Concernant le DGS, les DGA et le directeur de cabinet (neuf véhicules de fonction en 2022), il est à relever qu'une seule délibération a été prise sur la période de contrôle, relative à l'année 2021. Aucune délibération n'a été adoptée en 2022. La chambre a donc recommandé au département, dans ses observations provisoires, de voter, chaque année, une délibération en la matière, conformément à l'article L. 3123-19-3 du CGCT. Dans sa réponse, celui-ci précise qu'aucun élu n'a disposé d'un véhicule de fonction en 2022, et donc qu'aucune délibération en ce sens n'a été adoptée. Concernant l'attribution d'un véhicule de fonction au DGS, aux DGA et au directeur de cabinet, il précise qu'à la suite du contrôle, une délibération correspondante a été adoptée le 4 septembre 2023, et que chaque année, une nouvelle délibération sera proposée à l'approbation.

3.5 Le temps de travail

Encadré n° 8 : Les règles du temps de travail dans les collectivités locales

Avant la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les règles relatives au temps de travail dans les collectivités locales étaient régies par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 telle que modifiée par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Ces règles précisait que les collectivités ne pouvaient décider de faire travailler leurs agents moins de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an⁹⁸, sauf dérogation par validation des droits acquis préexistants en application d'une délibération.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 a supprimé cette dérogation et prévoit désormais que les collectivités disposent d'un délai d'un an, à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, pour définir les règles de temps de travail de leurs agents, celles-ci devant entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition (soit le 1^{er} janvier 2023 pour les départements). Ces dispositions, qui figurent désormais aux articles L. 611-1 et suivants du CGFP, ont été rappelées dans une instruction gouvernementale du 28 septembre 2021 envoyée aux préfets.

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ou « heures supplémentaires » sont, selon le décret afférent n° 2002-60 du 14 janvier 2002, les heures effectuées en dehors des bornes horaires définies par le cycle de travail, et seuls les agents ayant accompli réellement des heures supplémentaires peuvent en percevoir. Elles peuvent être versées à des agents de catégorie C ou B dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective de telles heures. Elles ne peuvent pas dépasser un plafond mensuel de 25 heures, y compris les heures accomplies les dimanches, de nuit et les jours fériés, sauf circonstances exceptionnelles et pour une période limitée. L'utilisation d'IHTS comme complément forfaitaire de rémunération est proscrite. Enfin, leur versement est subordonné à la mise en œuvre, par l'employeur, de moyens de contrôle automatisé permettant la comptabilisation exacte des heures.

3.5.1 Un règlement du temps de travail en vigueur depuis 2023, qui comporte des sujétions avantageuses

Si le suivi du temps de travail est automatisé au moyen d'une badgeuse, environ la moitié des agents n'y sont pas soumis (cas des agents des crèches par exemple), le contrôle relevant dans ce cas de la hiérarchie. En outre, le logiciel de gestion du temps de travail utilisé jusqu'à la fin 2022 était ancien ; il n'était pas relié à la principale application utilisée en matière RH ni ne permettait un suivi efficace et automatisé du temps de travail, en particulier des heures supplémentaires (cf. *infra*, problème des « heures à valider »). Il a été remplacé par un nouveau logiciel en 2023 devant permettre, à terme, un « badgeage informatique » des agents n'étant pas soumis au badgeage manuel.

⁹⁸ 1 600 heures portés à 1 607 heures en 2004 avec la mise en place de la « journée de solidarité ».

Sous la précédente mandature, le département avait refusé de se mettre en conformité avec la loi de transformation de la fonction publique de 2019 et conservé 10 jours de congés extra-légaux. Actée par des délibérations de 1999 et de 2001, la durée annuelle du temps de travail, fixée à 1 529,5 heures⁹⁹, ne reposait sur aucun règlement. Elle représentait un écart de 77,5 heures par rapport aux 1 607 heures légales, soit l'équivalent théorique de près de 367 agents rémunérés sans service fait, pour un coût annuel de près de 19 M€¹⁰⁰.

À la suite des élections de 2021, le département a engagé le chantier de la régularisation du temps de travail et adopté, en octobre 2022, un règlement, entré en vigueur en 2023. Celui-ci fixe sa durée annuelle à 1 607 heures avec différents cycles et sujétions particulières selon les métiers au titre de la pénibilité qui permettent aux agents concernés de disposer de jours de réduction du temps de travail (RTT) supplémentaires par rapport au droit commun. Mais il s'avère qu'environ 45 % des agents du département bénéficient de tels jours, ce qui est avantageux. Sont notamment concernés les travailleurs sociaux, les agents des crèches et des collèges qui se voient octroyer 10 jours de RTT supplémentaires en moyenne¹⁰¹. Le dispositif départemental est pendant devant le tribunal administratif.

Recommandation régularité 3 : Modifier le règlement du temps de travail afin de respecter la durée annuelle légale de 1 607 heures telle que fixée aux articles L. 611-1 et suivants du code générale de la fonction publique.

3.5.2 Des heures supplémentaires et des comptes épargne-temps significatifs

Il convient d'abord de noter que les informations figurant dans les ROB en matière d'heures supplémentaires, si elles correspondent à peu près à celles estimées par la chambre à partir des fichiers de paie du département, ne concordent étonnamment pas avec les données transmises par ce dernier lors du contrôle et figurant dans ses tableaux de bord¹⁰². En se fondant sur les ROB, le nombre et le coût des heures supplémentaires atteignent 62 149 heures et 1,37 M€ en 2022 contre respectivement 92 012 heures et 1,73 M€ en 2018. Elles ne représentent que 0,3 % de la masse salariale agrégée en 2022, un niveau qui se situe dans la moyenne des collectivités locales¹⁰³.

Pour autant, ces chiffres apparemment bas ne reflètent qu'une partie de la réalité des heures supplémentaires. En effet, en raison de l'absence de fixation précise de bornes horaires définies par un cycle de travail jusqu'à l'adoption du règlement de 2022 et d'une impossibilité technique d'écrire, chaque semaine, les horaires de travail badgées au-delà des 35 heures dans l'ancien logiciel de temps de travail, le département a accumulé, depuis le début des années 2000, pour plus de 3 220 agents, un stock de près de 550 000 « heures à valider », susceptibles d'être indemnisées sous forme d'heures supplémentaires à hauteur de 8 M€ (soit 2 % de la masse salariale) ou d'être récupérées comme congés. À l'issue de négociations avec les partenaires sociaux, il a décidé d'appliquer le principe de la prescription quadriennale sur ce stock et de valider un total d'environ 238 000 heures récupérables, soit près de 4 fois le nombre d'heures supplémentaires indemnisées en 2022.

⁹⁹ Source : ROB 2020.

¹⁰⁰ En se fondant sur un effectif estimé de 7 615,68 ETPT en 2021 et un coût annuel d'un agent du département de 51 078 €.

¹⁰¹ En particulier, les travailleurs sociaux des autres départements franciliens ne disposent pas de tels jours. Les autres directions où tout ou partie des agents disposent de RTT supplémentaires au titre de la pénibilité sont les suivantes : autonomie, archives, bâtiments, environnement et assainissement (jusqu'à 16 jours supplémentaires), espaces verts et paysages, hébergement des familles vulnérables, jeunesse sports et villages vacances, logistique, protection de l'enfance et de la jeunesse, protection maternelle et infantile, relations à la population, culture, RH (gestionnaires d'archives, travailleurs sociaux et psychologues), SI, et transports voirie et déplacements.

¹⁰² Cf. détail des heures supplémentaires par année en annexe n°1 sur les RH. À titre d'exemple, alors que le ROB 2023 indique 62 149 heures supplémentaires en 2022, pour un coût de 1,37 M€, les données transmises par le département à la chambre et figurant dans l'édition de clôture 2022 de ses tableaux de bord mentionnent 43 550 heures supplémentaires et 1,07 M€.

¹⁰³ Dans un rapport d'octobre 2020 relatif aux heures supplémentaires dans la fonction publique, la Cour des comptes indique que « la part des IHTS dans les dépenses brutes de rémunération de chaque collectivité est relativement faible mais néanmoins variable. Elle se situe par exemple entre 0,1 % et 2,1 % dans les collectivités visitées pendant l'instruction ».

Par ailleurs, si le règlement du temps de travail de 2022 définit les modalités d'attribution des heures supplémentaires, en précisant qu'elles sont compensées en priorité sous la forme d'un repos compensateur et à défaut indemnisées, il mériterait d'être plus précis sur les cadres d'emplois et grades concernés et de fixer la liste des fonctions ou des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. En outre, il est contraire au droit en ce qu'il mentionne que ces heures « peuvent être réalisées par l'ensemble des agents départementaux tous cadres d'emplois et toutes catégories d'agents confondus sur demande expresse ou validation de la hiérarchie »¹⁰⁴. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département précise que de nombreux agents sont, depuis janvier 2023, en horaires variables avec un mécanisme de débit-crédit peu propice à la réalisation des heures supplémentaires, mais que toutefois le règlement sera modifié sur ce point.

Ensuite, il apparaît que 14 agents ont dépassé le plafond des 25 heures supplémentaires mensuelles entre 2017 et 2021 et ce, quasiment tous les mois, s'apparentant à une forfaitisation, proscrite par la réglementation, pour un coût total de près de 0,5 M€ sur la période. La situation a été régularisée en 2022.

Enfin, concernant les comptes épargne-temps (CET), près de 2 500 agents en disposent en 2022, représentant 56 890 jours épargnés, contre 42 098 en 2018¹⁰⁵, soit une progression de 35 % en 5 ans. Le fait que le temps de travail soit inférieur à la durée légale favorise mécaniquement l'octroi de jours de CET, ce qui a été le cas entre 2018 et 2022 d'après les données correspondantes. Le département précise, dans sa réponse, que la période de la crise sanitaire a également pu favoriser la hausse des CET par l'augmentation exceptionnelle du plafond du nombre de jours épargnés. Celui-ci a fait le choix de ne pas les rendre monétisables ; s'ils devaient l'être, leur coût théorique pourrait être estimé à près de 6 M€.

3.6 Un absentéisme plus élevé que la moyenne des collectivités locales

Tableau n° 9 : Absentéisme

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre total de jours d'absence, tous motifs ¹⁰⁶	258 269	254 826	261 157	227 447	236 552	247 792
Taux d'absentéisme % (selon département)	9,4	9,5	9,6	8,4	8,8	9,2
Taux d'absentéisme % (selon CRC)	10,7	10,8	11,0	9,6	10,0	10,4

Source : CRC d'après les données du département

En préalable, comme pour d'autres éléments vus précédemment, des incohérences sont constatées entre les données d'absentéisme transmises par le département lors du contrôle et celles figurant dans ses bilans sociaux et RSU, ces dernières étant plus élevées¹⁰⁷. Dans sa réponse, celui-ci indique que les données transmises sont le fruit d'une extraction réalisée en 2023 et non au 31 décembre de chaque année, et que les écarts peuvent s'expliquer par des régularisations de saisies tardives d'arrêts ou des requalifications d'arrêts suite aux décisions particulièrement tardives du comité médical (parfois plus de 12 mois de délais).

¹⁰⁴ Selon les termes de la page 33 du règlement précité.

¹⁰⁵ Cf. détail des jours de CET par année en annexe n°1 sur les RH.

¹⁰⁶ Maladie ordinaire, accident de travail, maladie professionnelle, longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie, maternité, paternité et adoption.

¹⁰⁷ Cf. détail des données d'absentéisme en annexe n°1 sur les RH.

En se fondant sur les données communiquées par le département, le nombre de jours d'absence est en diminution entre 2017 et 2020, de 258 269 jours (9,4 % de taux d'absentéisme global) à 227 447 (8,4 %), puis connaît une hausse depuis 2021 pour atteindre 247 792 jours d'absence en 2022, soit un taux de 9,2 %. De son côté, en s'appuyant sur la méthode de calcul de la Cour des comptes, partagée par l'institut Sofaxis¹⁰⁸, la chambre estime ce taux à 10,4 % en 2022. Bien qu'en légère diminution par rapport à 2017 (10,7 %), il est supérieur à la moyenne des collectivités locales, de 9,6 % selon l'institut précité¹⁰⁹.

En conséquence, la chambre ne peut qu'inviter le département à poursuivre ses actions en matière de prévention et de lutte contre l'absentéisme : formations, notamment destinées aux encadrants, prévention des risques professionnels et psycho-sociaux (dont le risque d'agression des personnels en contact avec le public, le harcèlement, les émotions, les situations de souffrance et de stress au travail)¹¹⁰, gestion des retours après absence, en particulier dans le contexte de l'après crise sanitaire, accompagnement social des agents, promotion de la santé au travail (conseils en prévention), actions d'ergonomie, actions partenariales avec le centre interdépartemental de gestion de la petite couronne dans le cadre de conventions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la masse salariale du département connaît une évolution ralentie entre 2017 et 2022 (+ 5,1 % en six ans), en raison notamment d'une maîtrise des effectifs, son poids dans les charges courantes demeure important (27 % en 2022 contre une moyenne de state de 19,5 %). Cela s'explique en particulier par des compétences « historiques » qu'il exerce (crèches, assainissement).

Bien que s'appuyant sur une DRH réorganisée en 2022 et dotée d'outils de pilotage, le département dispose de pistes de progrès en matière de ressources humaines : cohérence des données RH, suivi des effectifs en ETPT, suppression d'indemnités irrégulières ou intégration dans le Rifseep, absentéisme. L'attribution de véhicules de fonction a été regularisée par le biais d'une délibération en septembre 2023, à la suite du contrôle ; celle-ci sera à adopter chaque année.

Par ailleurs, si le département a adopté un règlement du temps de travail, fin 2022, celui-ci ne permet pas de respecter la durée annuelle légale des 1 607 heures en ce qu'il accorde, en moyenne, 10 jours de RTT¹¹¹ supplémentaires au titre de la pénibilité à environ 45 % des agents, ce qui est large et avantageux. Le règlement est pendant devant le tribunal administratif.

Enfin, le département doit arrêter des lignes directrices de gestion à même de définir une stratégie pluriannuelle de gestion de ses RH.

¹⁰⁸ Le département calcule le taux d'absentéisme de la manière suivante : nombre de jours d'absence * 100 / effectif moyen payé * 365. Selon la méthodologie retenue par la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales de 2016, et partagée par l'institut Sofaxis, le taux d'absentéisme de l'année n est déterminé par la formule suivante : (nombre de jours d'absence calendaires * (5/7) * 100) / (effectif * nombre de jours ouvrés de l'année n).

¹⁰⁹ Source : Sofaxis, Panorama 2022. Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales.

¹¹⁰ Un programme d'actions de prévention des risques psychosociaux a été validé en 2018. Une charte « vivre ensemble au travail » et des « mémos » de situations individuelles et collectives ont été élaborés (disponibles sur l'intranet du département).

¹¹¹ Réduction du temps de travail.

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

La régularité et la sincérité des comptes des administrations publiques constituent des principes constitutionnels contribuant au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les citoyens doivent disposer d'une information complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales. La sincérité des comptes publics locaux participe également de la recherche d'une allocation optimale des ressources et contribue à l'appréciation du niveau de performance de l'action publique.

4.1 Le cadre budgétaire départemental

Sur la période sous revue, le budget du département est constitué du budget général (M52) et de quatre budgets annexes (BA) : restauration (M52), laboratoire départemental (M52), assainissement (M49), et foyers de l'enfance (M22). Ce dernier budget annexe a été créé à compter de l'exercice 2019, à la suite d'une recommandation de la chambre lors de son contrôle précédent.

Tableau n° 10 : Poids de chaque budget dans les produits et les charges agrégés

en M€	Produits de gestion 2022	Part (en %)	Charges courantes 2022	Part (en %)
Budget général ou principal (M52)	1 546,94	93,7	1 401,56	95,4
BA foyers de l'enfance (M22)	21,04	1,3	19,18	1,3
BA assainissement (M49)	66,93	4,1	32,86	2,2
BA laboratoire (M52)	1,785	0,1	1,72	0,1
BA restauration (M52)	13,5	0,8	13,09	0,9
Total (tous budgets)	1 650,2	100,0	1 468,42	100,0

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion du budget général représentent environ 94 % de ceux des budgets agrégés ; le ratio dépasse 95 % concernant les charges courantes. C'est pourquoi, la chambre a centré son analyse sur les comptes du budget général, tout en gardant une vision agrégée dans la mesure du possible.

4.2 La qualité des comptes peut être améliorée

4.2.1 La fiabilité de l'actif patrimonial est à renforcer

L'instruction M52 prévoit que le compte 203 (frais d'études et de recherche) soit apuré, soit par amortissement, soit par réintégration dans un compte d'actif. Le compte 2031 (frais d'études) présente un solde débiteur en augmentation constante, à 57,1 M€ en 2022, contre 46 M€ en 2017, avec une grande partie de frais antérieurs à 2013, mettant en évidence un apurement non régulier de ce compte. En outre, le rythme des amortissements enregistrés au compte afférent 28031 est en diminution, passant de 3,1 M€ à 1,7 M€ sur la période. Le solde du compte 2032 (frais de recherche et de développement) augmente également, mais est d'un montant plus limité (0,86 M€ en 2022)¹¹². En réponse, le département indique qu'un apurement est en préparation portant sur un montant de 36,25 M€, de telle manière que le solde du compte 2031 serait ramené à 20,9 M€ à la fin 2023. Concernant le compte 2032, les biens créés ont tous été acquis dans un délai inférieur à cinq ans et ne nécessitent donc pas d'apurement.

¹¹² Cf. comptes 2031 et 28031 en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

Ensuite, lorsque les immobilisations inscrites au compte 231 (immobilisations corporelles en cours) sont achevées, elles doivent être comptabilisées au compte définitif concerné (compte 21) et être, ainsi, intégrées à l'actif patrimonial, ce qui permet leur amortissement. Afin de s'assurer que ces opérations d'intégration soient bien réalisées, un contrôle de vraisemblance consiste à rapporter le solde du compte 231 à celui du compte 21.

Tableau n° 11 : Évolution et part des immobilisations corporelles en cours (budgets agrégés)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Immobilisations corporelles en cours - Solde compte 231 (A)	824 048 359	1 002 328 627	1 153 186 633	1 163 082 351	1 296 215 374	1 336 178 684
Immobilisations corporelles - Solde compte 21 (B)	6 672 453 934	6 692 723 410	6 742 572 690	6 908 726 622	6 990 634 240	7 192 477 996
Solde des immobilisations en cours / Solde des immobilisations corporelles [(A) / (B)], en %	12,35	14,98	17,10	16,83	18,54	18,58

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Au cas d'espèce, le pourcentage obtenu croît, passant de 12,3 % en 2017 à 18,6 % en 2022, un taux plus élevé que celui constaté au niveau de la strate (12,5 %)¹¹³, reflétant un stock d'immobilisations en cours en hausse, de 824 M€ à plus de 1,3 Md€, soit une progression de plus de 62 % sur la période. S'il y a de nouvelles immobilisations en cours inscrites chaque année, cette évolution traduit, aussi, le fait que le département ne procède pas, régulièrement, à l'intégration des opérations achevées dans son bilan patrimonial, dont certaines seraient supérieures à 12 ans. L'observation s'applique surtout au budget général, dont le taux passe de 10,5 % à 17,1 % sur la période, avec des immobilisations en cours évoluant de 590 M€ à plus de 1 Md€, et au budget annexe assainissement dont le pourcentage passe de 23 % à plus de 27 %, avec un stock d'immobilisations en cours en hausse, à 306,5 M€, fin 2022¹¹⁴. Dans sa réponse, le département indique avoir commencé à identifier les divergences ; ainsi, les premiers écarts ont pu être identifiés sur le compte 204, et les recherches doivent être étendues aux autres comptes concernés par les opérations d'intégration à l'actif.

