



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE**

**DÉPARTEMENT
DES HAUTS-DE-SEINE
(92)**

Contrôle organique

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 2 décembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	7
PROCÉDURE.....	8
OBSERVATIONS.....	9
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COLLECTIVITÉ.....	9
1.1 Une situation favorable grâce à un territoire socialement aisé et économiquement dynamique... 9	9
1.2 Une grande capacité d'intervention..... 10	10
1.3 Une réaction originale aux récentes réformes territoriales..... 10	10
2 LES SUITES DONNÉES AUX PRÉCÉDENTES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE.....	11
3 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES ET LES RÉPERCUSSIONS DE LA RÉFORME TERRITORIALE.....	13
3.1 La réforme territoriale de 2015 et les transferts de compétences..... 13	13
3.2 Le rapprochement avec les Yvelines, limité et peu avantageux pour les Hauts-de-Seine 15	15
3.3 Des interventions non justifiées en matière d'aménagement urbain..... 16	16
3.4 Les actions de développement économique..... 16	16
3.4.1 Des aides irrégulières entre 2017 et 2019..... 16	16
3.4.2 Des aides aux entrepreneurs et structures de l'économie sociale et solidaire..... 18	18
3.5 Un subventionnement croissant des communes pas toujours cohérent avec les compétences départementales..... 20	20
3.6 Une intervention dans le domaine de l'enseignement supérieur qui, malgré des évolutions positives, sort encore du cadre autorisé..... 21	21
3.6.1 Le Pôle universitaire Léonard de Vinci : une situation incomplètement régularisée 21	21
3.6.2 Les autres partenariats en matière d'enseignement supérieur 22	22
3.7 Conclusion intermédiaire 23	23
4 L'EXAMEN DE TROIS OPÉRATIONS EMBLÉMATIQUES.....	23
4.1 La stratégie immobilière du département pour ses sites centraux et l'achat du bâtiment Arena 24	24
4.1.1 Une stratégie immobilière à mieux justifier 24	24
4.1.2 L'achat de l'immeuble situé dans le complexe Paris La Défense Arena..... 26	26
4.1.3 L'absence de vente de l'ancien siège du département..... 28	28
4.1.4 Le bilan de ces opérations immobilières au regard des objectifs fixés..... 29	29
4.1.5 Conclusion intermédiaire..... 31	31
4.2 La réalisation de la Seine musicale sur l'île Seguin..... 32	32
4.2.1 Le choix de bâtir cet équipement en PPP motivé par les avantages techniques et de rapidité attendus..... 32	32
4.2.2 Des coûts de construction sensiblement plus élevés que dans l'évaluation mais un pilotage attentif de l'exécution du contrat 34	34
4.2.3 Une répartition des risques financiers déséquilibrée qui justifie mal le niveau de rémunération garanti au partenaire 37	37
4.2.4 Le recours onéreux au crédit malgré le niveau de trésorerie du département 40	40
4.2.5 Un projet engageant le département pour environ 550 M€ 42	42
4.2.6 L'information comptable relative aux engagements hors bilan doit être révisée 44	44
4.2.7 Conclusion intermédiaire..... 44	44

4.3	L'intervention du département sur le réseau de fibre à très haut débit « THD Seine »	45
4.3.1	Une intervention publique non justifiée en zone très dense et d'un faible impact sur les usagers	45
4.3.2	Des provisions couvrant une partie du risque mais non conformes aux règles comptables	48
4.3.3	L'absence d'évolution notoire du réseau durant la reprise en régie par le département.....	49
4.3.4	La cession du réseau en 2017 : une importante moins-value et une clause de complément de prix non activée.....	51
4.3.5	Le bilan favorable des contentieux suite au protocole transactionnel	52
5	LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	52
5.1	Une fonction financière qui se modernise progressivement depuis 2015	52
5.1.1	La réorganisation de la fonction financière et le renforcement du contrôle interne	52
5.1.2	De premiers résultats tangibles mais des efforts à poursuivre.....	53
5.2	Une information budgétaire à enrichir et des prévisions à améliorer.....	54
5.2.1	Les modalités de présentation des budgets.....	54
5.2.2	Des informations à compléter en vue du débat d'orientation budgétaire	54
5.2.3	Remédier à l'insincérité des prévisions budgétaires en fonctionnement.....	55
5.3	Les axes d'amélioration des états financiers	56
5.3.1	Mieux évaluer les provisions et informer le conseil départemental de leur objet	56
5.3.2	Une vigilance à maintenir en matière de séparation des exercices.....	59
5.3.3	Un actif immobilisé fréquemment mis à jour mais qui peut encore être fiabilisé	61
5.3.4	Les engagements hors bilan à recenser et les états financiers à compléter en conséquence	62
5.4	Appréciation générale sur la fiabilité et la qualité de l'information budgétaire et comptable	62
6	LA SITUATION FINANCIÈRE	63
6.1	Précisions méthodologiques.....	63
6.2	La stratégie financière affichée par le département depuis 2014 : préservation de l'autofinancement et limitation du recours à l'emprunt	64
6.3	Le doublement de l'excédent d'exploitation entre 2014 et 2019, alimentant une hausse structurelle de l'autofinancement.....	65
6.3.1	La hausse des produits de gestion grâce au dynamisme de la fiscalité locale	65
6.3.2	Les charges de fonctionnement en baisse en raison d'un plan d'économie	69
6.3.3	La croissance continue de l'autofinancement jusqu'en 2019 contrairement à la stratégie affichée de stabilisation	74
6.4	La section d'investissement	75
6.4.1	Le financement de l'investissement.....	75
6.4.2	La recomposition des dépenses d'investissement au profit des projets structurants	76
6.4.3	Une dette très faible malgré le poids du PPP Seine Musicale	78
6.4.4	La croissance de la trésorerie et du fonds de roulement.....	79
6.5	Les effets de la crise sanitaire sur les finances départementales en 2020	79
6.5.1	L'annonce d'un « plan de relance » et de la baisse prévue du produit des DMTO	79
6.5.2	L'impact de la crise sanitaire en 2020 sur les finances du département finalement deux fois moins important que prévu	80
6.6	La révision nécessaire de la stratégie financière pour réduire la trésorerie dormante et mieux utiliser les excédents	82
6.6.1	La stratégie non mise à jour en dépit d'excédents rapidement surabondants.....	82
6.6.2	La rente de situation du département.....	83
6.6.3	L'accumulation de la trésorerie qui n'est pas signe de bonne gestion.....	84
6.7	Appréciation générale	86