Les immobilisations en cours, imputées au compte 23, comprennent les avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles, portées au débit du compte 238. Afin d'être apuré, celui-ci doit être crédité par débit du compte 231 au vu de l'avancée des travaux. Concernant le département, le solde du compte 238, débiteur de 20,6 M€ en 2017, le demeure en 2022, à hauteur de 32,9 M€, confirmant un apurement irrégulier. Comme le soulignait déjà la chambre dans son rapport précédent, la permanence d'un solde débiteur peut traduire des difficultés dans la conduite de l'investissement (retard voire absence de réalisation), ce dont le département est conscient puisque que ce sujet a fait l'objet d'une présentation lors de la réunion du réseau des Saf en mai 2021. Ce dernier, ajoute dans sa réponse aux observations provisoires, que c'est l'apurement du compte 238 qui doit faire l'objet de régularisations en lien avec la paie départementale pour un montant avoisinant 20 M€, ce qui permettrait de ramener le débit du compte à hauteur de 13 M€ à la fin 2023.

Par ailleurs, les amortissements constituent des dépenses obligatoires en application des articles L. 3321-1 et D. 3321-1 du CGCT. Leurs modalités de constitution, telles que figurant en annexe du compte administratif (B2), sont conformes aux préconisations de la M52, et le rapprochement des écritures passées aux comptes afférents 68 et 28 permet de constater leur concordance. Pour autant, les dotations apparaissent sous-estimées au regard de l'intégration insuffisante dans l'actif des immobilisations achevées. En réponse, le département indique que les contrôles engagés avec la paie devraient permettre d'affiner l'éventuelle insuffisance des dotations aux amortissements.

¹¹³ Calcul effectué par la chambre à partir des comptes de gestion 2022 des départements de plus d'un million d'habitants. Le ratio « solde des immobilisations en cours / solde des immobilisations corporelles » de ces départements était de 13,5 % en 2021.

¹¹⁴ Cf. immobilisations corporelles en cours du budget général et du budget annexe assainissement en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

Concernées par les amortissements, les subventions d'équipement transférables¹¹⁵, imputées au compte 131, semblables à des fonds rattachés à des actifs amortissables, imputés au compte 133, doivent faire l'objet d'une reprise annuelle à la section de fonctionnement et disparaître, ainsi, du bilan parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation. Au cas d'espèce, le compte 131 présente un solde créditeur de 101,8 M€ en 2022, qui ne fait pas l'objet d'une reprise régulière annuelle en section de fonctionnement, le compte afférent 1391 n'étant pas mouvementé, ce qui fausse les écritures d'amortissement¹¹⁶. Le département indique, dans sa réponse, qu'il s'attachera pour l'avenir à réaliser une reprise annuelle à la section de fonctionnement des subventions d'équipement transférables.

Enfin, une collectivité doit disposer d'une image fidèle et complète de sa situation patrimoniale, indispensable pour mettre en œuvre, le cas échéant, une stratégie de « gestion active » de son patrimoine, ce que cherche à faire le département au travers d'une démarche projet¹¹⁷. La responsabilité du suivi du patrimoine incombe à l'ordonnateur et au comptable public, le premier étant chargé du recensement exhaustif des biens et de leur identification par la tenue d'un inventaire physique et comptable, le second étant responsable de l'enregistrement des immobilisations à l'actif du bilan. L'inventaire doit être concordant avec l'état de l'actif.

Tableau n° 12 : État de l'actif au 31 décembre 2022 (tous budgets)

en €	Valeur brute	Valeur nette
Budgets agrégés	10 306 647 308	9 814 889 752
dont budget général	8 790 404 390	8 313 188 709
dont budget annexe assainissement	1 440 105 474	1 438 646 607
dont budget annexe foyers enfance	63 244 204	52 018 565
dont budget annexe restauration	11 778 165	10 153 764
dont budget annexe laboratoire	1 115 075	882 107

Source : CRC d'après les données du comptable public

D'après les données du comptable public, l'état de l'actif du département (tous budgets) s'élève à 10,31 Md€ en valeur brute au 31 décembre 2022 (9,81 Md€ en valeur nette), dont 8,79 Md€ (8,31 Md€ nets) pour le budget général (soit 85 %). De son côté, le département a indiqué, lors du contrôle, qu'il ne disposait pas, pour l'instant, d'un inventaire physique exhaustif mais qu'un travail était en cours pour le compléter, sur la base d'une étude menée par un cabinet extérieur, fin 2022, en vue de réconcilier l'inventaire physique et l'état de l'actif. L'étude en question faisait état d'un écart de 4 Md€ (valeur brute) entre l'état de l'actif (9,81 Md€) et l'inventaire (5,98 Md€) au 31 décembre 2021.

La chambre régionale des comptes recommande au département de fiabiliser les données de son patrimoine, conformément à la M52 et en vue du passage à la nouvelle norme comptable M57. En réponse, celui-ci indique avoir confié à un prestataire une mission d'accompagnement à la fiabilisation des données d'inventaire, dans la perspective du passage à la nomenclature M57 et de la certification des comptes. Engagée en juin 2023, cette démarche associe le payeur départemental.

Recommandation régularité 4 : Tenir un inventaire physique et comptable exhaustif et cohérent avec l'état de l'actif du comptable public, conformément aux instructions comptables.

¹¹⁵ Les subventions sont dites « transférables » lorsqu'elles sont reprises dans le résultat par opposition aux subventions « non transférables » qui subsistent durablement au bilan.

¹¹⁶ Cf. compte 131 en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

¹¹⁷ Démarche pilotée par la direction des affaires juridiques et patrimoniales en lien avec les directions concernées. Un plan d'actions a été initié, fin 2015, pour dynamiser la valorisation du patrimoine départemental : élaboration d'un atlas foncier, sur la base d'un inventaire du patrimoine bâti et non bâti, et définition d'une stratégie immobilière, plan de cessions, regroupement de services et mutualisation de moyens (exemple du projet « Eiffel »), optimisation du foncier des collèges etc.

4.2.2 Des créances contentieuses en progression et un suivi des provisions à améliorer

Les créances contentieuses¹¹⁸ augmentent, passant de 9,5 M€ en 2017 à 15 M€ en 2022. Elles représentent plus de 41 % du total des créances (36,1 M€) en fin de période. Bien que limités au regard du budget, les montants ne sont pas négligeables.

Les créances éteintes ou considérées comme admises en non-valeur (ANV), pour lesquelles le département prend régulièrement des délibérations¹¹⁹, s'élèvent à 0,6 M€ par an en moyenne sur 2017-2021, et atteignent plus de 1,5 M€ en 2022, dont 1,4 M€ pour 564 dossiers d'ANV. Plus des deux tiers concernent des créances d'aide sociale datant de 2005 à 2010 (indus de RMI¹²⁰/RSA notamment), pour lesquelles les poursuites mobilisent des démarches lourdes du comptable public alors que les perspectives de recouvrement sont faibles.

Les créances contentieuses des budgets annexes ont été examinées et ne sont pas significatives au regard des budgets agrégés¹²¹. Il en est de même concernant les créances éteintes et ANV. Le budget annexe assainissement fait état de créances douteuses en 2020, 2021 et 2022, d'un montant limité (0,06 M€ en 2022), qui mériteraient d'être apurées ou couvertes par une provision.

Encadré n° 9 : Les règles en matière de provisions dans les départements

Les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires pour le département (articles L. 3321-1 et D. 3321-2 du CGCT). Celles-ci doivent être constituées, notamment :

- pour risques liés à la souscription de produits financiers ;
- pour risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actif dès lors qu'il y a apparition du risque. Un risque probable dans ce cas rend nécessaire une provision.

Le président du conseil départemental doit constituer la provision à hauteur du risque constaté. La provision doit être ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque et être reprise lorsqu'elle est devenue sans objet. Son montant ainsi que son suivi et son emploi sont retracés dans l'état des provisions constituées joint au budget et au compte administratif. La M52 précise qu'elles n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires et dresse une liste d'exemples de provisions susceptibles de concerter le département (litiges, pertes de change, garanties d'emprunt, charges à répartir sur plusieurs exercices telles que les frais de gros entretien, dégradation d'un site, CET, etc.).

À la suite du rapport de la chambre de 2016, qui avait pointé l'absence de provisions dans les comptes du département depuis 2012, celui-ci en a constitué à partir de 2017.

Ainsi, le compte 1511 « Provisions pour litiges et contentieux » est mouvementé depuis 2017, avec des variations sur la période puisque trois reprises ont été effectuées, en 2018, en 2021 et en 2022, suggérant le règlement de litiges, et donc la fin des risques associés. Le solde du compte 15 est donc créditeur, fin 2022, à hauteur de 0,6 M€, concernant 12 litiges.

Tableau n° 13 : Provisions pour litiges et contentieux

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Balance d'entrée - crédit	-	300 000	2 225 834	2 225 834	3 577 960	722 960
Op. année - débit	-	300 000	-	-	3 000 000	237 238
Op. année - crédit	300 000	2 225 834	-	1 352 126	145 000	135 000
Solde - crédit du compte 1511	300 000	2 225 834	2 225 834	3 577 960	722 960	620 722

Source : CRC d'après les comptes de gestion

¹¹⁸ Qui représentent un risque financier si elles ne devaient pas être perçues. Cf. créances en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

¹¹⁹ Cf. créances éteintes et ANV en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

¹²⁰ Revenu minimum d'insertion.

¹²¹ Le total des créances contentieuses des quatre budgets annexes s'élève à 0,08 M€ en 2022.

Pour autant, l'état des contentieux en 2021, tel que présenté au conseil départemental, indique l'existence de 204 contentieux. Si la grande majorité concerne des prestations sociales (relevant de la dépréciation des comptes de tiers), une cinquantaine ont trait à des sujets tels que la fonction publique (20 contentieux) ou des référés expertise (28 contentieux). Comme vu précédemment, le département a connu 7 contentieux en matière de commande publique depuis 2017, dont seulement un a donné lieu à une provision. Le nombre de litiges couverts paraît donc faible, même s'il peut être noté la constitution d'une provision au budget primitif (BP) 2023 de 0,18 M€ pour un nouveau litige.

Par ailleurs, en dehors des contentieux, d'autres risques auraient mérité d'être provisionnés sur la période tels que le stock de 0,55 million d'heures « à valider » (équivalent à 8 M€), ou les CET (équivalent à 6 M€) même si ces derniers ne sont pas monétisables. En réponse, le département indique travailler sur un diagnostic de fiabilisation de ses provisions dans le cadre de son contrôle interne financier et qu'il veillera à concilier une couverture suffisante des risques auxquels il est exposé et une prise en compte de ses capacités budgétaires.

Tableau n° 14 : Provisions pour dépréciation des comptes de redevables

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Balance d'entrée - crédit	-	7 200 000	7 200 000	7 200 000	7 200 000	7 577 844
Op. année - débit	-	-	-	-	3 974 776	1 542 275
Op. année - crédit	7 200 000	-	-	-	4 352 621	2 391 128
Solde – crédit du compte 491	7 200 000	7 200 000	7 200 000	7 200 000	7 577 844	8 426 698

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Concernant les provisions pour dépréciation de comptes de tiers (compte 491), trois dotations ont été constituées sur la période, de 7,2 M€ en 2017, 4,3 M€ en 2021 et 2,4 M€ en 2022, les deux dernières étant contrebalancées par des reprises, de 4 M€ et 1,5 M€, donnant un solde créditeur de 8,4 M€ en 2022. Mais entre 2018 et 2020, il n'y a eu aucun mouvement sur le compte alors que le département a décidé d'éteindre ou d'admettre en non-valeur des créances (0,98 M€ en 2018, 0,22 M€ en 2019 et 0,43 M€ en 2020), ce qui n'a pas été conforme à l'instruction M52¹²². Les mouvements constatés en 2021 et 2022 montrent donc une amélioration du provisionnement. Pour autant, le solde de 8,4 M€ en 2022 paraît faible par rapport à celui des créances contentieuses de 15 M€, même si la constitution d'une nouvelle provision pour dépréciation de 2,6 M€ peut être relevée au BP 2023.

Enfin, comme vu précédemment, parmi les budgets annexes, celui de l'assainissement fait état de créances douteuses sur 2020-2022 (0,06 M€), qui n'ont pas été correctement couvertes par une provision. En outre, l'état des provisions annexé au compte administratif 2020 du budget annexe n'a pas été renseigné.

À cet égard, l'état des provisions joint au compte administratif (annexe B3) nécessite d'être clarifié sur plusieurs points. Si les litiges sont mentionnés de manière laconique (« H. », « SJ », « GI. », « GH. », « AML », etc.), par volonté d'anonymisation, ils pourraient être précisés davantage quant à leur nature (travaux, RH, etc.). Des incohérences dans les dates de constitution de provisions sont relevées¹²³. Des erreurs de montants sont constatées dans l'annexe du compte administratif 2021 concernant les provisions pour risques et charges (litiges) puisque celle-ci reprend en réalité les données de 2020, d'où un écart de solde de 2,8 M€ par rapport au compte de gestion 2021 (compte 15). Elles ont été corrigées dans l'annexe du compte administratif 2022. Enfin, les informations relatives aux provisions sont imparfaitement retracées dans les annexes des BP. Lors du contrôle, le département a aussi transmis un tableau récapitulatif des sommes provisionnées pour contentieux qui présente

¹²² L'instruction M52 précise que lorsqu'une provision a été constituée pour la dépréciation du compte de redevables, la reprise doit venir atténuer la charge résultant de l'ANV ou de l'extinction de la créance.

¹²³ Pour une même dotation aux provisions, plusieurs dates différentes sont parfois indiquées, d'un compte administratif à l'autre.

des différences par rapport à ses propres documents budgétaires¹²⁴. Concernant les budgets supplémentaires (BS), les annexes 2018 et 2019 n'ont pas été renseignées, et les montants des soldes inscrits au BS 2020 et 2022 concernant les provisions pour litiges ne correspondent pas à ceux inscrits aux comptes administratifs 2019 et 2021. Le département est conscient de ses marges de progrès concernant le suivi de ses provisions pour contentieux puisqu'il a formalisé une procédure dédiée en 2022 et initié une démarche de fiabilisation et de sécurisation en la matière en 2023.

Au regard des éléments précités, la chambre invite le département à renforcer sa politique de provisions et, en particulier, à enseigner correctement les documents budgétaires en la matière, conformément aux articles L. 3321-1, R. 3313-7 et D. 3321-2 du CGCT.

4.2.3 Les autres sujets d'amélioration comptable

Les retenues de garantie¹²⁵ pour travaux (compte 40471) augmentent, de 0,8 M€ en 2017 à 1,5 M€ en 2022. Le département est invité à solder régulièrement ces opérations. Ce dernier précise, dans sa réponse, qu'une sensibilisation des directions opérationnelles sera organisée.

Les opérations sous mandat¹²⁶ présentent, en 2022, un solde débiteur de 13,4 M€ au compte 4581 (dépenses) et un solde créditeur de plus de 12 M€ au compte 4582 (recettes). Ces soldes connaissent une faible variation sur la période, alors qu'ils doivent être apurés, plusieurs opérations étant terminées. En réponse, le département précise avoir identifié, en 2022 et en 2023, les opérations n'ayant pas fait l'objet de mouvement comptable depuis plusieurs exercices et qu'il veillera à l'apurement des comptes des opérations achevées.

Les comptes 47 « Transitoires ou d'attente » retracent les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées. Ils comprennent les comptes 471 « Recettes à classer ou à régulariser » et 472 « Dépenses à classer ou à régulariser ». L'existence d'un solde significatif à ces comptes étant de nature à altérer le résultat des exercices concernés, ils doivent être apurés dès que possible, conformément à l'instruction M52, par imputation au compte définitif. Alors qu'il était de 13,8 M€ en 2017, le montant inscrit au solde créditeur du compte 471 atteint 31,4 M€ en 2022, soit 2 % des produits de gestion, traduisant un apurement insuffisant des recettes en attente¹²⁷. Lors de la réunion du réseau des Saf de décembre 2022, il a été indiqué que ce montant des recettes à régulariser représentait le coût moyen de construction d'un collège ou l'équivalent de 707 ETP. Le département est donc invité à régulariser rapidement ce compte. Dans sa réponse, celui-ci indique que le montant des recettes en attente de régularisation s'élève, en août 2023, à 29 M€, dont plus de 86 % portant sur l'exercice 2023, et que sur ce montant, 17,6 M€ sont en cours de régularisation. Il précise également que ces volumes financiers tendent à se reconstituer de manière récurrente et qu'une vigilance particulière est apportée aux règles de prescription. Enfin, des actions sont menées pour mobiliser les directions sur le sujet. Concernant les dépenses à régulariser (compte 472), les montants inscrits sont relativement faibles (0,27 M€ en 2020), et le compte a été apuré en 2021.

¹²⁴ Par exemple, le tableau indique 3,226 M€ de provisions prises pour contentieux en 2018 alors que le compte administratif 2018 fait état de 2,226 M€ de provisions constituées en la matière.

¹²⁵ Il s'agit d'opérations effectuées par une collectivité à l'égard de tiers, notamment lors de l'exécution de marchés publics et du règlement d'achats ou de travaux (émission de réserves).

¹²⁶ Une collectivité peut intervenir pour le compte d'une autre et pour son compte dans la réalisation d'un ouvrage (article L. 2213-25 du CGCT). Des règles et principes comptables doivent être respectés, en particulier le bon suivi des paiements d'avances ou d'acomptes et l'assurance de l'équilibre financier des opérations réalisées pour le compte d'un tiers.

¹²⁷ Cf. compte 471 en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

Les comptes 48 « de régularisation » servent à répartir dans le temps et rattacher à un exercice des charges et les produits. Au cas d'espèce, seul le compte 4815 (charges liées à la crise sanitaire) est mouvementé sur la période, au titre du dispositif d'étalement des « charges Covid », d'un montant total de 17,3 M€, sur cinq ans à partir de 2020 (3,46 M€ par an). Si les opérations sont correctement enregistrées, le département aurait pu renseigner, dans ses comptes administratifs 2020 et 2021, l'annexe B13 relatif à l'état de ventilation des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire, spécialement créée à cet effet par la M52. En réponse, celui-ci rappelle que l'annexe était facultative, tout en soulignant qu'il a rendu publiques les incidences de la crise sanitaire sur son budget (document annexé au compte administratif 2020 et délibération de décembre 2020 sur l'étalement des « charges Covid »).

L'absence de charges et produits constatés d'avance (comptes 486 et 487) peut surprendre car ce sont des écritures qui sont souvent enregistrées en période de « journée complémentaire », de façon à assurer le respect du principe d'indépendance des exercices, ce à quoi le département répond qu'il réinterrogera ses pratiques à cet égard.