7	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	86
7.1	Les axes stratégiques de la gestion des ressources humaines	86
7.1.1	La stratégie de modernisation et de renforcement du pilotage des ressources humaines depuis 2015	86
7.1.2	Des résultats tangibles	88
7.1.3	Des défis persistants ou nouveaux.....	89
7.2	L'évolution des effectifs et des dépenses de personnel.....	89
7.2.1	La baisse importante des effectifs à partir de 2016	89
7.2.2	Les dépenses de personnel diminuées de 10 %	90
7.3	La politique de rémunération	92
7.3.1	La mise en place du Rifseep conforme à l'esprit de la réforme mais assortie de surcoûts.....	92
7.3.2	La persistance de quatre primes irrégulières	94
7.3.3	La rationalisation de l'attribution de la NBI.....	96
7.4	Le temps de travail et l'absentéisme	97
7.4.1	Une durée annuelle du travail conforme aux exigences réglementaires depuis 2016	97
7.4.2	Un recours raisonné aux heures supplémentaires mais des anomalies persistantes au niveau des conducteurs automobiles	97
7.4.3	L'absentéisme inférieur à la moyenne des collectivités mais en hausse et coûteux.....	98
7.5	Une flotte de véhicules dont la gestion mériterait d'être encore rationalisée.....	99
7.6	Les anomalies constatées dans le recrutement de cadres	100
7.6.1	Des dossiers bien tenus mais des anomalies dans le recrutement d'administrateurs contractuels	100
7.6.2	Le recrutement d'un cadre par la voie du « détachement sur contrat » dans des conditions irrégulières.....	101
7.7	Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines.....	102
	ANNEXES.....	104

SYNTHÈSE

Le département des Hauts-de-Seine, situé en petite couronne parisienne, possède de nombreux atouts. Il dispose de compétences particulières (assainissement, transports, quartier d'affaires de La Défense). Lors de la création de la Métropole du Grand Paris en 2016, il a été peu touché par les transferts de compétence. Pourtant, il a eu une réaction originale consistant à se rapprocher du département des Yvelines. Il a aussi engagé un effort de péréquation, accru et volontaire, des projets d'investissement au profit d'autres territoires franciliens.

Depuis 2015, une démarche de modernisation, de régularisation et d'amélioration de l'efficience qui est à mettre au crédit du département

Le département avait initié avant 2014 une démarche de recherche d'économies de fonctionnement, basée sur la compression de ses frais généraux et une forte diminution de son effectif. Le nombre d'agents, arrivé à un étiage, devrait d'ailleurs connaître un ressaut, car le département connaît des vacances de postes non recherchées. Pour les combler, il a déjà effectué plus de 500 recrutements extérieurs depuis le 1^{er} janvier 2021.

Cette politique d'économies de gestion s'est accompagnée d'une démarche de transformation et de modernisation profonde de l'action des services. Les actions engagées ont visé le regroupement des services dans des locaux moins énergivores, la simplification de l'organigramme, l'animation des cadres et la valorisation de la mobilité professionnelle. Parallèlement, le département a amélioré la performance de certains dispositifs défaillants : il a recentralisé la fonction comptable et restructuré le contrôle interne, achevé la dématérialisation de la chaîne comptable, initié une stratégie immobilière.

Dans le même temps, le département a régularisé plusieurs pratiques irrégulières. En matière de gestion du personnel, il a rationalisé le recours aux heures supplémentaires ainsi que certaines composantes de la rémunération des agents. Surtout, il a ramené le temps de travail à la durée annuelle réglementaire. La transparence financière a été accrue, avec un débat d'orientation budgétaire enrichi, le rattachement comptable des dépenses et le provisionnement des risques ont progressé. Le département a aussi commencé à diminuer son soutien aux occupants du pôle Léonard de Vinci à La Défense, critiqué précédemment par la chambre et toujours à régler définitivement.

En contrepartie de ces efforts, tout en diminuant sa masse salariale, le département a relevé le salaire moyen de ses agents et amélioré leurs avantages sociaux.

Ces efforts ont porté leurs fruits en permettant un gain budgétaire de 50 M€. Ils devront cependant être poursuivis car des irrégularités coûteuses persistent. En particulier, le département ne respecte pas les délais légaux de paiement de ses fournisseurs. En outre, il verse à ses agents des primes irrégulières d'un montant de 6,3 M€ par an.

Une rente de situation conduisant à l'accumulation d'excédents pléthoriques

En même temps que cette gestion prudente, le département a relevé en 2014 au maximum le taux des droits de mutation à titre onéreux, alors que la chambre l'avait déconseillé, et profité du dynamisme de ses bases fiscales. La taxe foncière, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les droits de mutation ont généré des recettes d'une ampleur considérable. Les produits fiscaux ont augmenté de 5,6 % par an de 2014 à 2019, générant une hausse des recettes annuelles de 422 M€. L'autofinancement net a augmenté de 183 M€ en 2019 par rapport à 2014. Partant d'une situation où ses finances étaient déjà excédentaires, le département affichait en 2021 une trésorerie de plus de 700 M€.

Ces ressources dynamiques lui ont certes permis d'absorber, avant la crise sanitaire, certaines pertes de recettes ou des dépenses supplémentaires : la forte baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, la hausse de la péréquation obligatoire des ressources fiscales ou encore les investissements du chantier du Grand Paris Express (dont EOLE).

À compter de 2020, le département a répondu à la crise sanitaire par des aides exceptionnelles aux communes, aux allocataires sociaux et aux petites entreprises, ainsi qu'aux structures médico-sociales et à ses propres agents, qui étaient régulières à l'exception de la contribution au fonds régional de soutien. En 2020, la crise sanitaire a eu un impact sur les finances départementales, qui peut être évalué à 102 M€. Les dépenses imprévues et les pertes de recettes n'ont que peu entamé les excédents budgétaires accumulés du département, reconstitués dès 2021.

Des excédents sans rapport avec les capacités d'investissement et encourageant des modes de financement inutilement coûteux

L'autofinancement croissant du département n'a pas servi à accroître ses investissements propres, qui ont évolué autour d'une moyenne de 260 M€ durant la période contrôlée par la chambre. Ce montant est largement déterminé par le dimensionnement des équipes techniques du département.

Trois grands projets, financés dans cette enveloppe durant la période, ont été contrôlés par la chambre : la construction via un contrat de partenariat (PPP) de la Seine Musicale, le déploiement d'un réseau Internet à très haut débit dit « THD Seine » et l'acquisition de nouveaux bureaux au sein du complexe Paris-La-Défense-Arena.

La construction de la Seine Musicale et l'achat des locaux dans l'Arena peuvent être considérés comme des réussites opérationnelles. Les coûts annoncés à leur lancement ont été respectés. La Seine Musicale a trouvé son public tandis que l'Arena a permis de dégager les économies de fonctionnement attendues. L'intervention du département dans le réseau THD Seine, entravée par de nombreux contentieux jusqu'en 2021, a été en revanche mal calibré. Le surdimensionnement manifeste du projet dans une zone très dense où la concurrence des opérateurs a été relativisée a contribué à son relatif insuccès.

Sur le plan financier, ces projets sont tous caractérisés par le choix de l'option la plus coûteuse. Au lieu de financer la réalisation de la Seine Musicale sur ses fonds propres, comme il en avait les moyens, le département a laissé son partenaire souscrire une dette considérable à long terme, dont il paie les intérêts et frais financiers divers (108 M€ HT sur l'ensemble de la période). Le bâtiment Arena a permis de générer de significatives économies de gestion immobilière, mais la surface excédentaire n'a toujours pas été louée à d'autres organismes. Quant au réseau THD Seine, sa récupération lors de la résiliation de la délégation de service public a entraîné une moins-value considérable, partiellement amoindrie grâce au protocole d'accord de 2021 avec l'ancien délégataire : le déficit de l'opération d'investissement s'établit à 35,2 M€.

Des interventions du département dans des domaines excédant ses compétences

Le département des Hauts-de-Seine expose certaines dépenses, en fonctionnement comme en investissement, sans toujours vérifier qu'il détient la compétence correspondante.

Ainsi, il a poursuivi des actions dans des domaines où il n'est plus compétent depuis la loi NOTRé de 2015, tels que le développement économique et l'immobilier d'entreprises. Ces actions se traduisent par une dispersion des dépenses dont l'impact recherché peut d'autant plus être remis en question qu'elles concernent parfois des projets extérieurs au territoire départemental. Le département est pourtant parfaitement informé de son obligation de retrait des compétences perdues après la loi NOTRé, qui a été jugée par le Conseil d'État.

La nécessité d'un changement de stratégie financière

Contrairement à la présentation commode qui peut en être faite, l'accumulation de recettes publiques, d'origine essentiellement fiscale, n'est pas une bonne pratique de gestion. Le discours tenu par l'exécutif dans le cadre des débats d'orientation budgétaire, mettant l'accent sur la prudence et le désendettement alors même que le département est très peu endetté, est dépassé. Cette stratégie appelle donc une révision afin d'ajuster la capacité d'autofinancement à la réalité des besoins et d'utiliser les excédents accumulés.