Les montants des intérêts courus non échus (ICNE)¹²⁸, figurant dans les comptes de gestion d'un côté et les comptes administratifs de l'autre, montrent des écarts de 2 M€ par an sur 2018-2021, imputables à des écritures erronées de rattachements ; ceux-ci n'ont pas été correctement comptabilisés au crédit du compte 168 en 2018 et en 2020, impactant les écritures de 2019 et de 2021. Même si leur poids est faible par rapport au montant total des charges (environ 1 %), ils ont quand même impacté la fiabilité du résultat sur ces exercices. Les écritures ont été régularisées en 2022. Les comptes 2020 et 2021 du budget annexe assainissement font aussi état d'anomalies dans les écritures d'ICNE, à hauteur de 0,5 M€ pour chacun des exercices ; elles ont été régularisées en 2022. Dans sa réponse, le département précise que le recrutement, en 2021, du chef du service prospective, en charge de superviser la gestion de la dette, a permis de réaliser les écritures adéquates.

Enfin, les imputations comptables ont été examinées. Comme vu précédemment, les remboursements d'agents du département mis à disposition de tiers ne sont pas correctement imputés, ceux-ci devant se faire au compte 7084 (mise à disposition de personnel facturé) et non pas au compte 6419 (remboursements sur rémunérations du personnel) qui concerne les atténuations de charges. De plus, comme il le fait pour les agents titulaires, le département doit imputer le régime indemnitaire perçu par les assistants familiaux et le personnel non-titulaire sur un compte spécifique¹²⁹ et non pas sur celui de leur rémunération principale. En réponse, celui-ci indique qu'il veillera à imputer correctement ces éléments.

4.3 La qualité de la prévision budgétaire

Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT. Les taux d'exécution budgétaire traduisent le rapport entre les dépenses et recettes réalisées, et les prévisions de dépenses et de recettes votées par l'assemblée délibérante¹³⁰.

¹²⁸ Les ICNE correspondent à des charges financières dues dont l'échéance est postérieure au 31 décembre de l'exercice concerné mais qui doivent être rattachées à celui-ci le cas échéant, selon une procédure prévue par l'instruction M52, dans le respect du principe de permanence des méthodes. Cf. ICNE en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

¹²⁹ Compte 64128 concernant les assistants familiaux et compte 64138 concernant le personnel non-titulaire. Concernant ces agents, le département n'utilise que les comptes de rémunération principale (compte 64121 pour les assistants familiaux, 23,6 M€ en 2022 ; compte 64131 pour le personnel non-titulaire, 33,98 M€ en 2022), sans la distinguer du régime indemnitaire.

¹³⁰ Les prévisions budgétaires prises en compte par la chambre excluent les décisions modificatives.

Tableau n° 15 : Taux d'exécution budgétaire en fonctionnement

en €	FONCTIONNEMENT (RÉEL)					
	DÉPENSES			RECETTES (hors produits de cessions réalisés)		
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)
2017	1 380 269 801	1 358 547 630	98,43	1 460 781 383	1 474 012 143	100,91
2018	1 389 018 458	1 359 261 483	97,86	1 490 843 765	1 491 888 582	100,07
2019	1 399 396 325	1 378 647 175	98,52	1 509 899 083	1 539 381 552	101,95
2020	1 440 627 077	1 413 458 892	98,11	1 512 461 221	1 517 671 418	100,34
2021	1 465 119 901	1 443 459 821	98,52	1 560 728 658	1 598 902 996	102,45
2022	1 477 555 365	1 452 009 279	98,27	1 588 253 524	1 610 909 233	101,43
MOYENNE 2017-2022			98,28	MOYENNE 2017-2022		101,19

Source : CRC d'après les comptes administratifs et de gestion

Les taux de réalisation sont excellents en ce qui concerne la section de fonctionnement, de 98,3 % en moyenne pour les dépenses et de 101,2 % pour les recettes. Le département procède à des rattachements de charges et de produits, respectivement de 5,3 % et 1,4 % des charges et produits de gestion par an en moyenne¹³¹, des taux supérieurs aux niveaux bas qu'avait relevés la chambre dans son rapport précédent, allant de 0,2 % à 2,6 % entre 2010 et 2014, notamment parce qu'ils n'incluaient pas les charges sociales.¹³²

Pour autant, il s'avère qu'environ 7 à 8 % des dépenses rattachées ne sont pas exécutées en N + 1, leur rattachement étant effectué sur la base d'une estimation. Par ailleurs, comme vu précédemment, des erreurs de charges rattachées concernant les ICNE (environ 2 M€ par an) ont été constatées entre 2018 et 2021, et des produits concernant la régie des crèches (0,4 M€) ont été rattachés en 2020 mais ils n'ont finalement pas été réalisés, entraînant un mouvement compensatoire de charges exceptionnelles en 2021. Le département doit donc continuer à améliorer ses procédures de rattachement.

Tableau n° 16 : Taux d'exécution budgétaire en investissement

en €	INVESTISSEMENT (RÉEL)							
	DÉPENSES				RECETTES (hors produits de cessions)			
	Prévisions	Réalisé	Restes à réaliser (RAR)	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P (en %)
2017	542 141 095	379 615 470	13 368 949	72,49	404 304 966	229 257 438	13 300 000	59,99
2018	563 798 865	353 401 695	18 595 367	65,98	506 300 896	286 940 040	18 637 835	60,35
2019	675 967 986	431 607 572	14 091 266	65,93	592 494 110	340 867 466	14 090 000	59,91
2020	578 701 153	322 983 565	26 879 100	60,46	513 250 004	323 985 549	14 350 000	65,92
2021	654 073 453	436 346 034	35 863 991	72,20	510 034 062	279 279 580	11 736 504	57,06
2022	861 327 430	464 689 375	27 692 902	57,17	764 667 039	384 215 250	0	50,25
MOYENNE 2017-2022				65,70	MOYENNE 2017-2022			58,91

Source : CRC d'après les comptes administratifs et de gestion

Les taux d'exécution en investissement sont de 65,6 % en dépenses et de 58,9 % en recettes, en incluant les restes à réaliser (RAR)¹³³. Ils n'appellent pas d'observations, si ce n'est que les opérations financières d'investissement sont faiblement réalisées, en raison notamment de l'inscription au budget, chaque année, d'une dépense de refinancement de dette de 120 M€ qui n'est pas exécutée.

¹³¹ Cf. rattachements des produits et des charges en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

¹³² Par exemple, en 2021, 27,8 M€ de charges ayant trait au compte 651 (aides à la personne) ont été rattachées.

¹³³ « Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre » (article R. 2311-11 du CGCT). Les RAR doivent être inscrits au CA et repris dans le budget de l'exercice suivant (BP ou Budget supplémentaire), ce qui est le cas en l'espèce.

La part des RAR est faible (seulement 6 % des dépenses et 4 % des recettes d'investissement en moyenne)¹³⁴, du fait que les opérations d'investissement sont gérées, en majorité, en AP-CP pour lesquelles la pratique des RAR ne s'applique pas, les CP non consommés étant réintégrés dans l'enveloppe de l'AP et répartis sur un exercice ultérieur. Dans son rapport précédent, la chambre avait recommandé au département de se mettre en capacité de justifier à tout moment la réalité juridique des opérations reportées et la sincérité des RAR. Lors du contrôle, le département a transmis l'ensemble de leurs états annuels ; ceux-ci sont repris correctement dans les comptes administratifs, et c'est un sujet qu'il suit.¹³⁵

Concernant les budgets annexes, les taux d'exécution budgétaire sont satisfaisants en fonctionnement et en investissement, sauf pour les budgets restauration et laboratoire en recettes d'investissement (avec des taux moyens respectifs d'environ 50 % et 40 %)¹³⁶.

4.4 Le contenu et la publicité des informations budgétaires peuvent être renforcés

Encadré n° 10 : Les règles s'appliquant aux départements concernant les documents budgétaires

L'article L. 3312-1 du CGCT énonce que le président du conseil départemental présente à celui-ci, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat (DOB), dont il est pris acte par une délibération. L'article D. 3312-12 dudit code précise que les engagements pluriannuels précités ont trait, notamment, aux orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes, et que le ROB présente, le cas échéant, les orientations en matière d'AP. Il doit également comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et préciser, notamment, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines du département.

Les articles L. 3312-2, L. 3313-1 et R. 3313-7 du CGCT mentionnent que les documents budgétaires sont présentés conformément aux instructions comptables, et sont assortis d'annexes obligatoires (dette, provisions, état du personnel, liste des organismes de regroupement dont le département est membre, engagements donnés et reçus etc.). L'article R. 3313-1 du même code précise que « les données synthétiques sur la situation financière des départements », présentes dans les documents budgétaires, doivent comprendre plusieurs ratios (dépenses réelles de fonctionnement / population, dépenses d'équipement brut / population etc.).

Par ailleurs, les articles L. 3311-2 et L. 3311-3 du CGCT prévoient, préalablement aux débats sur le projet de budget, la présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité d'un côté, et d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes de l'autre.

Enfin, selon l'article L. 3313-1 du CGCT, qui stipule notamment que les dispositions de l'article L. 2313-1 dudit code (annexes, publicité, etc.) est applicable au département, et l'article R. 3313-8, celui-ci est tenu de mettre en ligne, sur son site internet, certains documents budgétaires un mois après leur adoption, dans des conditions garantissant leur accessibilité, leur gratuité et leur facilité d'accès pour le public : le ROB, les rapports annexés au budget primitif (BP) et au compte administratif (CA), et une présentation brève et synthétique (différente des rapports précités) retraçant les informations financières essentielles, à joindre au BP et au CA « afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ».

¹³⁴ Hors 2022 où le département n'a inscrit aucun reste à réaliser en recettes.

¹³⁵ Ainsi, lors de la réunion du réseau des Saf de décembre 2022, il a été spécifié que toute demande d'inscription en la matière devait être justifiée en apportant la preuve de l'existence d'un engagement juridique afin d'être présentée aux organismes de contrôle externe (préfecture, CRC).

¹³⁶ Cf. taux d'exécution budgétaire des budgets annexes en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

4.4.1 Des documents budgétaires pouvant être mieux renseignés

Conformément à l'article L. 3312-1 du CGCT, le département organise un DOB dans le délai de deux mois précédent le vote du BP, sur la base d'un ROB présentant des éléments de contexte économique et leur incidence sur les finances du département, les orientations financières prévisionnelles en fonctionnement et en investissement de l'année concernée, avec une vision rétrospective et des focus sur les dépenses sociales, les recettes fiscales et les grands projets d'investissement, une partie spécifique sur l'endettement, et une autre dédiée aux RH. La stratégie financière de la collectivité est évoquée dans une introduction. Pour la première fois depuis 2017, le ROB 2023 présente des données prospectives, bien que limitées à 2024. Des compléments mériteraient néanmoins d'être apportés. Ainsi, les données financières, qui ne concernent presque exclusivement le budget général, gagneraient à inclure, de façon synthétique, une présentation à budgets agrégés. De plus, comme vu précédemment, les engagements pluriannuels envisagés, qu'ils soient en investissement au titre d'un PPI ou en fonctionnement dans le cadre d'un PPF¹³⁷, ne sont pas clairement détaillés ni chiffrés¹³⁸. Concernant les informations présentées dans la partie sur les RH (effectifs, dépenses de personnel, rémunérations, etc.), celles-ci ont été renforcées à partir du ROB 2022, notamment en les détaillant de façon agrégée. Pour autant, en plus des postes autorisés, le rapport mériterait de faire état des postes effectivement pourvus, avec un suivi en ETPT. En réponse, le département indique qu'il s'efforcera de développer les éléments d'analyse financière présentés dans le ROB, en particulier les engagements pluriannuels et une présentation agrégée des données de ses différents budgets.

Conformément aux articles L. 3311-2 et L. 3311-3 du CGCT, deux rapports intéressant le fonctionnement de la collectivité et le territoire sont présentés, chaque année, préalablement aux débats budgétaires, l'un sur la situation en matière de développement durable, et l'autre sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Ces rapports n'appellent pas d'observation. Le département a l'objectif d'élaborer un « budget vert » pour 2024.¹³⁹

Si l'adoption, chaque année, du BP n'appelle pas d'observation, la chambre invite le département à voter les AP-CP au travers d'une délibération distincte de celle du vote du budget, en vertu de l'article R. 3312-3 du CGCT. En réponse, ce dernier annonce qu'il adoptera, dès le BP 2024, une délibération distincte relative aux AP-CP.

Par ailleurs, les annexes des maquettes budgétaires mériteraient d'être mieux renseignées, notamment concernant le compte administratif. Comme vu précédemment, il s'agit des annexes B3 sur les provisions (qui présente des incohérences), B13 sur les dépenses liées à la gestion de la crise du Covid-19 (qui aurait pu être complétée en 2020 et en 2021), D1.1 sur l'état du personnel (à présenter en ETPT)¹⁴⁰, D2.1 sur la liste des organismes dans lesquels le département a pris un engagement financier (qui omet de mentionner la DSP et certains organismes tels qu'Île-de-France Mobilités, le CAUE, l'EPA ORSA), D2.2 sur la liste des concours attribués à des tiers (qui présente des incohérences et ne recense pas l'ensemble des aides apportées en nature), et D3.1 sur la liste des organismes de regroupement auxquels adhère le département (qui pourrait mentionner le FS2i et le Siaap).

Ensuite, en lien avec les observations précitées sur la fiabilité de l'actif patrimonial, les montants inscrits dans les annexes B11.6, sur les participations et créances rattachées à des participations, et B11.7 sur les autres immobilisations financières, ne concordent pas avec ceux figurant dans le compte de gestion¹⁴¹.

¹³⁷ Plan pluriannuel de fonctionnement.

¹³⁸ Si le département présente un état des AP-CP, celui-ci est peu lisible car il reprend, de manière brute, l'annexe figurant dans ses maquettes budgétaires sans indication de totaux chiffrés par politique publique ni par année. Il ne constitue pas un PPI.

¹³⁹ Source : ROB 2023. Le « budget vert » désigne avant tout une démarche visant à intégrer pleinement les enjeux environnementaux dans les choix budgétaires afin d'en faire des leviers pour engager la transition écologique.

¹⁴⁰ Par ailleurs, concernant le budget général, la partie de l'annexe consacrée aux agents non-titulaires sur emplois permanents et non permanents (nombre, catégorie, secteur, rémunération, fondement et nature du contrat) n'est pas du tout renseignée.

¹⁴¹ Par exemple, l'annexe B11.6 du compte administratif 2022 fait état de 7,9 M€ de participations alors que les comptes afférents 261 et 266 montrent un solde de 3,5 M€ dans le compte de gestion, soit un montant de moitié. Concernant l'annexe B11.7, des écarts sont constatés au niveau des comptes afférents 271 et 276.

Enfin, plusieurs comptes de dette sont inscrits à 0 € dans l'annexe afférente B1.2 alors qu'ils sont crédités au compte de gestion¹⁴², ce qui a pour effet de minorer l'encours de dette du budget général de 1,1 M€. En réponse, le département précise que le traitement de ces écarts passe par un rapprochement avec les données relatives aux locataires du foncier départemental (connues de sa direction des affaires juridiques et patrimoniales).

De manière générale concernant les documents budgétaires et leurs annexes, le département indique, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que ces dernières seront prises en compte, avec cependant une possible difficulté technique s'agissant de la concordance entre les données d'actif de l'ordonnateur et celles du comptable.

4.4.2 Des documents budgétaires pouvant être mieux publiés

Le site internet du département comporte une page spécifique dédiée au budget. Lors du contrôle, si elle présentait des informations détaillées sur le dernier BP voté (2023 en l'occurrence), sous la forme d'articles, ainsi que les maquettes budgétaires du dernier CA adopté (2021 au cas d'espèce), tous les documents budgétaires devant être légalement publiés ne l'étaient pas. C'était notamment le cas des ROB et des rapports de présentation annexés aux BP et aux CA.

La chambre avait donc recommandé au département, dans ses observations provisoires, de publier sur la page consacrée à son budget de son site internet, dans les délais réglementaires, l'ensemble des documents requis, conformément aux articles L. 3313-1 et R. 3313-8 du CGCT, et de les maintenir en ligne à des fins de transparence et d'accessibilité, ce qu'il a fait, à la suite du contrôle, concernant le CA 2022, le ROB et le BP 2023 (budget supplémentaire compris). Dans sa réponse, le département précise qu'il a aussi prévu de publier, dans la rubrique « conseil départemental – décisions » de son site internet, un recueil spécifique pour chaque document budgétaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité comptable du département présente des pistes de progrès, notamment en matière de fiabilité patrimoniale. Ainsi, il doit intégrer régulièrement à son actif les immobilisations achevées et mettre ses données d'inventaire en cohérence avec celles du comptable public.

Le suivi des provisions peut être amélioré. Plusieurs comptes de tiers sont à apurer. Si le département a accru ses rattachements de charges, comme la chambre le lui avait recommandé lors de son contrôle précédent, ceux-ci demeurent perfectibles.

Enfin, si les rapports annuels sur les orientations budgétaires ont vu leur contenu renforcé sur la période de contrôle, ils gagneraient à préciser clairement les engagements pluriannuels du département, notamment en investissement. Plusieurs annexes budgétaires au compte administratif pourraient être mieux complétées.

Enfin, le département devra continuer à assurer la publication sur son site internet, de façon facile d'accès, l'ensemble des documents budgétaires qui doivent l'être.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Les pourcentages d'évolution présentés dans le rapport sont en euros courants. Ils découlent des chiffres figurant dans les comptes administratifs et de gestion. Les valeurs en euros courants sont celles indiquées à une période donnée : elles sont dites en valeur nominale et intègrent l'inflation (+ 5,2 % en 2022). Les valeurs en euros constants sont en valeur réelle, c'est à dire corrigées de la variation des prix par rapport à une donnée de référence.

¹⁴² Comptes 165 (dépôts et cautionnements), 167 (emprunts et dettes assortis de conditions particulières) et 168 (autres emprunts et dettes assimilés). Pour rappel, l'encours de dette correspond au solde du compte 16 (sauf 166, 1688 et 169).

5.1 Une situation financière en voie d'assainissement entre 2017 et 2022, mais qui demeure encore fragile

Les ROB font état de la stratégie financière du département. Sous la mandature précédente, le budget visait « *l'affirmation et la consolidation des engagements pris devant les Val-de-Marnais* » et ne devait pas être un « *budget de renoncement* »¹⁴³. À la suite des élections de 2021, tout en s'inquiétant d'un « *contexte toujours aussi incertain* » lié, notamment, à la poursuite de la pandémie de Covid-19, le département veut mener une « *stratégie budgétaire responsable destinée à [le] remettre (...) dans une situation financière assainie (...), lui permettant de maintenir ses investissements et ses engagements envers les Val-de-Marnais* »¹⁴⁴. Ainsi, sa stratégie s'appuie sur trois axes : la réduction du rythme d'augmentation des dépenses de fonctionnement, la préservation d'une épargne nette suffisante afin de maintenir une capacité d'investissement, et la diminution de l'encours de la dette. Pour ce faire, il a procédé, par le biais d'un cabinet conseil, à un état des lieux de la situation financière sur la période 2014-2020, dont les conclusions ont été rendues publiques en septembre 2022, ainsi qu'à un travail d'identification de pistes d'économies.

Comme vu précédemment, si le département dispose d'un budget général et de quatre budgets annexes, il ne présente pas, dans ses ROB, d'analyse agrégée de sa situation financière, détaillant avant tout le budget général qui représente environ 94 % des budgets agrégés¹⁴⁵. Par ailleurs, les dépenses réelles de fonctionnement du budget général dépassant le seuil de 60 M€ par an, le département faisait partie des collectivités devant contractualiser avec l'État au titre de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (« contrats de Cahors », suspendus en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire). Pour mémoire, cette loi avait modifié les relations financières entre l'État et les collectivités en substituant à la baisse des concours, réalisée entre 2014 et 2017, une démarche partenariale reposant sur la stabilisation de ceux-ci, en contrepartie d'une maîtrise renforcée des dépenses de fonctionnement. Ainsi, un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités (budget principal) avait été fixé à 1,2 % par an (base 2017), déduction faite d'une part des dépenses des allocations individuelles de solidarité. Celles-ci devaient, également, participer à la réduction annuelle du besoin de financement (emprunts minorés des remboursements de dette). Enfin, en termes de capacité de désendettement, la loi avait prescrit un plafond pour les départements à ne pas dépasser de 10 ans. Bien que respectant les objectifs fixés, le département s'y était opposé sous l'ancienne mandature, si bien que ce cadre légal lui a été imposé par arrêté préfectoral.

Au regard des éléments qui précèdent, la chambre régionale des comptes a souhaité procéder à un examen approfondi de la situation financière du département à partir de son budget général¹⁴⁶, en la précédant de l'analyse à budgets agrégés qui suit.

¹⁴³ Source : ROB 2020 et 2021. Le département visait notamment une épargne nette minimale de 40 M€ en 2020 et de 16,5 M€ en 2021, soit des niveaux bas résultant de dépenses volontaristes.

¹⁴⁴ Source : ROB 2022. Le ROB 2023 confirme ces orientations en visant, dans le contexte de la crise énergétique, à limiter la dégradation du taux d'épargne brute, maintenir les actions volontaires de la collectivité à leur niveau actuel, maintenir un rythme d'investissement soutenu, et limiter le recours à l'emprunt.

¹⁴⁵ La dette du budget général (1,098 Md€ en 2022) représente 95 % de la dette agrégée.

¹⁴⁶ Les tableaux financiers des budgets annexes sont mis en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière. De manière générale, les budgets annexes sont équilibrés, avec des niveaux de CAF brute en 2022 supérieurs à ceux de 2017 (2019 pour le budget annexe foyers de l'enfance, date de sa création). Seul le budget annexe assainissement présente une dette, en diminution, à 59,85 M€ en 2022 contre 85,87 M€ en 2017, soit un ratio de désendettement de 1,7 ans (contre près du double en 2017).

Tableau n° 17 : Situation financière agrégée (tous budgets)

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion, tous budgets	1 502,01	1 513,37	1 577,44	1 550,23	1 631,91	1 650,20
- Charges de gestion, tous budgets	1 341,4	1 340,24	1 378,64	1 384,56	1 434,53	1 451,11
= Excédent brut de fonctionnement, tous budgets	160,61	173,14	198,8	165,67	197,37	199,09
CAF brute, tous budgets	152,15	164,05	192,86	158,01	187,15	194,61
CAF nette, tous budgets	94,72	94,89	127,05	81,88	99,97	108,0
Dépenses d'équipement (hors sub.), tous budgets	230,67	219,11	275,03	210,88	242,43	260,33
Encours de la dette agrégée, tous budgets	987,87	1 030,32	1 059,21	1 163,08	1 116,93	1 157,95
Capacité de désendettement agrégée (années)	6,49	6,28	5,49	7,36	5,97	5,95

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Celle-ci montre une augmentation notable de la capacité d'autofinancement (CAF) brute agrégée entre 2017 et 2019, de 152,1 M€ à 192,9 M€, suivie d'une chute en 2020, à 158 M€, consécutive à la pandémie de Covid-19, tout en restant néanmoins au-dessus du niveau de 2017. L'épargne brute rebondit en 2021, à 187,1 M€, malgré la poursuite de la crise sanitaire, et s'établit à 194,6 M€ en 2022, dépassant le niveau de 2019, en dépit du contexte de crise énergétique et inflationniste. Ce faisant, la situation du Val-de-Marne n'a pas été différente de celle des autres départements dont l'épargne brute prise globalement a chuté de près de 14 % en 2020 (27 % pour la moyenne de strate) avant de rebondir de 43 % en 2021¹⁴⁷, puis de plus de 5 % en 2022¹⁴⁸. Pour autant, bien qu'en progression en fin de période, la CAF brute du département ne représente que 11,8 % de ses produits de gestion agrégés, quand les juridictions financières estiment qu'un bon niveau d'épargne brute se situe à un *minimum* de 15 % et que la moyenne de strate, au cas d'espèce, est de 15,5 %.¹⁴⁹

Bien que l'encours de dette agrégée progresse, à 1,16 Md€ en 2022, soit 170 M€ de plus qu'en 2017, la capacité de désendettement¹⁵⁰ agrégée tend à se stabiliser en fin de période, à près de 6 ans en 2021 et en 2022, contre 6,5 ans en 2017, après une remontée à près de 7,5 ans en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire. Si elle se situe en-deçà du seuil d'alerte considéré à 10 ans, elle demeure au-dessus du ratio d'avant crise sanitaire (5,5 ans en 2019), et est bien supérieure à la moyenne de strate qui est de 3,1 ans¹⁵¹. Quel que soit l'indicateur retenu (niveau de l'encours de dette, dette en euros par habitant, ratio de désendettement), le Val-de-Marne fait partie des départements les plus endettés de France.

¹⁴⁷ Cf. Cour des comptes, *rapport sur les finances publiques locales* 2022, premier fascicule, juillet 2022.

¹⁴⁸ Cf. note du rapporteur général du budget à l'assemblée nationale, M. Jean-René Cazeneuve, mars 2023.

¹⁴⁹ Département de plus d'un million d'habitants. Source de la strate : DGCL et DGFiP (2021).

¹⁵⁰ Ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet d'apprecier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut.

¹⁵¹ Cf. Cour des comptes, *rapport sur les finances publiques locales* 2022, premier fascicule, juillet 2022.

5.2 Les produits et les charges de gestion

5.2.1 Les produits de gestion

Tableau n° 18 : Évolution des produits de gestion

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	VAM* (%)
Ressources fiscales propres	983,6	985,68	1 038,21	1 038,18	1 112,12	1 103,04	2,3
+ Fiscalité reversée	104,12	103,32	106,52	91,63	99,25	96,95	- 1,4
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	285,78	294,92	287,61	287,83	283,41	304,97	1,3
+ Ressources d'exploitation	54,26	55,38	50,91	34,69	37,72	41,64	- 5,2
+ Production immobilisée, travaux en régie	0,43	0,32	0,31	0,33	0,34	0,35	- 3,9
= Produits de gestion	1 428,18	1 439,62	1 483,56	1 452,67	1 532,84	1 546,94	1,6

VAM* : variation annuelle moyenne

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion, de 1,43 Md€ en 2017, atteignent 1,55 Md€ en 2022, soit une augmentation de 1,6 % par an en moyenne. En 2022, ils sont constitués à 71 % de ressources fiscales propres, 20 % de ressources institutionnelles, 6 % de fiscalité reversée, et 3 % de ressources d'exploitation.

Les ressources fiscales propres, de 1,1 Md€ en 2022 (+ 2,3 % par an en moyenne depuis 2017), sont dynamiques malgré le contexte pandémique en 2020-2021 et la crise énergétique en 2022. Cette évolution résulte notamment d'une progression des droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme, en particulier des droits du mutation à titre onéreux (DMTO) qui, malgré leur nature volatile, passent de 316,4 M€ en 2017 à 394,7 M€ en 2021, avant de baisser à 357,7 M€ en 2022. Ils représentent environ 20 % des produits des gestion. Cette progression, qui découle de l'impact, encore réel aujourd'hui, du relèvement du taux de DMTO de 3,8 % à 4,5 % en 2014, s'explique aussi par le dynamisme du marché de l'immobilier dans le département, ralenti néanmoins en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, et en 2022 dans le contexte de remontée des taux d'intérêt¹⁵². Pour autant, le produit des DMTO en 2022 dépasse le niveau d'avant la crise sanitaire. Dans sa réponse, le département rappelle qu'il est contributeur net à la péréquation assise sur les DMTO – sujet pris en considération par la chambre régionale des comptes dans les recettes de fiscalité reversée – et que la recette réellement encaissée, minorée par le poids de cette péréquation, passe de 285,2 M€ en 2017 à près de 350 M€ en 2021, puis 311,1 M€ en 2022.

Tableau n° 19 : Droits de mutation à titre onéreux (hors péréquation)

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes brutes de DMTO	316,4	301,7	344,1	323,9	394,7	357,7

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Par ailleurs, contrairement aux craintes qu'elle a pu nourrir au sein des collectivités, la réforme fiscale nationale de 2021, consistant à remplacer la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), transférée aux communes, par l'attribution d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), n'a pas pénalisé le département, avec une recette de 368,8 M€ en 2022¹⁵³, contre 304,6 M€ de TFB en 2017. Cette augmentation résulte de la hausse du taux de TFB de 0,4 points en 2018, porté à 13,75 %, tout en demeurant en dessous de la moyenne de la strate.

¹⁵² Le produit des DMTO (comptes 7321, 7322 et 7326) a ainsi chuté de 21 M€ en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire. Le département a bénéficié en 2020 du dispositif national d'avance remboursable des DMTO, qu'il a remboursée en 2021. En 2022, le produit des DMTO est inférieur d'environ 8 M€ par rapport à la recette prévisionnelle, illustrant une baisse du marché immobilier cette année-là dans un contexte de remontée des taux d'intérêt.

¹⁵³ En 2021, le produit de la recette TVA a été de 336,5 M€, montant quasiment équivalent à celui de TFB de 2020.

Elle s'explique aussi par un « effet base », avec la revalorisation nationale des bases fiscales, chaque année. Les autres ressources fiscales comprennent notamment la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, en hausse, de 114,6 M€ en 2017 à 135,8 M€ en 2022, et les impositions liées à la production et la consommation énergétique¹⁵⁴, en légère hausse à 137,2 M€ en 2022. Enfin, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE¹⁵⁵) est stable à environ 99,5 M€ en 2022.

Tableau n° 20 : Évolution des taux de taxe sur le foncier bâti

en %		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taxe sur le foncier bâti	Département	13,35	13,75	13,75	SO*	13,75	SO*
	Moyenne de strate	14,13	14,09	15,72	SO*	15,60	SO*

*SO : sans objet

Source : CRC d'après les données de la DGCL et de la DGFIP

Le produit de la fiscalité reversée est en légère diminution, passant de 104,1 M€ en 2017 à 96,9 M€ en 2022. Il comprend principalement les recettes de péréquation issues de fonds et les attributions de compensation de CVAE – fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR, 20,6 M€ par an), attributions de compensation de CVAE (99,5 M€ par an), fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France (FSDRIF, 3,8 M€ en 2022), frais de gestion de la TFB (14,7 M€ en 2022) -, déduction faite de la contribution du département au fonds de péréquation des DMTO qui connaît une hausse importante en raison de la progression de leur produit (40,9 M€ en 2022 contre 28,9 M€ en 2017 avec néanmoins des variations annuelles liées à l'évolution du produit des DMTO).

La dotation globale de fonctionnement (DGF), qui s'élevait à 145,3 M€ en 2017, a diminué à 143,8 M€ en 2022. Pour autant, relativement stables entre 2017 et 2021, autour de 285 M€, les ressources institutionnelles connaissent, dans leur ensemble, une progression notable en 2022, à près de 305 M€, du fait d'une hausse des participations, celles-ci passant de 103,6 M€ en 2017 à 126,9 M€ en 2022, en particulier celles de l'État et des organismes de sécurité sociale pour financer les politiques de solidarité du département¹⁵⁶. Même si ce dernier l'estime, dans sa réponse, peu significatif au regard du « reste à charge » pour les départements des dépenses liées aux politiques de solidarité, ce soutien aurait pu être mis davantage en valeur dans le ROB 2023, notamment dans la partie consacrée aux concours financiers de l'État. La chambre régionale des comptes précise aussi que la notion de « reste à charge » n'est pas consensuelle entre l'État et les départements, et que son niveau dépend du périmètre des ressources prises en compte¹⁵⁷.

Les ressources d'exploitation, de 54,2 M€ en 2017, connaissent une forte baisse en 2020, à 34,7 M€ (soit une chute de 36 %) en raison du contexte de la crise sanitaire¹⁵⁸. Sans retrouver leur niveau d'avant crise, elles se reprennent en 2022, à 41,6 M€.

Au final, les produits de gestion s'élèvent à plus de 1,5 Md€ en 2022, soit 1 099 € par habitant, un montant légèrement supérieur à la moyenne de la strate (1 096 €). Ils sont à près de 80 % de nature fiscale, ce qui illustre le dynamisme économique du territoire. Le potentiel financier du Val-de-Marne, indicateur qui mesure la richesse de ses bases fiscales, est de 737 € par habitant, soit le troisième montant le plus élevé des départements franciliens.

¹⁵⁴ Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité.

¹⁵⁵ Hors attributions de compensation de CVAE perçues au titre de la fiscalité reversée.

¹⁵⁶ La hausse nationale de 4 % du montant de RSA en 2022 a ainsi été compensée par l'État.

¹⁵⁷ Cf. Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active (RSA)*, janvier 2022.

¹⁵⁸ Qui résulte notamment de l'impact de la fermeture de services. Par ailleurs, le département a procédé à des exonérations exceptionnelles de redevances pour occupation du domaine public en 2020-2021.

5.2.2 Les charges de gestion

Tableau n° 21 : Évolution des charges de gestion

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	VAM* (en %)
Charges à caractère général	122,38	125,71	125,91	103,97	119,52	122,0	- 0,1
+ Charges de personnel	361,04	357,91	346,57	352,24	355,13	364,93	0,2
+ Aides directes à la personne	409,32	413,27	424,88	439,0	467,91	466,36	2,6
+ Aides indirectes à la personne	218,19	223,14	227,95	230,14	230,54	226,57	0,8
+ Subventions de fonctionnement	38,13	33,83	32,99	36,06	31,09	34,53	- 2,0
+ Autres charges de gestion	149,22	143,52	159,26	161,64	166,84	170,84	2,7
= Charges de gestion	1 298,27	1 297,38	1 317,57	1 323,06	1 371,04	1 385,22	1,3

VAM* : variation annuelle moyenne

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les charges de gestion progressent de 1,3 % par an en moyenne depuis 2017, un taux légèrement inférieur à celui des produits, et atteignent 1,38 Md€ en 2022. Elles sont constituées, en 2022, à 50 % de dépenses d'aides directes et indirectes à la personne, 26 % de charges de personnel, 9 % de charges à caractère général, 12 % d'autres charges de gestion, et 2 % de subventions de fonctionnement. Elles sont en croissance régulière depuis 2019, et ce, malgré le transfert des charges liées aux foyers de l'enfance dans un budget annexe dédié¹⁵⁹. En outre, une partie des charges liées directement à la pandémie de Covid-19 (17,3 M€) fait l'objet d'un étalement sur cinq ans (2020-2024).¹⁶⁰

Les charges sociales (aides directes et indirectes à la personne) progressent notablement, passant de 627,5 M€ en 2017 à 698,5 M€ en 2021 (+ 11 % en cinq ans) avant de diminuer légèrement à 692,9 M€ en 2022. Les aides directes, qui ont trait principalement aux trois allocations individuelles de solidarité, à savoir le RSA, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), et la prestation de compensation du handicap (PCH), sont les plus dynamiques puisque malgré une stabilisation en fin de période, elles atteignent 466,3 M€ en 2022 (+ 14 % depuis 2017), soit un montant de 331 € par habitant, supérieur à la moyenne de strate de 321 €. Elles illustrent les forts besoins sociaux existant sur le territoire du Val-de-Marne, qui se sont accrus en 2020-2021 dans le contexte de la crise sanitaire. Comme l'a souligné la Cour des comptes en 2017¹⁶¹, les dépenses sociales transférées aux départements (RSA, APA et PCH notamment) font l'objet d'une compensation annuelle, devenue partielle (moins de 60 % en 2015), à travers l'attribution de ressources transférées par l'État, composées de dotations budgétaires et de produits fiscaux. Concernant le département du Val-de-Marne, celui-ci a chiffré le « reste à charge » à près de 184,6 M€ en 2022. Les aides indirectes, qui concernent essentiellement la prise en charge de frais d'accueil, de séjour et d'hébergement, s'élèvent à 226,6 M€ en 2022 ; bien qu'en légère diminution par rapport à 2021, elles ont cru de 8,4 M€ par rapport à 2017.

Comme vu précédemment, si les charges de personnel sont globalement en baisse entre 2017 et 2021, passant de 361 M€ à 355,1 M€ en 2021, principalement en raison de la création du budget annexe foyers de l'enfance (dont la masse salariale des agents s'élève à environ 16 M€ par an), elles retrouvent une tendance à la hausse depuis 2020 et atteignent près de 365 M€ en 2022. De plus, leur poids dans les charges courantes, de 26 % (27 % budgets agrégés), demeure bien supérieur à la moyenne de strate (19,5 %).

¹⁵⁹ Les charges de gestion de ce budget annexe, de 17,7 M€ en 2019, ont cru à 19,2 M€ en 2022. Cf. situation financière du budget annexe foyers de l'enfance en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

¹⁶⁰ Conformément à la circulaire ministérielle du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19.

¹⁶¹ Cour des comptes, *rapport sur les finances publiques locales 2017*. Cf. partie sur l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements.

Les charges à caractère général sont relativement stables, à 122 M€ par an sur la période. Elles diminuent fortement en 2020, à 104 M€, principalement du fait de la crise sanitaire et des économies de gestion qu'elle a pu engendrer (fermeture de services, événementiel, etc.). Par rapport à 2021, la progression n'est que de 2,5 M€, illustrant un impact limité en 2022 de la hausse des coûts de l'énergie.

Les subventions de fonctionnement sont en légère diminution, passant de 38,1 M€ en 2017 à 34,5 M€ en 2022.¹⁶²

Enfin, sauf en 2018, les autres charges de gestion augmentent, passant de 149,2 M€ en 2017 à 170,8 M€ en 2022¹⁶³. Elles comprennent essentiellement les contributions et participations obligatoires du département : budgets annexes (48,3 M€ en 2022)¹⁶⁴, Île-de-France Mobilités (40,1 M€), brigade des sapeurs-pompiers de Paris (35,9 M€), dotations aux collèges publics et privés (23 M€), fonds sociaux (5,2 M€)¹⁶⁵, organismes de regroupement (1,6 M€)¹⁶⁶, divers organismes tels que le CAUE (1,3 M€) et l'EPA ORSA (0,6 M€ par an). Elles incluent enfin les indemnités et frais de mission et de formation des élus (3,4 M€) et les créances éteintes et admises en non-valeur (1,5 M€).

Au final, les charges de gestion, de près de 1,39 Md€ en 2022, représentent 984 € par habitant, un montant bien supérieur à la moyenne de strate de 926 € qui s'explique, notamment, par des niveaux relativement élevés de dépenses de personnel et d'aides à la personne.