Le département a commencé à répondre à cette nécessité en s'engageant dans une démarche de péréquation volontaire avec les autres départements franciliens. La chambre identifie d'autres pistes d'ajustement comme la révision du taux des droits de mutation. S'étant abstenu de diminuer le taux des taxes foncières avant 2020, cette ressource est malheureusement désormais figée à un niveau trop élevé, sous forme de compensation de l'État. D'autres leviers d'ajustement, que le département ne peut activer de lui-même, ne devraient pourtant pas être exclus, tel qu'un accroissement de la péréquation ou un nouvel ajustement des dotations de l'État.

À l'issue de son contrôle, la chambre formule quatre rappels au droit et trois recommandations de gestion.

RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : Procéder à une revue des interventions en fonction des compétences légales du département et cesser d'intervenir au-delà de ses compétences d'attribution. 23
- Recommandation régularité 2 : Fournir à l'appui du débat d'orientation budgétaire des prévisions d'épargne brute et d'épargne nette, ainsi que des prévisions complètes relatives aux investissements, en dépenses comme en recettes. 55
- Recommandation régularité 3 : Mettre à jour chaque année le montant des provisions en les fixant à hauteur des risques évalués par le département et préciser leur objet dans les délibérations du conseil départemental et les documents budgétaires. 59
- Recommandation régularité 4 : Supprimer les primes « projet de service », « d'intéressement », « compensatrice » ainsi que les frais de représentation forfaitaires. 96
-

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Évaluer les coûts et gains consolidés, pour le département des Hauts-de-Seine, des différents rapprochements avec le département des Yvelines. 16
- Recommandation performance 2 : Justifier la stratégie immobilière actuelle par des comparaisons de scénarios assortis d'évaluations financières à long terme, et informer le conseil départemental de son évolution. 26
- Recommandation performance 3 : Poursuivre la rationalisation des bâtiments des services centraux du département. 31
-

PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du département des Hauts-de-Seine. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa cinquième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 2 décembre 2021, M. Martin, conseiller maître à la Cour des comptes, président de la chambre et président de séance, M. Marceau, premier conseiller, et M. Martin-Bouyer, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Marceau, premier conseiller, assisté de Mmes Cophornic et Siby, vérificatrices des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Nivore, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse du département au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 24 décembre 2021, a été reçue par la chambre le 1^{er} février 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

« 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 DE LA COLLECTIVITÉ

1.1 Une situation favorable grâce à un territoire socialement aisé et économiquement dynamique

Le département des Hauts-de-Seine est le troisième département le plus peuplé d'Île-de-France (1,6 million d'habitants), après Paris et la Seine-Saint-Denis, il forme un croissant à l'ouest de Paris, allant de l'île Saint-Denis au nord à l'autoroute A6 au sud. Il est limitrophe de la Seine-Saint-Denis au nord-est, du Val d'Oise au nord, des Yvelines à l'ouest, de l'Essonne au sud et du Val-de-Marne au sud-est. Avec 176 km², il est le département le plus petit et le plus dense en Île-de-France après Paris.

La population des Hauts-de-Seine croît à un rythme similaire à celle de l'Île-de-France (0,3 % par an). Elle est en moyenne financièrement plus aisée et socialement moins fragile. En 2016, la part des ménages fiscaux imposés était supérieure de plus de 6 points à la moyenne francilienne tandis que le taux de pauvreté était inférieur de 3,5 points. La proportion d'allocataires de la caisse d'allocations familiales et de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) était supérieure de 3,4 points et 2,4 points respectivement aux moyennes régionales.

Tableau n° 1 : Principaux indicateurs socio-économiques

(en %)	Hauts-de-Seine	Île-de-France	France
Taux de pauvreté monétaire	11,9	15,6	14,7
Taux de chômage des 15 à 64 ans	10,9	12,5	13,9
Proportion de ménages fiscaux imposés	70,1	63,6	51,7
Revenu disponible par unité de consommation médian (en €)	28 040	23 860	21 730
Proportion de foyers allocataires du RSA (en %)	4,5	6,8	6,0

Source : Insee, données 2017 ou 2018 selon disponibilité

Il existe toutefois des disparités importantes, notamment entre les communes du sud et de l'est, relativement privilégiées, et celles du nord du département, où se situent 16 des 21 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) couverts par un contrat de ville pour la période 2015-2020.

Le territoire des Hauts-de-Seine se caractérise par un tissu économique dense et dynamique, notamment dans le secteur de la Défense, premier quartier d'affaires d'Europe, mais aussi dans le secteur du Val-de-Seine (Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, etc.) qui connaît un développement accéléré depuis les années 2000. Du fait de ce contexte attractif et de la proximité de Paris, le marché de l'immobilier est normalement très dynamique.

Ces caractéristiques socio-économiques des Hauts-de-Seine ont une incidence favorable sur les ressources du département, essentiellement constituées par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ainsi que sur ses dépenses sociales. Le montant des aides à la personne rapporté au nombre d'habitants est inférieur de 38 % à la moyenne des départements de la même strate démographique.

1.2 Une grande capacité d'intervention

Avec une capacité d'autofinancement structurellement élevée, le département a les moyens d'investir dans des domaines variés incluant l'aménagement et la création d'infrastructures culturelles ou sportives. Sa capacité d'autofinancement est en effet largement supérieure aux besoins de financement liés à ses principales compétences d'attribution : réseaux et infrastructures de transport, collèges et action sociale.

Il peut donc contribuer à la conduite ou au financement de nombreux projets structurants. Il s'agit en premier lieu des transports en commun qu'il finance en partie ou en totalité en fonction de l'implication des autres acteurs (État, région, Île-de-France Mobilités, Société du Grand Paris). La période contrôlée a été marquée par le prolongement des tramways T1, T2, T6 et T10, des lignes de métro 4 à Bagneux et 14 à Saint-Ouen ainsi que du RER E vers l'ouest (Éole). Quatre stations de la future ligne 15 du Grand Paris Express desserviront les Hauts-de-Seine. Le département est intervenu dans le déploiement d'infrastructures numériques, notamment de la fibre à très haut débit.

Il est aussi impliqué dans l'aménagement de la Défense, directement au niveau de la voirie ou indirectement au travers de la présidence et du soutien financier à l'établissement public local Paris La Défense. Il a en outre acquis des bureaux au sein du complexe Paris La Défense Arena, au sein desquels il a déménagé son siège en 2018.

Il met aussi en œuvre le projet de « vallée de la culture » qui a pour objectif de développer les pratiques culturelles tout le long de la boucle de la Seine, d'Issy-les-Moulineaux à Nanterre. Il a notamment construit la Seine Musicale sur l'île Seguin, inaugurée en avril 2017. Il est aussi engagé dans la rénovation du musée Albert-Kahn à Boulogne-Billancourt ainsi que dans la restauration de la Tour aux Figures de Dubuffet sur l'Île-St-Germain. Il envisage de restaurer le site de la caserne Sully, à Saint-Cloud, rachetée en 2016, pour y héberger un « musée du Grand Siècle ». Il prévoit de réhabiliter le centre dramatique national Nanterre-Amandiers et contribue à la création d'une cité des métiers à Sèvres en partenariat avec la cité de la céramique.

Certaines de ces opérations sont examinées dans le présent rapport : contrat de partenariat relatif à la Seine Musicale, acquisition de locaux et emménagement dans le complexe Paris La Défense Arena, intervention pour déployer le réseau de fibre dit « THD Seine ».

1.3 Une réaction originale aux récentes réformes territoriales

Depuis la création de la Métropole du Grand Paris (MGP), quatre établissements publics territoriaux (EPT) sont situés dans les Hauts-de-Seine : le T2-Vallée Sud Grand Paris, le T3-Grand Paris Seine Ouest, le T4-Paris Ouest la Défense et le T5-Boucles Nord de Seine. Leurs limites extérieures recoupent celles du département à l'exception du T5 qui comprend la commune d'Argenteuil, située dans le Val-d'Oise.

Le département a été relativement peu touché par les transferts de compétences prévus par la loi NOTRÉ¹, soit qu'il soit peu concerné au vu des caractéristiques de son territoire, soit que ces compétences aient déjà été déléguées à un autre niveau de collectivité (transports en commun). En revanche, en raison de la suppression de la clause générale de compétence, il a normalement perdu le droit d'intervenir en matière de développement économique (compétence des régions et, pour les actions d'intérêt métropolitain, de la MGP), d'aménagement urbain (compétence réservée en Île-de-France à la Métropole du Grand Paris et ses EPT) ou encore d'enseignement supérieur. Aussi, les équilibres budgétaires du département des Hauts-de-Seine n'ont pas été touchés par la réforme territoriale.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

En revanche, depuis 2016, les Hauts-de-Seine ont choisi de se rapprocher du département voisin des Yvelines selon une logique de territoire distincte de la logique métropolitaine. Ces deux collectivités ont reconnu certaines compétences d'intérêt interdépartemental et les ont confiées à un nouvel établissement public interdépartemental (EPI), créé en 2016, dénommé « Yvelines-Hauts-de-Seine », qui contrôle en outre le capital de la société d'économie mixte (SEM) « Citallios », issu de la fusion des anciennes SEM des deux départements. Une agence interdépartementale pour l'autonomie a aussi été créée fin 2020². Les mutualisations ont aussi pris la forme de la conclusion de groupements de commandes et de la signature en 2016 d'une convention tripartite avec l'UGAP pour les achats de véhicules.

Le département des Hauts-de-Seine est le premier contributeur du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2I), créé en 2019 par les départements franciliens. Il souhaite doubler leur contribution au fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France (ce qui nécessiterait une modification législative), ce qui représenterait un effort de péréquation supplémentaire de 27,28 M€³.

Le FS2I est un établissement public interdépartemental composé des départements franciliens (hors Paris), administré par un conseil restreint composé de leurs sept présidents respectifs, qui prend ses décisions à l'unanimité. En 2019, sur les 150 M€ de contributions de ses membres, 62,3 M€ provenaient du département des Hauts-de-Seine, premier contributeur, loin devant les Yvelines (27 M€). Ne percevant en retour que 2 M€ de dotations, il est contributeur net à hauteur de 60 M€, soit 13 % en 2019 de ses dépenses totales d'investissement et près d'un tiers de celles relatives à des projets portés par des tiers.