5.3 La capacité d'autofinancement et l'impact financier de la crise sanitaire (2020-2021) et de la crise énergétique (2022)

Tableau n° 22 : Capacité d'autofinancement

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	1 428,18	1 439,62	1 483,56	1 452,67	1 532,84	1 546,94
- Charges de gestion	1 298,27	1 297,38	1 317,56	1 323,06	1 371,04	1 385,22
= Excédent brut de fonctionnement	129,91	142,24	165,99	129,61	161,8	161,73
+/- Résultat financier	- 15,07	- 14,86	- 14,99	- 12,7	- 12,76	- 15,1
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	8,55	7,49	10,04	6,3	4,26	11,22
= CAF brute	123,39	134,87	161,04	123,21	153,31	157,84
en % des produits de gestion	8,6	9,4	10,9	8,5	10,0	10,2
- Annuité en capital de la dette	51,16	61,43	58,88	68,16	74,82	78,94
= CAF nette ou disponible	72,23	73,44	102,17	55,05	78,49	78,89

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion progressant légèrement plus vite que les charges de gestion, l'excédent brut de fonctionnement, qui correspond à la ressource que le département tire de son cycle d'exploitation, est en hausse, passant de 129,9 M€ en 2017 à 161,7 M€ en 2022. La baisse observée en 2020 (à 129,6 M€) résulte essentiellement de la crise sanitaire (chute des ressources d'exploitation et baisse de la fiscalité reversée¹⁶⁷) alors que les charges de gestion, en particulier les dépenses sociales, continuent de croître).

¹⁶² Elles connaissent un rebond en 2020, à 36 M€, dans le contexte de la crise sanitaire.

¹⁶³ Cf. détail des autres charges de gestion en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

¹⁶⁴ Dont 20,97 M€ au budget annexe foyers de l'enfance, 16,8 M€ au budget annexe assainissement, 9,4 M€ au budget annexe restauration, et 1,1 M€ au budget annexe laboratoire. Elles étaient de 46,6 M€ en 2021 et de 22,9 M€ en 2017.

¹⁶⁵ Principalement fonds de solidarité habitat

¹⁶⁶ Dont l'EPTB Seine Grands Lacs (1,4 M€) et le syndicat mixte d'études de la cité de la gastronomie Paris-Rungis (0,18 M€).

¹⁶⁷ Notamment en raison d'un accroissement de sa contribution au fonds de péréquation des DMTO en 2020.

La CAF brute, qui correspond à l'excédent brut de fonctionnement augmenté des résultats financiers et exceptionnels, suit cette même évolution, caractérisée par une progression entre 2017 et 2019, de 123,4 M€ à 161 M€, suivie d'une forte chute en 2020, à 123,2 M€¹⁶⁸ en raison de la crise sanitaire, puis d'un rebond à partir de 2021 pour s'établir à 157,8 M€ en 2022. Cependant, bien qu'en hausse en fin de période, elle ne représente que 10,2 % de ses produits de gestion, soit un montant de 112 € par habitant quand la moyenne de strate est de 170 € par habitant¹⁶⁹. Comme vu précédemment, cela s'explique notamment par le niveau élevé des charges de gestion, auxquelles s'ajoutent également les charges financières qui sont passées de 15,8 M€ en 2017 à 16,3 M€ en 2022¹⁷⁰ du fait d'un endettement croissant.

La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des annuités de dette, mesure la capacité du département à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge de la dette. Au cas d'espèce, alors qu'elle était, comme la CAF brute, en progression notable entre 2017 et 2019, passant de 72,2 M€ à 102,1 M€, elle connaît une chute en 2020, à 55 M€, avant de rebondir en 2021 et d'atteindre 78,9 M€ en 2022. Loin de son niveau de 2019, elle ne représente que 5 % de ses produits de gestion (56 € par habitant), soit moins de la moitié de la moyenne de strate de 11 % (120 €). Outre une CAF brute relativement basse, cette situation résulte d'annuités élevées en capital de la dette, et en augmentation puisque passant de 51,2 M€ en 2017 à 78,9 M€ en 2022. Celles-ci mettent en évidence un recours croissant aux emprunts pour financer les investissements.

Le département a évalué le coût total net de la crise sanitaire sur son budget 2020 à 51,3 M€ en fonctionnement. Les dépenses supplémentaires ont été chiffrées à 29,7 M€ (achats d'équipements de protection, dépenses sociales et de personnel, prime « spéciale Covid »), contrebalancées par 8,5 M€ d'économies (fermetures de services, fluides, annulation d'événements, subventions), tandis que les pertes de recettes ont été estimées à 42 M€ (DMTO, redevances, participations) contre 11,9 M€ de recettes supplémentaires (prise en charge partielle par l'État du coût des masques, remboursement de coûts par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, participations exceptionnelles de l'État). À ce coût en fonctionnement s'ajoute un coût net en investissement évalué à 3 M€.

Tableau n° 23 : Impact financier de la crise sanitaire en fonctionnement (2020)

en M€	En moins	En plus	Solde net
Dépenses	+ 8,52 (économies)	- 29,70 (surcoûts)	- 21,17 (surcoûts)
Recettes	- 42,04 (pertes)	+ 11,86 (recettes supplémentaires)	- 30,17 (pertes)
Impact net		- 51,35 (pertes et surcoûts)	

Source : CRC d'après les données du département

Cette évaluation n'est pas surestimée au regard de la dynamique de la CAF brute constatée sur 2017-2019 (+ 38 M€), suivie de sa chute en 2020 (- 38 M€ par rapport à 2019). Il peut être considéré que sans la crise sanitaire, la CAF brute aurait dépassé les 170 M€ en 2020 et les 180 M€ en 2021, soit un écart cumulé d'environ 80 M€ par rapport au réalisé.

En 2022, le département a été touché par la crise énergétique et inflationniste consécutive, notamment, à la guerre en Ukraine. Néanmoins, le surcoût estimé de dépenses de fluides et d'eau apparaît limité, à 0,64 M€ (+ 8,9 % par rapport aux dépenses dédiées en 2021).

¹⁶⁸ Il est à noter que le département affiche dans ses ROB un montant d'épargne brute de 105,6 M€ en 2020 qui ne correspond pas à celui découlant de son compte de gestion 2020 et repris dans les données de la DGCL et de la DGFiP.

¹⁶⁹ Source : DGCL et DGFiP (2021). Pour rappel, les juridictions financières estiment qu'un bon niveau de CAF brute d'une collectivité se situe à un minimum de 15 % de ses produits de gestion.

¹⁷⁰ Elles représentent ainsi 11,6 € par habitant en 2022 contre un montant moyen de strate de 9 €.

Tableau n° 24 : Impact financier de la crise énergétique en fonctionnement (2022)

en M€	2021	2022	Écart	% d'évolution
Energie – électricité et gaz	4,34	4,52	0,78	4,09
Eau et assainissement	0,83	0,74	0,04	5,24
Chauffage urbain	1,17	1,42	0,024	20,81
Combustibles	0,31	0,38	0,08	25,3
Carburants	0,54	0,63	0,09	17,33
Total fluides et eau	7,20	7,83	0,64	8,85

Source : CRC d'après les données du département

Le département l'explique par une latence dans la transmission de la hausse des cours par les opérateurs énergétiques, et considère que l'impact devrait être plus lourd en 2023.

5.4 Les investissements et leur financement, la dette et le fonds de roulement

Tableau n° 25 : Dépenses d'équipement

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses d'équipement réelles nettes (a)	173,49	178,76	183,0	179,21	198,22	222,76
+ Subventions d'équipement versées en numéraire nettes (b)	54,08	49,82	53,91	61,75	57,8	62,49
+ Désinvestissements ou annulations de mandats (c)	0,66	014	3,44	4,6	0,27	0,51
= Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif (a + b + c)	228,24	228,72	240,35	245,56	256,3	285,77
Travaux en régie (d)	0,43	0,32	0,31	0,34	0,34	0,35
Dépenses d'équipement réelles nettes (y c. travaux en régie (a+d))	173,92	179,08	183,31	179,55	198,56	223,11
<i>En € / habitant</i>	127	130	133	129	142	159
<i>Moyenne de strate en € / habitant</i>	77	85	99	101	119	ND*

ND* : donnée non disponible

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données de strate de la DGCL et la DGFIP

Les dépenses d'équipement du département (hors subventions et RAR) progressent notablement, de 173,9 M€ en 2017 à 223,1 M€ en 2022. Leur montant en euros par habitant est largement supérieur à la moyenne de strate sur l'ensemble de la période (137 € par an en moyenne, avec un pic à 142 € en 2021, contre un montant de strate de 96 € sur 2017-2021). Si les investissements relevant du budget annexe assainissement étaient pris en considération (33,2 M€ en 2022), les dépenses d'équipement par habitant atteindraient 182 €. Ces données illustrent une politique d'investissement volontariste, en lien avec ses besoins.

Se rajoutent des subventions d'équipement versées, dont le montant tend à augmenter, à 62,5 M€ en 2022 contre 54,1 M€ en 2017. Elles incluent notamment les aides à des bailleurs pour la construction et la rénovation de logements sociaux, en particulier Valophis (environ 13 M€ par an), les subventions à l'EPA ORSA (10 M€ sur 2020-2025), ou encore les participations aux budgets annexes (1,8 M€ en 2022¹⁷¹). La progression des subventions s'explique aussi par la montée en importance du FS2i pour lequel il est bénéficiaire net.

Encadré n° 11 : Le fonds de solidarité et d'investissement interdépartemental (FS2i)

Le FS2i est un établissement public interdépartemental créé par les départements franciliens (hors ville de Paris) en 2019. Doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, conformément aux articles L. 5421-1 et suivants du CGCT, il est administré par un conseil composé de leurs sept présidents respectifs, qui prend ses décisions à l'unanimité. Il a pour mission de cofinancer toute action qui participe à l'attractivité globale du territoire francilien et, selon une logique de péréquation, à la réduction des inégalités territoriales entre départements et à l'intérieur de ceux-ci. Certains secteurs d'intervention sont privilégiés tels que l'environnement, l'éducation et l'enseignement supérieur, les innovations et l'attractivité, les solidarités, les Jeux Olympiques de Paris 2024, et les mobilités. Financé par les départements en proportion de leur capacité d'investissement et de leur niveau d'épargne nette, son budget annuel est passé de 150 M€ en 2019 à 173 M€ en 2022.

¹⁷¹ Le montant des participations varie selon les années (14 M€ en 2017, 7,7 M€ en 2018, 1,3 M€ en 2019, 0,02 M€ en 2020, 0,3 M€ en 2021).

Le Val-de-Marne est bénéficiaire net du FS2i. Si sa contribution est passée de 15,9 M€ en 2019 à 19,1 M€ en 2022, ses recettes au titre du fonds ont, elles, évolué de 18,5 M€ à 32,6 M€, devenant ainsi sa principale source de subvention de l'investissement. Parmi les opérations retenues pour 2022 peuvent être cités la reconstruction du collège Georges Brassens à Villeneuve-le-Roi (4,2 M€), la construction d'une station de dépollution des eaux pluviales à Champigny-sur-Marne (3,8 M€), le développement de la vidéoprotection aux abords des collèges et sur les routes départementales (1,2 M€), son plan « 50 000 arbres » (0,7 M€), ou encore le projet de téléphérique urbain « Câble 1 » (ex « Téléval », 0,7 M€). Le département soutient également le projet de « cité de la gastronomie Paris-Rungis » à hauteur de 6 M€ sur 2022-2024 via le fonds.

Les principaux secteurs¹⁷² sont les réseaux et les infrastructures (30 % des dépenses d'équipement), l'enseignement (30 %), les services généraux (16 %), l'aménagement et l'environnement (12 %), l'action sociale (8 %) et la culture, la jeunesse et les sports (2 %).

L'opération « Eiffel », renommée « Cap Échat » fin 2021, mérite d'être mentionnée en raison de son coût. Il s'agit d'un projet immobilier de bureaux visant à regrouper, dans le quartier de l'Échat (Créteil), des services départementaux anciennement répartis sur divers sites ; il intègre la construction d'un nouveau bâtiment administratif départemental « Eiffel ». L'opération, initialement annoncée à 28 M€ en 2017, a grimpé à 66 M€ en 2019 et se chiffre désormais à près de 82 M€¹⁷³, dont 31,9 M€ ont été réalisés entre 2017 et 2021 et 25 M€ en 2022. Le département estime que les économies de fonctionnement induites par cette opération, notamment en termes d'énergie et de baux de location (6,5 M€ par an), devraient être supérieures au coût du projet à terme. En se basant sur les données précitées, la chambre, dont le contrôle n'a pas porté sur le montage juridique et financier ni sur la maîtrise d'ouvrage de l'opération, considère que celle-ci pourrait être amortie sur 13 ans, sous réserve qu'elle n'engendre pas de coûts de fonctionnement et d'investissement supplémentaires. Dans sa réponse, le département précise que son schéma initial de 2016 consistant à réhabiliter l'ancien bâtiment Eiffel a été abandonné au profit de la démolition – reconstruction d'un immeuble de 22 000 m² de surface permettant d'accueillir l'ensemble des agents situés dans des locaux loués. Il ajoute que d'autres facteurs sont venus renchérir le coût de l'opération, devenue « Cap Échat » : la survenance d'aléas, des évolutions des besoins, et le souhait d'intégrer l'ensemble des coûts d'investissement dans l'AP.

Le cumul de CAF nette entre 2017 et 2022 (460,3 M€) ne permet de financer que 31 % des dépenses d'équipement de la période (1,5 Md€, subventions comprises). Le département bénéficie, en plus, de recettes d'investissement hors emprunt d'un total de 434,8 M€ (couvrant 29 % des dépenses d'équipement) : subventions d'investissement reçues (203,7 M€ au global sur la période, dont une partie au titre du FS2i), fonds de compensation de la TVA¹⁷⁴ (FCTVA, 159,6 M€¹⁷⁵), fonds affectés à l'équipement (42,5 M€). Les produits de cession, d'un montant cumulé de 28,9 M€, ne couvrent que 2 % du total des dépenses d'équipement.

¹⁷² Selon les comptes administratifs (présentation croisée par fonction, hors opérations non ventilables).

¹⁷³ Source : revues des grands projets du département (février 2017, février 2019 et mars 2023).

¹⁷⁴ Taxe sur la valeur ajoutée.

¹⁷⁵ L'optimisation des recettes de FCTVA constitue une priorité pour le département comme en attestent les réunions du réseau des Saf et une note interne du 29 avril 2022.

Tableau n° 26 : Financement de l'investissement

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CAF nette ou disponible	72,23	73,44	102,17	55,05	78,49	78,95
+ Recettes d'inv. hors emprunt	53,77	50,59	72,64	76,31	90,15	91,35
dont FCTVA	21,13	25,61	27,44	27,85	30,33	27,23
dont subventions d'investissement reçues	21,11	13,18	32,63	37,35	45,65	53,83
dont fonds affectés à l'équipement (amendes de police...)	6,73	6,73	6,73	6,73	7,2	8,42
dont produits de cession	4,8	5,07	5,84	4,38	6,97	1,86
= Financement propre disponible	126,0	124,04	174,81	131,35	168,64	170,25
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	173,92	179,08	183,31	179,55	198,56	223,11
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	54,08	49,99	55,32	61,75	57,8	62,69
+/- Dons, sub. et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0,12	- 0,16	- 1,41	0	0,6	3,92
- Participations et investissements financiers nets	- 0,46	0,22	1,44	- 0,70	- 1,0	- 0,2
- Charges à répartir	0	0	0	17,31	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-50,0	50,0	0
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	- 101,66	- 105,09	- 63,86	- 76,56	- 137,32	- 119,28
+/- Solde des opér. pour compte de tiers	0,61	0,73	1,43	- 0,19	0,19	- 0,68
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 101,05	- 104,36	- 62,42	- 76,75	- 137,13	- 119,97
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	62,0	101,3	85,03	130,0	90,0	127,48
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 39,05	- 3,06	22,61	53,25	- 47,13	7,51

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Ainsi, le financement propre disponible du département, qui correspond à sa CAF nette et à ses recettes d'investissement hors emprunt, ne permet pas de couvrir intégralement ses investissements, ce qui explique sa situation de besoin de financement sur l'ensemble de la période 2017-2022, à hauteur de près de 120 M€ en 2022 (contre 101 M€ en 2017), qu'il ne peut combler que par le recours aux emprunts ou en puisant dans son fonds de roulement.

Afin de combler, en partie, son besoin annuel de financement, le département a procédé à des nouveaux emprunts, en hausse sur la période, de 62 M€ en 2017 à 127,5 M€ en 2022, avec un pic à 130 M€ en 2020.

Tableau n° 27 : Dette et capacité de désendettement

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de la dette au 31/12	901,99	946,37	972,53	1 084,37	1 049,56	1 098,09
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	7,3	7,0	6,0	8,8	6,9	7,0
Encours de la dette € / habitant	661	690	706	781	751	780
Moyenne strate dette € / habitant	499	491	511	538	532	ND*

ND* : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données de la DGFiP et de la DGCL

Il en découle un accroissement de l'encours de dette, de 902 M€ en 2017 à près de 1,1 Md€ en 2022. Son montant par habitant, de 780 € en 2022, s'est accru de 117 € depuis 2017 (661 €). Il est bien supérieur à la moyenne de la strate sur toute la période (dont le pic est de 538 € en 2020). Comme vu précédemment, cette dette génère des annuités en progression continue et des charges financières qui contractent l'autofinancement.

Bien que significative en stock, la dette n'appelle pas d'observations sur sa structure, celle-ci étant à taux fixe à plus de 57 %. Classée en totalité en « 1-A » (non risquée) en application de la cotation fondée sur la charte « Gissler »¹⁷⁶, elle ne contient aucun produit structuré.

¹⁷⁶ Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, signée en 2010, visant à favoriser une meilleure compréhension des risques liés aux emprunts souscrits par les collectivités locales.

En termes de capacité de désendettement du budget général, alors que celle-ci était en amélioration entre 2017 et 2019, de 7,3 ans à 6 ans grâce à l'augmentation de la CAF brute, elle se dégrade en 2020, à 8,8 ans, sous l'effet de la baisse de cette dernière dans le contexte de la crise sanitaire, et de la hausse de la dette, avant de retomber à 6,9 ans en 2021, puis 7 ans en 2022, un niveau relativement élevé.

Tableau n° 28 : Fonds de roulement

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	31,98	33,43	56,04	109,29	62,16	69,68
en nombre de jours de charges courantes	8,9	9,3	15,4	29,8	16,4	18,2

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le fonds de roulement net global (FRNG) correspond au surplus des ressources durables après financement de l'actif immobilisé. Les juridictions financières considèrent qu'un FRNG se situe à un bon niveau entre 60 jours et 90 jours de charges courantes, le seuil « plancher » en deçà duquel le fonctionnement de la collectivité étant compromis étant de 30 jours. Au cas d'espèce, le FRNG s'établissait à 31,9 M€ en 2017, soit l'équivalent de seulement 9 jours de charges courantes, un niveau particulièrement bas. Bien que contribuant à accroître l'encours de dette, les emprunts souscrits, notamment en 2020, ont permis de le reconstituer, à 109,2 M€ en 2020, soit près de 30 jours de charges courantes. Mais en 2021, afin d'assurer pleinement son besoin de financement des investissements, le département a dû, en plus de recourir à l'emprunt, puiser dans son FRNG qui a chuté à 62,2 M€. Celui-ci remonte légèrement en 2022, à 69,7 M€, soit l'équivalent de seulement 18,2 jours de charges courantes ; il ne représente que 49,5 € par habitant quand la moyenne de la strate est de 113 €. Ce niveau faible de FRNG, corrélé à une dette relativement élevée, constitue un facteur de fragilité financière. En réponse, le département souligne que sa recherche de restauration de marges financières intègre un objectif d'amélioration du fonds de roulement.