Ces contributions peuvent concerner des projets réalisés dans toute l'Île-de-France mais, en pratique, elles sont surtout ciblées sur des projets en Seine-Saint-Denis, Essonne, Seine-et-Marne et dans le Val-d'Oise, présentant des enjeux d'attractivité et d'amélioration du service public. En 2020, l'EPI prévoyait pendant la crise sanitaire d'investir dans 89 projets pour un montant global de 150 M€. Parmi les projets retenus figuraient par exemple le tramway 10 Antony-Clamart (1,9 M€) et le foyer médicalisé des Mureaux pour les troubles autistiques, qui bien qu'implantés sur le territoire des Yvelines est une structure portée en commun par les Hauts-de-Seine et son voisin (0,5 M€ de financement).

2 LES SUITES DONNÉES AUX PRÉCÉDENTES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Toutes les recommandations formulées par la chambre dans ses deux précédents rapports ont été entièrement ou partiellement mises en œuvre par le département (cf. annexe n° 2).

Dans son rapport de 2011, la chambre invitait le département à profiter du terme de la délégation de service public (DSP) d'assainissement, qualifiée d'onéreuse, pour revoir à la baisse le montant de sa contribution tout en veillant à accélérer le renouvellement du réseau dans des conditions financières satisfaisantes.

² La chambre a examiné spécifiquement la politique du département en faveur de l'autonomie dans un rapport dédié, qui sera rendu public en 2021.

³ Estimation sur la base de la charge supportée au titre du FSDRIF en 2019.

Le département n'a pas attendu le terme de la DSP pour revoir le contrat, notamment sur les deux points visés par la recommandation. Des avenants ont ainsi été conclus en 2010 et 2012 et un nouveau contrat a été signé en 2018⁴. Lors de la phase de consultation pour l'attribution de la DSP, le montant de la redevance du délégataire a été fixé *a priori*, ce qui est une bonne pratique. Le nouveau contrat est de 12 ans contre 30 précédemment. Des charges de structure y ont été définies et plafonnées à 10,1 % alors qu'elles étaient plus opaques et d'un montant supérieur dans la précédente version du contrat. Une part « intéressement », liée à l'évaluation annuelle de la performance, a été introduite. Des sanctions pécuniaires ont été prévues en cas de manquements aux obligations du contrat. Le département s'est donc attaché à revoir le contrat de DSP de l'assainissement dans le sens de la recommandation de la chambre, qui peut être considérée comme mise en œuvre.

Le département souligne que le taux national moyen de réhabilitation des réseaux d'eaux usées visitable est de 0,42 % et que donc le niveau actuel de renouvellement de son réseau est satisfaisant au regard de cette moyenne. Il précise également qu'il conviendrait d'élargir l'analyse à la partie « non visitable » du réseau. Ce rythme d'investissement légèrement supérieur à la moyenne nationale et impliquant une durée de renouvellement de l'ouvrage de 50 ans reste difficile à justifier au vu des excédents du département (cf. partie n° 6). La recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Dans son rapport de 2014 la chambre avait formulé trois recommandations : (n° 1) Organiser, pour le rattachement des charges, un contrôle interne comptable et, à cet effet, déterminer un seuil de rattachement à soumettre à l'assemblée délibérante ; (n° 2) Recourir, pour le rattachement des charges liées à la prestation de compensation du handicap, aux engagements statistiques prévus par l'instruction M52 ; (n° 3) Suivre, sous la forme d'une dotation aux provisions, le passif que représentent les jours de congés rémunérés cumulés dans les comptes épargne temps des agents.

En réponse à la recommandation n° 1, le département a intégré le rattachement des charges et des produits dans son règlement budgétaire et financier en 2014 et fixé un seuil de rattachement. Il a révisé sa procédure de rattachement et un dispositif de contrôle interne a été formalisé, à travers l'élaboration d'une fiche de procédure et des notes annuelles de clôture d'exercice. La recommandation n° 1 a été mise en œuvre (cf. partie 5.3.2.1).

Conformément à la recommandation n° 2, le département a mis en application, depuis 2014, le rattachement des dépenses liées à la prestation de compensation du handicap sur la base d'engagements statistiques. Une méthode de calcul a été définie pour l'estimation statistique des dépenses relatives à cette prestation et les montants à rattacher mais sa méthode de calcul reste perfectible pour parvenir à un niveau de rattachement suffisant. La recommandation n° 2 a été partiellement mise en œuvre (cf. partie 5.3.2.1).

Le département a constitué une provision au titre des jours épargnés dans les comptes épargne temps (CET) de ses agents. La méthode d'évaluation a été révisée fin 2018 et son montant, mis à jour à cette occasion, devra l'être plus régulièrement. Quoi qu'il en soit, la recommandation n° 3 a été mise en œuvre (cf. partie 5.3.1).