5.5 Les projections à partir de 2023

Le département a approuvé son budget 2023 en mars de la même année. Celui-ci prévoit, en fonctionnement, des produits de gestion de 1,56 Md€¹⁷⁷ et des charges de gestion de 1,41 Md€¹⁷⁸. Concernant les recettes, il anticipe une nouvelle baisse du produit des DMTO, aux alentours de 310 M€, en raison de la poursuite de la dégradation du marché immobilier. Concernant les dépenses, il considère que les décisions nationales prises en 2022 (revalorisation du RSA, du point d'indice, du minimum de traitement, du « Ségur de la santé ») auront un impact de 35 M€ en année pleine 2023, et que la crise énergétique, survenue en 2022, aura un effet « *massif* » en 2023, avec un surcoût de dépenses de fluides et d'eau de près de 6 M€ (de BP à BP), malgré la mise en place de mesures de sobriété.

Tableau n° 29 : Impact financier de la crise énergétique en fonctionnement (2023)

en M€	BP 2022	BP 2023	Ecart	% d'évolution
Énergie – électricité et gaz	5,08	9,77	4,68	92,11
Eau et assainissement	0,96	0,95	- 0,01	- 1,5
Chauffage urbain	1,30	2,43	1,13	86,88
Combustibles	0,35	0,54	0,19	53,74
Carburants	0,59	0,60	0,06	1,12
Total fluides et eau	8,29	14,29	6,00	72,29

Source : CRC d'après les données du département

¹⁷⁷ Dont plus de 1,2 Md€ de ressources fiscales (dont fiscalité reversée), 306 M€ de ressources institutionnelles, et 38 M€ de produits d'exploitation, autres produits de gestion courante et atténuations de charges.

¹⁷⁸ Dont 135 M€ de charges à caractère général, 373 M€ de charges de personnel, 629 M€ d'aides directes et indirectes à la personne (dont 309 M€ pour le RSA), et plus de 275 M€ d'autres charges de gestion (participations aux budgets annexes, à Ile-de-France Mobilités, à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, subventions aux associations etc.).

Les investissements ont été inscrits à 386,6 M€, dont près de 300,3 M€ de dépenses d'équipement (subventions comprises de 81,1 M€). Pour les financer, le département prévoit des recettes d'investissement hors emprunt de 100,6 M€¹⁷⁹, le reste étant couvert par emprunt (165 M€). Si le BP devait être entièrement réalisé, la CAF brute chuterait à 122 M€ en 2023, soit son plus bas niveau depuis 2017. La dette et la capacité de désendettement atteindraient respectivement 1,18 Md€ et 9,7 ans, un ratio proche du seuil d'alerte de 10 ans¹⁸⁰.

Tableau n° 30 : Budget de 2023 (budget principal)

en M€	2022	2023 (BP)	2023
	(rappel du réalisé)		(exécution prév.)
Produits de gestion	1 546,9	1 557,6	1 568,2
Charges de gestion	1 385,2	1 411,5	1 411,0
CAF brute	157,8	122,02	153,2
- Annuité en capital de la dette	78,9	83,02	83,02
= CAF nette ou disponible	79,2	39,0	70,2
+ Recettes d'inv. hors emprunt	91,3	100,6	100,6
= Financement propre disponible	170,2	139,6	170,8
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	223,1	219,2	219,2
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	62,7	81,1	81,1
- Participations et inv. financiers nets	0	- 0,2	- 0,2
- Charges à répartir	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 119,3	- 154,5	- 129,3
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	127,5	165,0	165,0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	7,5	10,5	35,7
Fonds de roulement net global	69,7	80,2	105,4
Encours de la dette au 31 décembre	1 098,1	1 180,1	1 180,1
Capacité de désendettement (dette/CAF brute)	7,0	9,7	7,7

Source : CRC d'après le compte de gestion de 2022 et le BP 2023 du département

En se basant sur l'obtention de meilleures recettes, comme pour les exercices précédents, tout en considérant que les charges seraient entièrement réalisées au regard du contexte économique national et international¹⁸¹, le département estime que la CAF brute dégagée pourrait atteindre 153,2 M€, fin 2023, un montant comparable aux niveaux de 2021 et de 2022. Pour autant, le ratio de désendettement s'élèverait à 7,7 ans, confirmant une dégradation de la situation financière. En outre, bien qu'en progression, son fonds de roulement resterait bas, à près de 49 jours de charges courantes.

Concernant les années postérieures à 2023, le ROB 2023 présente des données prospectives portant sur 2024. Celles-ci prévoient une amélioration de l'épargne brute, à près de 163 M€. Pour autant, les dépenses d'investissement seraient maintenues à un niveau important (plus de 380 M€), ce qui contribuerait à la poursuite de l'endettement, dont l'encours pourrait dépasser 1,2 Md€. Le ratio de désendettement resterait supérieur à sept ans.

De son côté, la chambre régionale des comptes a travaillé sur une projection financière en s'appuyant sur une étude prospective produite, en février 2023, par l'agence Fitch Ratings. Portant sur un échantillon de sept départements (dont deux franciliens), cette étude estime que leurs dépenses d'investissement devraient rester soutenues jusqu'en 2026 mais qu'elles seraient financées par une épargne qui tendrait à baisser à moyen terme. Il en résulterait un accroissement de l'endettement, de 15 à 20 %. Si une tendance analogue devait être observée pour le Val-de-Marne, elle se traduirait par une diminution de sa CAF brute, aux alentours de 125 M€ à partir de 2025, et un ratio de désendettement qui dépasserait alors les 10 ans et qui continuerait à grimper d'ici 2027 (13 ans).

¹⁷⁹ Dont 30,2 M€ de FCTVA, 14,1 M€ de produits de cessions, et 54,3 M€ de subventions (dont 25,1 M€ de subventions du FS2i).

¹⁸⁰ Le ROB 2023 évoque un ratio de désendettement de 10,1 ans en 2023. Le rapport de présentation du BP 2023 mentionne, quant à lui, le chiffre de 9 ans.

¹⁸¹ Selon différentes institutions financières nationales et internationales, la croissance du PIB s'établirait entre 0,7 % et 1 % en 2023 en France (contre 2,6 % en 2022), confirmant un ralentissement économique. L'inflation demeurerait à un niveau élevé, à 5,4 % en 2023. L'impact de la hausse nationale du point d'indice décidée en juillet 2022 est en année pleine sur 2023 (à laquelle se rajoute une nouvelle hausse de 1,5 % en juillet 2023), de même que l'impact de la crise énergétique qui se poursuit.

Dans ces conditions, le département ne peut qu'être invité à renforcer ses outils d'analyse prospective, et à poursuivre la maîtrise de ses charges et adapter ses dépenses d'équipement à sa capacité d'épargne afin de préserver ses équilibres financiers. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département souligne sa volonté de renforcer son pilotage financier en se dotant d'outils prospectifs, et entend procéder au redressement de sa situation financière à travers la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement pour améliorer l'épargne, et de ses dépenses d'investissement pour permettre d'entamer son désendettement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La capacité d'autofinancement (CAF) brute agrégée du département augmente, passant de 152,1 M€ en 2017 à près de 192,9 M€ en 2019, puis chute à 158 M€ en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, avant de rebondir en 2021 et de s'établir à 194,6 M€ en 2022, portée par une hausse notable des recettes, en particulier fiscales et institutionnelles. Pour autant, elle ne représente que 11,8 % de ses produits de gestion agrégés alors que les juridictions financières estiment qu'un bon niveau de CAF brute se situe à un minimum de 15 % et que la moyenne des départements de plus d'un million d'habitants est de 15,5 %. La principale raison en est le niveau relativement élevé de ses charges de gestion, notamment de ses dépenses sociales et de personnel.

Le département a une politique volontariste d'investissement au regard des besoins de son territoire. Ainsi, ses dépenses d'équipement par habitant progressent, de 127 € en 2017 à 159 € en 2022, des niveaux bien supérieurs aux moyennes de strate (qui évoluent, elles, de 77 € à 119 €). Cette politique explique l'accroissement de son encours de dette (tous budgets), de 988 M€ à près de 1,16 Md€ sur la période. Si sa capacité de désendettement diminue légèrement, passant de 6,5 ans à 5,95 ans, grâce à la reprise de l'épargne brute, confirmant une situation en voie d'assainissement, elle demeure bien au-dessus de la moyenne de la strate (3,1 ans). Le Val-de-Marne est l'un des départements les plus endettés de France.

Par ailleurs, s'il est en progression depuis 2017, son fonds de roulement, qui représente 18 jours de charges courantes, se situe bien en-deçà du seuil d'alerte communément admis de 30 jours, ce qui constitue un facteur de fragilité financière.

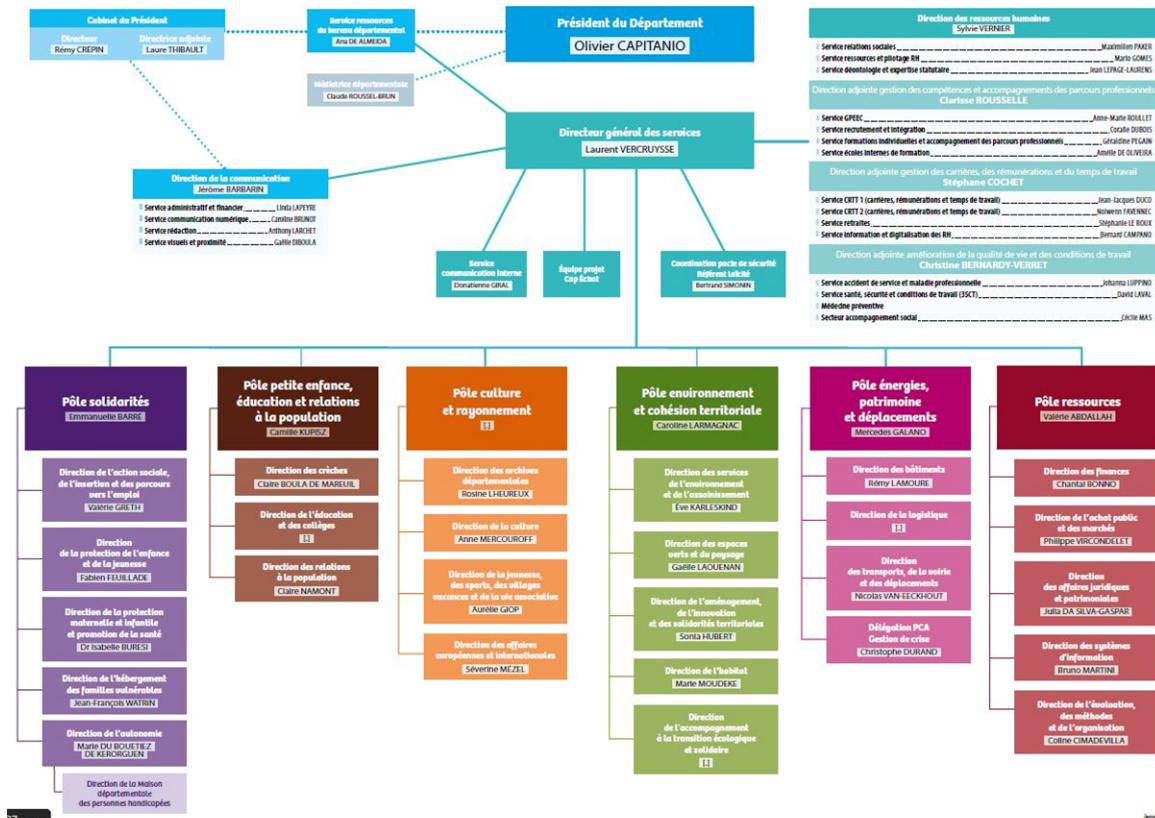
Enfin, dans un contexte économique qui demeure incertain, la situation financière du département pourrait se dégrader à partir de 2023. Dans ces conditions, afin de maintenir ses équilibres financiers sur les prochaines années, le département ne peut être qu'invité à poursuivre la maîtrise de ses charges de fonctionnement et adapter le niveau de ses dépenses d'équipement à ses capacités budgétaires.

ANNEXES

Annexe n° 1. Ressources humaines	63
Annexe n° 2. Situation comptable et financière	67
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	73

Annexe n° 1. Ressources humaines

Schéma n° 1 : Organigramme des services du département du Val-de-Marne (2023)



Source : CRC d'après le site internet du département

Tableau n° 1 : Charges de personnel (budget général)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rémunération principale	206 772 161	204 493 647	196 265 651	194 377 929	194 984 426	197 958 311
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	1 414 605	1 493 854	1 108 727	1 961 545	1 464 322	1 396 446
+ Autres indemnités	11 366 599	11 125 601	10 565 679	10 434 575	10 487 182	10 884 539
= Sous-total Personnel titulaire (a)	219 553 365	217 113 102	207 940 057	206 774 049	206 935 930	210 239 296
en % des rémunérations du personnel	82,92	81,95	80,97	79,01	78,50	77,4
Rémunération principale	15 882 672	16 569 710	17 811 023	21 059 790	21 396 242	23 578 532
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	0	0	0
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	21 000
= Sous-total Assistants familiaux (b)	15 882 672	16 569 710	17 811 023	21 059 790	21 396 242	23 599 532
en % des rémunération du personnel*	6,00	6,25	6,94	8,05	8,12	8,7
Rémunération principale et indemnités (dont HS)	24 581 336	27 356 646	27 565 454	30 404 452	31 916 544	33 980 850
+ Autres indemnités	2 450 455	2 353 703	2 151 693	2 308 885	2 023 543	2 051 963
= Sous-total Personnel non titulaire (c)	27 031 792	29 710 349	29 717 147	32 713 337	33 940 087	36 032 812
en % des rémunération du personnel*	10,21	11,21	11,57	12,50	12,87	13,3
Autres rémunérations (d)	2 300 425	1 536 653	1 338 961	1 174 968	1 345 412	1 693 985
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c + d)	264 768 253	264 929 814	256 807 188	261 722 144	263 617 672	271 565 626
Atténuations de charges	1 139 818	1 245 706	1 525 142	1 108 950	1 140 615	951 786
= Rémunérations du personnel	263 628 436	263 684 108	255 282 047	260 613 194	262 477 056	270 613 839
Charges totales de personnel (rémunérations + impôts + charges)	361 039 144	357 908 017	346 570 748	352 244 061	355 133 331	364 928 400
Charges de personnel / charges courantes (en %)	27,5	27,3	26,0	26,3	25,6	26,0

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Département du Val-de-Marne, exercices 2017 et suivants
Rapport d'observations définitives

Tableau n° 2 : Effectifs au 31 décembre (tous budgets)

Effectifs pourvus sur emplois budgétaires	2017			2018			2019			2020			2021			2022		
	BUDGET	Ag Tit.	A non Tit.	Total	Ag Tit.	Ag Tit.	Total	Ag Tit.	A non Tit.	Total	Ag Tit.	A non Tit.	Total	Ag Tit.	A non Tit.	Total	Ag Tit.	A non Tit.
Principal	6 639	545	7 184	6 297	6 035	6 813	6 205	643,5	6 848,5	6 094	733	6 827	6 035	773	6 808	5 794	827	6 621
Assainissement	246	22	268	243	215	260	236	16	252	227	17	244	215	23	238	207	22	229
Laboratoire	19	3	22	20	17	22	19	1	20	18	1	19	17	4	21	14	8	22
Restauration	85	5	90	92	98	97	93	6	99	99	5	104	98	11	109	104	35	139
Foyer de l'enfance				207		259	83,5	342,5	236	116	352	207	132	339	181,5	144	325,5	
Total effectifs	6 989	575	7 564	6 652	6572	7 192	6 812	750	7 562	6 674	872	7 546	6572	943	7 515	6 300,5	1 036	7 336,5

Source : CRC d'après les comptes administratifs et le BP 2023 concernant les données 2022 (emplois fonctionnels compris)

Tableau n° 3 : Remboursement au département d'agents mis à disposition de tiers

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Mise à disposition de personnel	454 518	563 127	688 901	537 730	528 943

Source : CRC d'après les pièces comptables des comptes de gestion

Tableau n° 4 : Prime annuelle

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant (en €)	3 318 932	3 306 342	3 345 740	3 295 623	3 302 973	3 348 758

Source : CRC d'après les fichiers de paie du département

Tableau n° 5 : Indemnité pour travail insalubre et dangereux

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant (en €)	272 583	274 411	270 148	213 006	266 408	301 586
Nbre d'agents bénéficiaires	846	804	852	705	903	914

Source : CRC d'après les données du département

Tableau n° 6 : Nouvelle bonification indiciaire

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Budget général	Nombre d'attributaires	3 819	3 699	3 259	2 948	2 981	2 824
	Dépenses annuelles (M€)	3,42	3,17	2,87	2,77	3,06	2,69
Budgets annexes	Nombre d'attributaires	ND*	105	275	240	222	196
	Dépenses annuelles (M€)	ND*	0,1	0,27	0,17	0,18	0,17
Total budgets agrégés	Nombre d'attributaires	ND*	3 804	3 534	3 188	3 203	3 020
	Dépenses annuelles (M€)	ND*	3,27	3,14	2,94	3,24	2,86

ND* : données non disponibles

Source : CRC d'après les ROB

Département du Val-de-Marne, exercices 2017 et suivants
Rapport d'observations définitives

Tableau n° 7 : Heures supplémentaires

Année	Budget	ROB		Fichiers de paie		Données transmises par le département	
		Nombre	Coût (M€)	Nombre	Coût (M€)	Nombre	Coût (M€)
2017	BG	81 698	1,56	92 860	1,64	63 240	1,29
2018	BG	86 499	1 627 991				
	BAA	4 841	95 501				
	BAR	672	11 267				
	BALE	-	-				
	Total	92 012	1,73	102 291	1,78	65 096	1,33
2019	BG	59 611	1 030 791				
	BAFE	18 874	476 783				
	BAA	4 338	85 094				
	BAR	616	9 974				
	BALE	-	-				
	Total	83 439	1,60	85 666	1,58	55 415	1,16
2020	BG	54 822	917 371				
	BAFE	28 331	592 331				
	BAA	3 920	76 488				
	BAR	399	6 610				
	BALE	-	-				
	Total	87 472	1,59	89 371	1,51	63 280	1,23
2021	BG	31 730	624 285				
	BAFE	20 921	503 099				
	BAA	4 024	80 117				
	BAR	517	8 094				
	BALE	11	252				
	Total	57 203	1,21	59 632	1,20	50 724	1,11
2022	BG	37 470	735 093				
	BAFE	20 669	554 664				
	BAA	3 618	77 265				
	BAR	392	6 894				
	BALE	-	-				
	Total	62 149	1,37	67 555	1,37	43 550	1,07

*BG : Budget général, BAFE : budget annexe foyers enfance, BAA : budget annexe assainissement,
BAR : budget annexe restauration, BALE : budget annexe laboratoire

Source : CRC d'après les ROB, les fichiers de paie et les données du département

Tableau n° 8 : Jours épargnés dans les CET

Nombre jours CET	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Catégorie A	NC*	16 007	23 196	23 930	26 911	26 695
Catégorie B	NC*	13 338	6 732	7 500	9 207	12 367
Catégorie C	NC*	12 753	12 814	14 608	19 069	17 828
Total	NC*	42 098	42 742	46 038	55 187	56 890

NC* : donnée non communiquée

Source : CRC d'après les données du département

Département du Val-de-Marne, exercices 2017 et suivants
Rapport d'observations définitives

Tableau n° 9 : Absentéisme

Nombre jours d'absence	2017		2018		2019		2020		2021		2022
	Données départ.	Bilan social	Données départ.								
Maladie ordinaire	138 478	163 497	136 453	164 547	142 503	160 430	127 337	134 631	144 797	176 572	165 718
Accident de travail	22 599	23 736	20 080	21 796	19 251	20 324	16 518	16 297	16 803	18 484	17 046
Maladie professionnelle	11 368	10 623	10 103	7 406	9 889	7 636	6 751	4 908	7 486	6 931	7 248
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	61 186	60 101	67 340	63 226	66 922	61 002	53 794	51 649	44 648	39 013	36 811
Maternité, paternité	24 638	32 293	20 850	31 001	22 592	29 292	23 047	30 207	22 818	33 426	20 969
Total	258 269	290 250	254 826	287 976	261 157	278 684	227 447	237 692	236 552	274 426	247 792
Total hors maternité, paternité, adoption	233 631	257 957	233 976	256 975	238 565	249 392	204 400	207 485	213 734	241 000	226 823
<i>Taux d'absentéisme global (en %)</i>	9,40	10	9,50	10	9,60	10,3	8,40	9,2	8,80	9,63	9,16
<i>Taux d'absentéisme global (CRC) (en %)</i>	10,71	12,03	10,77	12,18	10,97	11,71	9,59	10,02	9,98	11,58	10,43
<i>Taux d'absentéisme hors maternité/paternité (CRC) (en %)</i>	9,69	10,69	9,89	10,87	10,02	10,48	8,61	8,74	9,02	10,17	9,55

Source : CRC d'après les bilans sociaux et les données du département

Annexe n° 2. Situation comptable et financière

Tableau n° 1 : Compte 2031 - Frais d'études

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Op. année - débit	3 928 139	3 695 747	3 700 665	3 583 637	3 044 491	3 218 452
Op. année - crédit	2 115 202	797 463	2 688 825	299 243	1 194 425	1 239 929
Solde – débit du compte 2031	46 059 060	48 957 343	49 969 184	53 253 578	55 103 644	57 082 167

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 2 : Compte 28031 - Amortissement des frais d'études

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Op. année - crédit	3 110 186	2 437 555	1 841 414	1 598 395	1 691 401	1 679 587
Solde – crédit du compte 28031	30 584 326	33 021 880	34 857 913	36 456 308	38 119 782	39 790 910

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 3 : Immobilisations corporelles en cours (budget général)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Immobilisations corporelles en cours - Solde compte 231 (A)	589 596 770	729 863 739	859 762 128	875 998 961	996 856 665	1 024 677 363
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	129 529 853	140 266 970	147 956 918	160 474 860	163 524 951	189 496 365
Immobilisations corporelles - Solde compte 21 (C)	5 637 457 756	5 656 873 937	5 637 612 455	5 767 976 676	5 820 169 163	5 998 976 350
Solde des immobilisations en cours / Solde des immobilisations corporelles [(A) / (C)], en %	10,46	12,90	15,25	15,19	17,13	17,08

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 4 : Immobilisations corporelles en cours (budget annexe assainissement)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	234 048 561	271 123 521	290 782 788	285 154 132	296 014 617	306 461 654
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	54 835 568	37 081 046	31 341 198	26 985 141	38 871 683	31 128 114
Immobilisations corporelles - Solde (C)	1 027 677 662	1 028 205 017	1 040 196 097	1 073 035 655	1 101 794 775	1 122 726 417
Solde des immobilisations en cours / Solde des immobilisations corporelles [(A)/(C)], en %	22,8	26,4	28,0	26,6	26,9	27,3

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 5 : Subventions d'équipement transférables

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 131	-	-	18 488 698	40 434 464	69 162 032	101 764 864

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 6 : Crédits

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 4111 - Redevables - amiable	7 015 442	2 804 350	2 686 464	5 514 472	4 372 789	6 642 258
Compte 4116 - Redevables - contentieux	1 419 630	1 339 203	1 294 111	1 378 221	1 916 672	1 471 022
Compte 4141 - Locataires- acquéreurs et locataires - amiable	267 146	386 737	977 553	327 589	749 556	538 235
Compte 4146 - Locataires- acquéreurs et locataires - contentieux	301 111	233 726	144 851	204 061	145 272	158 411
Compte 46721 - Débiteurs divers amiables	19 824 789	40 387 169	7 988 043	15 443 765	20 013 468	7 104 428
Compte 46726 - Débiteurs divers contentieux	4 651 352	5 271 225	5 382 523	4 692 767	4 580 347	6 100 919
Comptes 467311, 467321, 467331, 467341, 467351, 467381 - Débiteurs d'indus d'insertion et d'aide sociale - amiable	5 430 109	2 955 899	3 754 266	4 598 158	5 465 757	6 820 453
Comptes 467316, 467326, 467336, 467346, 467356, 467386 - Débiteurs d'indus d'insertion et d'aide sociale - contentieux	3 178 943	5 328 189	5 265 419	5 462 034	5 711 525	7 271 844
TOTAL	42 088 522	58 706 498	27 493 231	37 621 068	42 955 387	36 107 570
dont contentieux	9 551 037	12 172 343	12 086 904	11 737 084	12 353 816	15 002 196
Part des créances contentieuses (en %)	22,7	20,7	44,0	31,2	28,8	41,5

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 7 : Créances éteintes et admises en non-valeur

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 6541 – Crées ANV	274 429	858 270	151 181	280 639	293 581	1 379 474
Compte 6542 – Crées éteintes	326 429	119 174	70 854	153 866	353 326	162 794
Total	600 858	977 444	222 035	434 505	646 907	1 542 268

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 8 : Solde créditeur du compte 471 (recettes à classer ou à régulariser)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 4711 Versements des régisseurs	3 338 308	1 330 202	544 817	476 149	123 094	293 172
Compte 4712 Virements réimputés	419 927	319 943	422 956	330 467	280 989	492 481
Compte 47132 Versements sur dotation globale de fonctionnement	112 044	-	-	-	-	-
Compte 47133 Fonds d'emprunt	186	213	39 630	-	-	27
Compte 47134 Subventions	1 563 382	2 189 680	1 029 452	3 673 764	2 231 570	4 825 171
Compte 47138 Autres	5 238 052	-	9 557 471	5 376 939	9 070 861	8 515 984
Compte 47143 Flux d'encaissement à réimputer	8 493	8 215	8 215	13 169	13 329	25 094
Compte 471411 Personnes physiques	142 670	176 182	90 016	55 863	24 835	27 762
Compte 471412 Personnes morales	238 234	177 652	439 580	367 942	10 323 769	16 174 505
Compte 47171 Recettes relevé Banque de France (BDF) – Hors Héra*	117 519	21 152	19 447	126 148	116 135	66 739
Compte 47172 Recettes relevé BDF – Héra	2 592	2 659	2 659	2 659	2 659	2 659
Compte 4718 Autres recettes à régulariser	2 614 508	1 942 647	1 034 783	745 158	754 921	1 001 970
Montant total du solde créditeur 471	13 795 913	6 168 545	13 189 027	11 168 258	22 942 160	31 425 564

*Héra : application d'apurement des relevés BDF et DFT

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 9 : Opérations de comptabilisation des ICNE

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opérations enregistrées au débit du compte 16888 - Intérêts sur autres emprunts et dettes assimilées	2 276 680	2 314 578	-	2 046 064	-	1 756 110
Opérations enregistrées au crédit du compte 16888 - Intérêts sur autres emprunts et dettes assimilées	2 314 578	-	2 046 064	-	1 756 110	2 983 761
ICNE devant être contrepassés (excédent de crédit sur débit du compte 16888)	37 898	- 2 314 578	2 046 064	- 2 046 064	1 756 110	1 227 650
Solde débiteur du compte 66112 - Intérêts – rattachement des ICNE	37 898	-	-	-	-	1 227 650
Solde créditeur du compte 66112 - Intérêts – rattachement des ICNE	-	2 314	266 200	157 894	132 060	-
ICNE comptabilisés (excédent de débit sur crédit du compte 66112)	37 898	- 2 314	- 266 200	- 157 894	- 132 060	1 227 650
Écart entre ICNE comptabilisés et écritures effectivement inscrites au compte 16888 pour permettre la contrepassation	-	2 312 264	- 2 312 264	1 888 170	- 1 888 170	-

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 10 : Rattachement des produits et des charges de gestion

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges rattachées	69,10	68,28	61,83	68,69	73,35	83,55
Charges de gestion	1 298,27	1 297,38	1 317,56	1 323,06	1 371,04	1 385,2
Charges rattachées en % des charges de gestion	5,32	5,26	4,69	5,19	5,35	6,03
Produits rattachés	20,60	22,97	24,98	18,95	18,97	21,89
Produits de gestion	1 428,18	1 439,62	1 483,55	1 452,67	1 532,84	1 546,9
Produits rattachés en % des produits de gestion	1,44	1,60	1,68	1,30	1,24	1,42

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Département du Val-de-Marne, exercices 2017 et suivants
Rapport d'observations définitives

Tableau n° 11 : Taux d'exécution - Budget annexe assainissement (M49)

en €	FONCTIONNEMENT (RÉEL)					
	DÉPENSES			RECETTES (hors produits de cessions réalisés)		
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)
2017	36 945 271	33 954 387	91,90	61 701 296	62 426 720	101,18
2018	36 970 271	33 761 982	91,32	61 568 382	61 588 404	100,03
2019	37 101 277	33 378 249	89,97	63 269 820	62 696 015	99,09
2020	38 363 633	32 449 468	84,58	63 642 598	64 737 516	101,72
2021	36 384 741	33 849 278	93,03	64 145 550	65 389 934	101,94
2022	36 011 887	33 449 011	92,88	65 002 663	66 990 905	103,06
MOYENNE 2017-2022			90,62	MOYENNE 2017-2022		101,17

en €	INVESTISSEMENT (RÉEL)							
	DÉPENSES				RECETTES (hors produits de cessions)			
	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	RAR	
2017	86 453 156	77 817 192	2 202 458	92,56	56 675 208	50 523 281	560 546	90,13
2018	77 621 353	65 350 871	1 486 872	86,11	50 409 498	41 784 376	133 326	83,15
2019	78 048 705	62 217 283	2 843 378	83,36	47 635 478	44 822 082	0	94,09
2020	64 729 986	36 707 275	796 928	57,94	23 274 936	10 545 234	0	45,31
2021	72 202 581	63 326 982	3 242 808	92,20	23 885 029	24 164 229	0	101,17
2022	66 779 403	48 276 824	4 454 576	78,96	41 572 151	32 331 488	0	77,77
MOYENNE 2017-2022				81,85	MOYENNE 2017-2022		82,77	

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

Tableau n° 12 : Taux d'exécution – Budget annexe laboratoire (M52)

en €	FONCTIONNEMENT (RÉEL)					
	DÉPENSES			RECETTES (hors produits de cessions réalisés)		
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)
2017	1 816 887	1 738 395	95,68	1 873 396	1 798 066	95,98
2018	1 830 783	1 640 297	89,60	1 886 598	1 694 398	89,81
2019	1 838 474	1 588 546	86,41	1 905 362	1 658 385	87,04
2020	1 747 297	1 452 427	83,12	1 816 645	1 532 595	84,36
2021	1 915 681	1 668 176	87,08	1 970 415	1 732 987	87,95
2022	1 932 978	1 723 348	89,16	1 990 156	1 795 166	90,20
MOYENNE 2017-2022				88,51	MOYENNE 2017-2022	

en €	INVESTISSEMENT (RÉEL)							
	DÉPENSES				RECETTES (hors produits de cessions)			
	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	RAR	
2017	129 589	50 818	4 466	42,66	57 619	0	0	0,00
2018	188 216	60 036	50 602	58,78	108 087	48 100	0	44,50
2019	199 882	140 357	0	70,22	66 516	46 240	0	69,52
2020	164 100	102 047	24 536	77,14	52 550	21 440	0	40,80
2021	179 636	91 996	18 681	61,61	83 140	31 765	0	38,21
2022	210 211	114 841	19 958	64,13	106 690	42 060	0	39,42
MOYENNE 2017-2022				62,42	MOYENNE 2017-2022		38,74	

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

Département du Val-de-Marne, exercices 2017 et suivants
Rapport d'observations définitives

Tableau n° 13 : Taux d'exécution - Budget annexe restauration (M52)

en €	FONCTIONNEMENT (RÉEL)					
	DÉPENSES			RECETTES (hors produits de cessions réalisés)		
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)
2017	10 081 856	9 515 643	94,38	10 401 609	9 738 300	93,62
2018	10 114 976	9 513 158	94,05	10 568 645	9 969 121	94,33
2019	10 721 632	10 103 561	94,24	11 092 605	10 494 379	94,61
2020	11 499 596	10 521 313	91,49	11 854 264	10 911 453	92,05
2021	11 835 526	10 984 272	92,81	12 177 868	11 350 925	93,21
2022	14 201 184	13 094 657	92,21	14 595 179	13 507 803	92,55
MOYENNE 2017-2022			93,20	MOYENNE 2017-2022		93,39

en €	INVESTISSEMENT (RÉEL)							
	DÉPENSES				RECETTES (hors produits de cessions)			
	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P (en %)
2017	503 258	236 273	145 531	75,87	11 000	0	0	0,00
2018	1 413 765	1 210 559	94 847	92,34	801 207	699 250	0	87,27
2019	608 407	474 886	0	78,05	133 891	25 785	0	19,26
2020	483 680	378 566	31 023	84,68	83 752	24 969	0	29,81
2021	2 123 203	722 429	1 011 969	81,69	1 699 059	288 650	1 022 000	77,14
2022	2 371 557	1 933 358	213 867	90,54	1 962 886	1 766 545	0	90,00
MOYENNE 2017-2022				83,86	MOYENNE 2017-2022		50,58	

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

Tableau n° 14 : Taux d'exécution - Budget annexe foyers enfance (M22)

en €	SECTION D'EXPLOITATION					
	DÉPENSES			RECETTES (hors produits de cessions réalisés)		
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)
2019	20 801 024	19 179 151	92,20	20 801 024	19 286 697	92,72
2020	21 269 715	20 406 406	95,94	21 269 715	20 305 308	95,47
2021	22 202 808	20 729 423	93,36	22 202 808	20 719 472	93,32
2022	21 979 431	21 117 050	96,08	21 979 431	21 094 387	95,97
MOYENNE 2017-2022			94,40	MOYENNE 2017-2022		94,37

en €	SECTION D'INVESTISSEMENT							
	DÉPENSES				RECETTES (hors produits de cessions)			
	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P (en %)
2019	70 701 086	69 432 990	0	98,21	70 701 086	70 476 428	0	99,68
2020	2 953 722	1 965 383	299 067	76,66	2 953 722	1 952 230	0	66,09
2021	4 303 406	2 999 483	911 083	90,87	4 303 406	3 219 376	0	74,81
2022	3 315 179	1 954 670	399 062	71,00	3 315 179	2 204 138	0	66,49
MOYENNE 2017-2022				84,19	MOYENNE 2017-2022		76,77	

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

Département du Val-de-Marne, exercices 2017 et suivants
Rapport d'observations définitives

Tableau n° 15 : Situation financière du budget annexe assainissement (M49)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion courante	62 295 455	61 254 699	62 180 756	64 567 636	65 270 138	66 927 344
<i>dont redevances</i>	39 934 943	38 047 750	38 999 209	40 339 661	40 108 774	40 291 529
<i>dont contribution budget gén.</i>	15 088 275	14 894 531	15 033 800	15 814 463	16 731 464	16 797 812
Charges courantes	33 600 868	33 267 422	33 195 451	32 266 659	33 480 067	32 860 819
<i>dont charges de personnel</i>	13 823 549	13 193 380	13 278 937	12 651 708	12 715 440	12 353 851
<i>dont charges d'intérêt</i>	1 724 992	1 567 112	1 470 903	1 276 633	1 482 212	966 704
Excéd. brut d'exploitation	30 418 896	30 391 781	30 874 361	33 851 493	33 272 283	35 851 571
CAF brute	28 472 334	28 663 812	29 735 921	32 562 032	31 540 656	34 364 288
-annuité en capital dette	6 261 464	7 731 579	6 937 472	7 969 281	12 366 011	7 658 097
=CAF nette	22 210 870	20 932 232	22 798 449	24 592 751	19 174 646	26 706 190
Recettes d'invest. hors emprunt	36 635 414	19 641 000	10 093 183	10 495 390	11 833 880	7 280 932
Dépenses d'équipement (y compris tvx en régie)	56 468 213	38 762 906	33 203 270	28 956 432	41 412 447	33 258 642
Encours de dette au 31/12	85 874 663	82 894 352	86 681 043	78 711 762	67 371 950	59 854 641
Capacité de désendettement en année (dette/CAF brute)	3,0	2,9	2,9	2,4	2,1	1,7
Fonds de roul. net global	6 207 220	6 880 421	16 176 084	22 308 800	12 937 479	13 826 878

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 16 : Situation financière du budget annexe Laboratoire (M52)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion (A)	1 797 523	1 694 398	1 656 985	1 532 085	1 731 396	1 785 590
<i>dont ressources institutionnelles</i>	1 140 000	1 140 000	1 030 000	1 136 000	1 144 000	1 070 000
- Charges de gestion (B)	1 738 395	1 640 297	1 588 546	1 452 427	1 666 584	1 721 497
<i>dont charges de personnel</i>	1 180 969	1 136 583	1 078 703	921 396	1 057 698	1 050 975
= Excé. brut de fonct. (A - B)	59 128	54 101	68 439	79 658	64 812	64 093
CAF brute	59 671	54 101	69 839	80 168	64 812	73 518
CAF nette	59 671	54 101	69 839	80 168	64 812	73 518
Recettes d'invest. hors emprunt	0	48 100	44 500	20 000	30 000	40 000
Dépenses d'équipement (y compris tvx en régie)	50 818	60 036	134 167	102 047	89 996	113 941
Encours de dette au 31/12	0	0	0	0	0	0
Fonds de roul. net global	24 314	66 479	42 201	41 763	46 343	47 080

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 17 : Situation financière du budget annexe Restauration (M52)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion (A)	9 738 300	9 968 001	10 442 582	10 892 061	11 348 475	13 502 790
<i>dont ressources institutionnelles</i>	6 912 384	7 012 287	7 622 866	7 647 952	8 469 399	9 923 714
- Charges de gestion (B)	9 515 624	9 513 158	10 103 561	10 521 313	10 983 303	13 093 698
<i>dont charges de personnel</i>	3 855 826	3 864 542	4 119 362	4 259 254	4 219 768	4 938 000
= Excé. brut de fonct. (A - B)	222 676	454 843	339 021	370 747	365 172	409 091
CAF brute	222 657	455 963	390 818	390 139	367 345	413 871
CAF nette	222 657	455 963	390 818	390 139	367 345	413 871
Recettes d'invest. hors emprunt	0	699 250	0	0	267 000	1 742 000
Dépenses d'équipement (y compris tvx en régie)	236 273	1 210 559	419 956	358 393	702 439	1 916 308
Encours de dette au 31/12	0	0	0	0	0	0
Fonds de roul. net global	158 889	103 543	45 260	81 802	15 368	262 427

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 18 : Situation financière du budget annexe Foyers de l'enfance (M22)

en €	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion (A)	19 186 671	20 276 235	20 716 546	21 038 403
<i>dont subventions d'exploit.</i>	19 000 000	20 050 000	20 570 000	20 997 699
- Charges de gestion (B)	17 662 206	18 536 326	18 847 924	19 181 090
<i>dont charges de personnel</i>	15 041 642	15 951 349	15 861 500	16 122 380
= Excé. brut de fonct. (A-B)	1 524 465	1 739 909	1 868 622	1 857 605
CAF brute	1 624 490	1 751 494	1 871 549	1 902 017
CAF nette	1 624 490	1 751 494	1 871 549	1 902 017
Recettes d'invest. hors emprunt	1 221 000	2 500	7 480	216 925
Dépenses d'équipement (y compris tvx en régie)	57 971 516	1 910 804	1 663 610	1 932 303
Encours de dette au 31/12	0	0	0	0
Fonds de roule. net global	46 216 335	46 101 186	46 322 006	46 539 131

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 19 : Évolution des « autres charges de gestion » (budget général)

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contributions obligatoires (a)	107,37	101,87	103,65	103,92	107,56	109,25
<i>dont dotation de fonctionnement des collèges</i>	20,6	21,16	21,75	21,58	22,28	23,05
<i>dont contribution au service incendie</i>	30,45	31,25	32,1	33,55	34,44	35,88
<i>dont contributions à des fonds sociaux</i>	7,17	6,6	6,61	5,3	6,11	5,18
Participations (b)	37,91	37,38	52,09	54,03	55,21	56,57
<i>dont organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment)</i>	1,9	1,85	1,68	1,68	1,56	1,56
<i>dont coopération décentralisée</i>	0,57	0,72	0,61	0,16	0,18	0,21
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus (c)	3,32	3,27	3,29	3,22	3,36	3,4
Autres charges diverses de gestion (d)	0,62	0,99	0,23	0,46	0,71	1,61
<i>dont pertes sur créances irrécouvrables</i>	0,6	0,98	0,22	0,43	0,65	1,54
Autres charges de gestion (a + b + c + d)	149,22	143,52	159,26	161,64	166,84	170,84

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

ANV	Admission en non-valeur
AP-CP	Autorisations de programme - crédits de paiement
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CAUE	Conseil d'architecte, d'urbanisme et de l'environnement
CET	Compte épargne-temps
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CRC	Chambre régionale des comptes
DGA	Direction générale adjointe / directeur général adjoint des services
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Direction générale / directeur général des services
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPD	Délégué à la protection des données
DRH	Direction des ressources humaines
DSP	Délégation de service public
EDS	Espace départemental de solidarité
EPA ORSA	Établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine Amont
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FS2i	Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement
ICNE	Intérêts courus non échus
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRÉ	Loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République
PCA	Plan de continuité d'activité
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RAR	Restes à réaliser
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
RSA	Revenu de solidarité active
RSU	Rapport social unique
Sadev 94	Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne
Saf	Service administratif et financier
Saf 94	Syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne
Siaap	Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne

**REPONSE DE LA COLLECTIVITÉ
DE MONSIEUR OLIVIER CAPITANIO
PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU VAL-DE-MARNE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

Le Président,

Monsieur Thierry VUGHT
Président de la Chambre régionale des
comptes d'Île-de-France
6 cours des Roches
Noisy-le-Sec
BP 187
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Créteil, le / 4 DEC. 2023

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du département du Val-de-Marne pour les exercices 2017 et suivants.