⁴ Avenant n° 8 au contrat de la SEVESC approuvé par délibération du 17 décembre 2010, visant notamment à diminuer la rentabilité du contrat pour le délégataire et améliorer le contrôle du département, avenant n° 9 approuvé par délibération du 14 décembre 2012 actant la fin de la DSP avancée au 31/12/2018 au lieu du 31/12/2023. Délibération du 15 avril 2016, approuvant le principe d'exploitation du service sous la forme d'un contrat d'affermage à compter du 1^{er} janvier 2019 (contrat « Exploitation du Service public d'assainissement départemental »), signé le 2 août 2018. Le groupe Suez, représenté par la SEVESC, a été retenu après deux ans de consultation.

3 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES ET LES RÉPERCUSSIONS DE LA RÉFORME TERRITORIALE

Depuis la loi NOTRé, les départements ne disposent plus d'une « clause générale de compétence » mais peuvent continuer à subventionner les actions des communes soit au titre d'une de leurs compétences d'attribution, soit « pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes »⁵. Désormais, le CGCT prévoit que les principales compétences du département (cf. annexe n° 3) sont les suivantes :

- en matière de solidarité : la protection de l'enfance, la protection maternelle et infantile (PMI), l'adoption, la gestion du revenu de solidarité active (RSA), l'insertion professionnelle et sociale, l'aide aux personnes handicapées (via notamment la prestation de compensation du handicap dite PCH), l'aide aux personnes âgées (via le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie dite APA). Le département est chef de file⁶ pour organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales en matière d'action sociale, de développement social et de résorption de la précarité énergétique, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. Il est aussi chargé du fonds de solidarité pour le logement (FSL)⁷ ;
- en matière de développement local : l'équipement rural, les aides aux entreprises cinématographiques, la gestion des espaces naturels sensibles, les itinéraires de promenade et de randonnée et les espaces agricoles naturels et périurbains ;
- en matière de mobilités : l'entretien de la voirie départementale et la contribution à Île-de-France Mobilités, l'autorité organisatrice des transports franciliens ;
- en matière d'éducation : la construction, l'entretien et l'équipement des 128 collèges de son territoire, ainsi que la gestion des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE).

Le département intervient aussi dans des compétences partagées avec d'autres niveaux de collectivités telles que le tourisme, la culture et le sport. Il gère ainsi les archives départementales, la lecture publique et dispose de plusieurs musées départementaux.

La chambre a examiné plus particulièrement les actions du département en matière d'aménagement, de développement économique, de subventions aux communes et d'enseignement supérieur, ainsi que d'autres compétences dont les conditions d'exercice ont pu changer depuis 2014.

3.1 La réforme territoriale de 2015 et les transferts de compétences

Les transferts de compétences prévus par la loi NOTRé ont été limités pour les départements d'Île-de-France. Certaines dispositions spécifiques à la petite couronne rendent le département compétent en matière d'assainissement et contributeur à certains services franciliens en matière de police, sapeurs-pompiers ou encore de mobilité (cf. annexes n°s 5 et 7). En conséquence, le département des Hauts-de-Seine continue de financer des actions de mobilité contrairement aux départements non franciliens. La fraction du produit de la CVAE qu'il a perdue au profit de la région Île-de-France au titre du financement de cette compétence lui est donc rétrocédée par celle-ci. Ces flux neutres sur le résultat sont retraités dans l'analyse financière qui figure dans le présent rapport. La loi NOTRé n'a donc pas eu de conséquence significative sur les services rendus par le département et ses équilibres financiers.

⁵ Art. L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Article L. 1111-9 du CGCT.

⁷ Article L. 3221-12-1 du CGCT et dispositions non codifiées des articles 6 et suivants de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

Durant la période sous revue, les principaux transferts affectant le département des Hauts-de-Seine ont été opérés volontairement dans le cadre du rapprochement avec le département des Yvelines et sont restés d'une ampleur limitée.

En revanche, la suppression de la clause générale de compétence supprime la base légale de certaines actions lorsqu'elles ne relèvent plus d'une clause spécifique d'attribution. Ainsi, le département ne peut plus agir depuis 2016 dans le domaine de l'enseignement supérieur ou des aides aux entreprises. Cette évolution législative a pu poser des difficultés pour les actions engagées par le département en vertu de ces anciennes compétences. L'appréciation donnée par le gouvernement et le Conseil d'État des nouvelles dispositions légales est présentée en annexe n° 3. À ce jour, les seuls financements ayant été interrompus concernent les syndicats et la sécurité routière.

En dehors de la réforme territoriale, une évolution importante a eu lieu concernant la compétence « voirie » et l'aménagement du quartier d'affaires de la Défense. En 2017, un établissement public, l'établissement public Paris La Défense (EPPLD), a été créé, rassemblant Defacto et l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA)⁸. Son patrimoine est évalué entre 0,76 et 1,18 Md€. En application d'une convention signée en 2018, le département contribue aux charges et dépenses de l'établissement à hauteur de 300 M€, soit 30 M€ par an pendant 10 ans. Cette contribution se partage entre le fonctionnement (11,2 M€) et l'investissement (18,8 M€), montant nettement supérieur aux 4,9 M€ versés annuellement à Defacto. Cet engagement répond en partie à l'observation de la Cour dans ses référés de 2017 et 2007 sur la gestion du quartier d'affaires⁹.