Réf. : Contrôle n° 2023-000662 – Rapport n° 2023-0116 R

Monsieur le Président,

Après avoir procédé au contrôle des comptes et de la gestion du département du Val-de-Marne pour les exercices 2017 et suivants, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a arrêté ses observations définitives, que vous m'avez adressées le 10 novembre dernier.

Conformément aux termes de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous communique ici ma réponse faisant suite à la lecture de vos observations.

En préambule, je partage, votre analyse sur la situation financière du Département, que vous évaluez fragile et face à laquelle vous m'invitez à poursuivre les efforts engagés de maîtrise des charges et d'adaptation des dépenses d'équipement aux capacités budgétaires.

C'est en effet l'analyse que la nouvelle majorité départementale a partagée au début de son mandat, en s'appuyant notamment sur un audit financier réalisé par un cabinet conseil qui avait souligné la faible soutenabilité de la situation financière de la collectivité à court terme, si la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense et de sa maîtrise n'était pas engagée.

Pour tout courrier :

Monsieur le Président du Département du Val-de-Marne
Hôtel du Département
21/29 avenue du Général de Gaulle
94054 – Créteil Cedex

Comme vous le soulignez, le Val-de-Marne est l'un des Départements les plus endettés de France, situation résultant largement d'une fuite en avant de la dépense lors du précédent mandat.

La réorganisation des services, la révision des process internes et les nouvelles orientations politiques visent à permettre le redressement des finances départementales, en dépit du tarissement des ressources budgétaires que la collectivité subit.

Néanmoins, l'évolution récente des recettes du Département bouleverse le scénario basé sur la seule maîtrise des charges de fonctionnement et l'adaptation des dépenses d'équipement que suggère la Chambre régionale des comptes. Les droits de mutation à titre onéreux, qui constituaient encore en 2022 une recette de 352 millions d'euros, se sont effondrés depuis l'été dernier, si bien que la recette garantie à fin octobre 2023 s'élèvera à environ 232 millions d'euros, laissant entrevoir une baisse de recettes de 100 millions d'euros environ en un an.

Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement ont progressé, en dépit d'un contrôle budgétaire fin que la majorité départementale a engagé depuis 2021, du fait de l'inflation soutenue en 2023, des revalorisations salariales décidées unilatéralement et sans compensation par le Gouvernement soit en faveur des agents départementaux soit en faveur des salariés des établissements et associations du secteur social dont nous sommes l'un des principaux financeurs, sans omettre la hausse des taux d'intérêt, qui impacte d'autant plus un département endetté comme le nôtre, et les décisions concernant les revalorisations du RSA et la non-compensation de l'hébergement des mineurs non accompagnés en attente d'évaluation de leur minorité dont les effectifs sont en brutale augmentation.

Dans ce contexte général d'un effondrement des principales recettes de fonctionnement des Départements et d'une pression à la hausse de leurs dépenses liées à des facteurs externes qui s'imposent aux Départements sans marge de manœuvre, et compte tenu du niveau considérable de la dette héritée du mandat précédent, le redressement des finances du Département du Val-de-Marne s'avère désormais un idéal à horizon lointain, sauf à ce que la libre administration des départements portée par l'article 72 de la Constitution soit réellement garantie, en leur restituant les moyens concrets de leur autonomie financière.

Votre rapport d'observations définitives revient sur les parts détenues par le Département du Val-de-Marne dans la société d'aménagement et de développement des villes du Val-de-Marne (Sadev 94), indiquant que le Département ne serait plus légalement compétent en matière d'aménagement et l'invitant à en tirer les conséquences.

Je ne partage pas l'avis de la Chambre, qui semble ne pas tenir compte des compétences légalement détenues par les Départements de la petite couronne, puisque le Département du Val-de-Marne, à la différence des Départements métropolitains hors petite couronne, détient la compétence assainissement et de gestion d'espaces verts, héritages de la création de ce département. Par ailleurs, le Département demeure légalement compétent pour la gestion des milieux aquatiques

et la prévention des inondations (Gemapi) par convention avec la Métropole du Grand Paris, comme le note la Chambre. Dès lors, comment pourrait-on dénier l'exercice de la compétence aménagement à une collectivité que l'on rend responsable de l'assainissement urbain et interurbain et de la prévention des inondations ?

En outre, la suppression de la compétence transport des Départements, hormis pour le transport des personnes en situation de handicap, ne semble pas interpeller la Chambre s'agissant de la poursuite de la participation financière conséquente des Départements franciliens à la gouvernance et au financement majeur d'Île-de-France Mobilités. Pourquoi en serait-il donc différemment pour la compétence aménagement ?

Enfin, les très nombreux projets d'aménagement impliquant directement le Département en tant que concédant, en tant que propriétaire foncier, en tant que financeur indispensable au bouclage des tours de table ou au titre de ses compétences propres n'ont pas rendu envisageable que le Département se retire d'opérations d'envergure portées par différents aménageurs dont l'EPA ORSA, Grand Paris Aménagement et Sadev 94. Ce dernier est notamment concessionnaire de deux ZAC départementales (ZAC Val Pompadour à Valenton et ZAC Chérioux à Vitry-sur-Seine) et de plusieurs autres projets auxquels le Département est partie prenante (ZAC Campus Grand Parc à Villejuif, ZAC du Coteau à Arcueil, ZAC Ivry-Confluences, ...). L'ensemble de ces enjeux justifie le maintien d'une participation à l'actionnariat de Sadev 94.

La Chambre émet quatre recommandations de régularité et quatre recommandations de performance.

Concernant les recommandations de régularité, elle recommande l'adoption des lignes directrices de gestion en matière de ressources humaines. Le Département a adopté des lignes directrices de gestion en matière de ressources humaines pour les avancements de grade et pour la promotion interne, mais pas pour les autres domaines obligatoires. Comme l'a souligné la Chambre, un important travail de remise à plat réglementaire et opérationnel de la politique des ressources humaines et de son pilotage est engagé depuis deux ans. Il est convenu que l'année 2024 doit être mise à profit, dans le cadre de l'agenda social partagé avec les organisations syndicales de la collectivité, pour élaborer une stratégie pluriannuelle des ressources humaines et donc des lignes directrices de gestion respectant le contenu obligatoire.

La chambre recommande également d'intégrer l'indemnité pour travail insalubre et dangereux dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Cette recommandation a déjà été suivie d'effet, puisque la Commission permanente du Conseil départemental en a délibéré dans sa séance du 12 juin 2023. La chambre recommande la même chose concernant l'indemnité différentielle, ce qui sera intégré dans la révision du RIFSEEP engagée avec les organisations syndicales et qui devrait conduire à une délibération au début de l'année 2024.

La troisième recommandation de régularité porte sur le règlement du temps de travail qui, selon la Chambre, ne respecterait pas la durée annuelle légale de 1607 heures.

Je ne partage pas cette lecture. La prise en compte de la pénibilité n'est pas, selon moi, disproportionnée eu égard aux spécificités des métiers départementaux, notamment en matière de risques psychosociaux. L'article 2 du 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 prévoit des possibilités de dérogation à la durée légale annuelle en cas de sujétions imposées aux agents. Les sujétions mentionnées par le texte ne sont données qu'à titre indicatif et ne doivent pas être considérées comme exhaustives, comme l'a déjà tranché le juge administratif. Un contentieux portant sur ce règlement du temps de travail est pendant devant le tribunal administratif de Melun. Je m'en remettrai donc aux conclusions du juge en charge de dire le droit.

La Chambre recommande enfin de tenir un inventaire physique et comptable exhaustif et cohérent avec l'état de l'actif du comptable public. Dans le cadre du passage à la nomenclature comptable M57, un travail de fiabilisation des données de l'actif a été engagé. Ce travail, long, se fait en pleine association du Payeur départemental et se poursuivra durant l'année 2024.

Concernant les recommandations de performance, la Chambre recommande de formaliser un programme pluriannuel d'investissement et de le présenter, chaque année, au conseil départemental. Je partage cette appréciation sur l'importance de l'approche pluriannuelle, d'autant plus dans le contexte financier du Département. Le service prospective de la direction des finances nouvellement mis en place devrait permettre de mieux formaliser à terme le programme pluriannuel d'investissement.

La Chambre recommande également d'élaborer un schéma directeur des systèmes d'information comprenant, notamment, un plan de sécurité et une politique interne de protection des données. Un délégué à la protection des données a pris son poste en juillet 2023 et porte désormais la stratégie de protection des données. Par ailleurs, la direction des systèmes d'information a mis en œuvre de nombreuses actions afin de sécuriser le système d'information. Néanmoins, l'ensemble des actions et projets mériterait en effet d'être organisé au sein d'un schéma directeur que la direction des systèmes d'information va porter en 2024 en s'appuyant sur une assistance à maîtrise d'ouvrage afin de couvrir l'ensemble des champs et de tenir compte des acquis des autres collectivités déjà engagées dans ce type de démarche.

La troisième recommandation de performance consiste en l'établissement d'une cartographie de l'ensemble des engagements financiers et des risques associés vis-à-vis des organismes tiers. Cette dimension, comme vous l'avez noté, sera intégrée à l'élaboration de la cartographie des risques lancée à l'automne 2023.

Enfin, la Chambre recommande de se doter d'outils de suivi précis et cohérents des effectifs, en équivalent temps plein travaillé, propres à en assurer le pilotage. Les tableaux de bord mensuels seront revus en ce sens et des contrats de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, direction par direction, qui viennent d'être engagés, permettront ce pilotage approfondi. La refonte du système d'information des ressources humaines devrait être engagée en 2024 afin de permettre les requêtes nécessaires, aujourd'hui impraticables en l'état du système en place.

La Chambre évoque également la nécessité d'actualiser le règlement budgétaire et financier du Conseil départemental. Afin d'intégrer l'ensemble des dernières évolutions liées au passage à la nomenclature M57, la révision du règlement sera proposée au vote du Conseil départemental à la première séance de l'exercice 2024.

Le Département remercie la Chambre régionale des comptes pour son analyse et ses recommandations qui rejoignent les efforts entrepris depuis deux ans pour renforcer le pilotage, rétablir les obligations comptables et réglementaires, tout en tentant de restaurer les principaux indicateurs financiers.

La crise actuelle, les dépenses unilatérales décidées par le Gouvernement et l'absence de perspective quant aux moyens laissés aux Départements pour faire face à une spirale de la dépense subie sans juguler l'effondrement des recettes interrogent néanmoins sur la capacité des collectivités départementales, singulièrement celle du Val-de-Marne, à poursuivre pleinement l'exercice de leurs compétences obligatoires en matière de solidarités et celles relatives à l'aménagement de leur territoire, nonobstant la non-reconnaissance de leur rôle dans ce domaine.

Le renforcement des outils de contrôle interne et de maîtrise des risques ne permettra pas, à lui seul, de surpasser ces obstacles sans révision urgente des ressources financières des Départements.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes salutations les plus respectueuses.

Très cordialement,

Le Président du Département
Du Val-de-Marne

Olivier Capitanio
Olivier CAPITANIO

**REONSE DE LA COLLECTIVITÉ
DE MONSIEUR CHRISTIAN FAVIER
ANCIEN ORDONNATEUR DU CONSEIL
DÉPARTEMENTAL DU VAL-DE-MARNE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des jurisdictions financières.*

Christian FAVIER
Président du Conseil départemental
du Val-de-Marne
De 2001 à 2021.

Champigny le 03 décembre 2023



à

Monsieur Thierry VUGHT
Président de la Chambre régionale des comptes
6 cours des Roches
Noisiel
BP 187
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

Ref. : votre courrier du 10 novembre 2023 relatif au contrôle n°2023-000662 - Rapport n°2023-0116 R.

Objet : réponse à la notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du département du Val-de-Marne.

Par courrier du 10 novembre 2023, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du département du Val-de-Marne pour les exercices 2017 et suivants, arrêté le 25 octobre dernier par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport portant sur quatre années et demie lors desquelles je présidais l'Assemblée départementale, il m'est apparu utile de vous faire part des quelques remarques que sa lecture m'inspire.

Je veux en premier lieu souligner avec satisfaction que la chambre reconnaît que le Département a, dans cette période, scrupuleusement mis en oeuvre les observations émises lors du précédent contrôle, ainsi que la poursuite de l'évolution des outils de gestion de la collectivité entre 2017 et 2021. Ainsi en est-il :

- *d'un règlement budgétaire et financier en 2017*
- *d'un schéma de promotion des achats responsables en 2018*
- *d'un règlement départemental d'aide sociale en 2018*
- *de la création d'une régie centrale des crèches en 2019 ainsi que d'une régie d'avance des EDS.*
- *de la modernisation du système d'information financière*
-
- *de l'amélioration du rattachement des charges*
- *de la constitution de provisions pour litiges et contentieux dès 2017*
- *de la poursuite de l'amélioration de la présentation du rapport d'orientations budgétaires*
- *de la création en 2019 d'un pôle « prévention et maîtrise des risques de gestion »*

J'ajoute que la chambre note que la situation financière du Département s'est améliorée dans cette période, hors l'année 2020 où nous avons subi les effets de la crise sanitaire. Cette nette augmentation de la capacité d'autofinancement brute agrégée du département a permis à la majorité que j'avais l'honneur de conduire de poursuivre et d'accélérer une politique volontariste d'investissement et d'équipement, en priorité dans le domaine de l'éducation et des collèges faisant du Val-de-Marne l'un des tout premiers départements de France pour l'investissement dans ce domaine.

L'amélioration de la santé financière du Département lors de cette période a été rendue possible, malgré les contraintes financières importantes générées par l'insuffisance des dotations de

fonctionnement de l'Etat et la progression des dépenses relatives aux allocations universelles de solidarité, par une politique de gestion sérieuse et rigoureuse et un dynamisme de certaines ressources, les DMTO notamment.

S'agissant des ressources humaines et des dépenses liées au personnel, je note que la chambre souligne la maîtrise de leur progression sur la période. Je me dois toutefois d'apporter une précision sur la question relative au temps de travail.

La chambre note au chapitre 3.5.1 que « *sous la précédente mandature, le département avait refusé de se mettre en conformité avec la loi de transformation de la fonction publique de 2019 et conservé 10 jours de congés extra légaux.* »

Il n'est pas exact de parler de refus. En effet, les délais d'application de la loi courant jusqu'au 1er janvier 2022, nous ne disposions pas avant juin 2021 des éléments nécessaires à l'engagement d'une négociation avec les organisations syndicales des personnels.

A cette date, nombre d'actions en justice étaient en cours, engagées soit par d'autres collectivités locales, soit par les organisations syndicales. Nous souhaitions disposer du résultat de ces actions avant d'engager la mise en oeuvre de ces nouvelles dispositions qui nous étaient imposées et constituaient un grave recul pour les personnels.

Lors du précédent contrôle, la chambre évaluait à 20 millions d'euros les économies pouvant être générées par l'application des 1607 heures annuelles. L'opposition de l'époque avait repris cet objectif. Je n'ai, à la lecture du rapport que vous m'avez communiqué, pu déceler aucune tendance permettant de confirmer la perspective d'effectivité de telles économies.

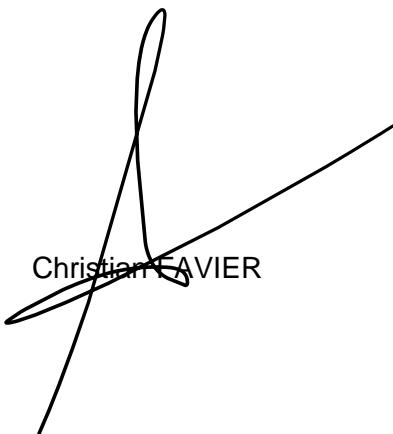
En revanche, j'ai observé une très forte progression des postes vacants, qui lors de la précédente mandature s'élevaient chaque année entre 476 postes et 494 et qui sont passés en 2022, à 705, voire beaucoup plus aujourd'hui.

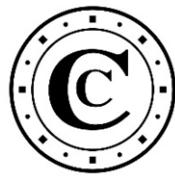
En 2022, les postes non pourvus représentaient près de 9% des effectifs permanents budgétaires contre moins de 6% auparavant. Cette tendance à la perte d'attractivité de la collectivité départementale est forcément liée, pour une bonne part, aux reculs enregistrés sur les droits des personnels. Elle fragilise la qualité du service public dans de nombreux domaines. C'est une perspective inquiétante.

Tels sont les remarques dont je tenais à vous faire part.

|

Christian SAVIER

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Christian SAVIER". The signature is fluid and cursive, with a large, stylized "S" at the beginning. It is positioned on the right side of the page, below a vertical line and above the name.



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france