En 2017, le boulevard circulaire de la Défense, autrefois géré par l'État et non inclus dans le patrimoine de l'EPADESA, a été reclassé en voirie départementale de telle sorte que, désormais, l'essentiel de la voirie sous la dalle relève du département.

Le département a signé avec l'EPPLD une convention pour la gestion et l'entretien du boulevard¹⁰. Il a également confié à l'établissement le réaménagement des parties nord et sud pour leur donner un caractère plus urbain, moins routier et mieux intégré à son environnement. Concernant la gestion courante, la convention instaure une répartition fine des missions sur le boulevard circulaire (cf. son préambule et son annexe n° 1) et aucun montant n'est refacturé par l'EPPLD pour son intervention de nettoyage, d'entretien courant et de réparation sur certaines parties. La répartition est rendue complexe par l'arrêté de déclassement, qui est lui-même très détaillé.

Le département a lancé avec l'EPPLD une réflexion avec appel à projet innovant en mars 2019. Il a retenu avec l'établissement quatre solutions innovantes pour fluidifier et sécuriser le trafic. Les expérimentations du projet RD 993 LAB ont démarré en 2021 sur le boulevard circulaire de La Défense.

La simplification institutionnelle réalisée grâce à la fusion de Defacto et de l'EPADESA et le transfert au département du boulevard circulaire ne s'est donc pas nécessairement traduite par une simplification au plan opérationnel mais a permis de relancer l'investissement sur cette voirie très utilisée.

L'accroissement des dépenses du département en faveur du quartier d'affaires de La Défense n'est pas injustifié dans la mesure où il est aussi l'un des principaux bénéficiaires de ses retombées économiques.

⁸ Le département détient 60 % des sièges du conseil d'administration et son président en assure la présidence.

⁹ « *Le problème de fond du quartier d'affaires de la Défense reste depuis plusieurs décennies l'absence de mobilisation de la fiscalité locale au profit des espaces et équipements publics* ».

¹⁰ Qui s'appuie pour justifier la compétence de l'EP sur l'article L. 2212 2 du CGCT et sur l'article L. 328-3 du code de l'urbanisme.

3.2 Le rapprochement avec les Yvelines, limité et peu avantageux pour les Hauts-de-Seine

Comme indiqué précédemment, l'établissement public interdépartemental¹¹ (EPI) « Yvelines-Hauts-de-Seine » a été créé en 2016 pour exercer en commun certaines politiques publiques d'intérêt commun¹² dans la perspective annoncée d'une fusion des deux départements. Il exerce quatre compétences déclarées d'intérêt interdépartemental : l'entretien et l'exploitation du réseau routier, la conduite des opérations d'archéologie préventive et la délivrance des agréments d'adoption¹³. Il contrôle le capital de la SEM Citallios créée par fusion des anciennes SEM départementales¹⁴. En 2020, il a arrêté un schéma interdépartemental d'organisation sociale et médico-sociale quinquennal¹⁵.

En pratique, les transferts de personnels restent limités. L'EPI ne rémunère directement que 40 agents et sa masse salariale ne représente que 11,5 % des charges. Les 230 autres agents travaillant pour l'EPI, essentiellement pour la voirie, sont mis à disposition par les départements (dont 150 par les Hauts-de-Seine) sans refacturation. Les fonctions support finances et secrétariat général sont assurées par le département des Yvelines, et la gestion des ressources humaines par celui des Hauts-de-Seine. Les services de la commande publique, de l'éducation et des bâtiments n'ont pas été transférés à l'EPI. Une direction de la commande publique unifiée a été créée en 2018 mais des sous-directions dédiées sont maintenues dans les 2 départements et les pouvoirs adjudicateurs restent distincts.

Le budget de l'EPI (15,8 M€ en 2019) est limité par rapport au budget du département des Hauts-de-Seine. Pour l'essentiel (94 %), il est consacré à l'entretien et l'exploitation du réseau routier. Ses ressources viennent des contributions des départements des Hauts-de-Seine (9,32 M€ en 2019) et des Yvelines (6,48 M€). La clé de répartition du financement de l'EPI est défavorable au département des Hauts-de-Seine. En effet, il assume 60 % des dépenses de voiries (9 M€) alors que la longueur de sa voirie départementale, selon les données du ministère de l'environnement¹⁶, représente 18 % de la voirie cumulée. En dépit des présentations dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB), la pertinence et l'efficacité du rapprochement entre les deux départements reste à évaluer.

L'EPI n'est pas le point de concentration de toutes les mutualisations. Les deux collectivités ont créé récemment une agence pour l'autonomie et un syndicat mixte commun sur les questions numériques, « Yvelines Hauts-de-Seine numériques » (en 2019), et un groupement d'intérêt public interdépartemental de l'insertion, 'ActivitY' (en 2019). Ce syndicat doit agir pour le déploiement de la fibre dans les Yvelines, le numérique pour l'éducation et la vidéoprotection. S'agissant de ce premier point, l'intérêt des Hauts-de-Seine est faible puisque que son territoire dense est déjà entièrement couvert et concurrentiel (cf. partie 4.3).

¹¹ Article L. 5421-1 du code général des collectivités territoriales

¹² Cf. rapport d'activité 2018 de l'EPI.

¹³ Politiques déclarées d'intérêt interdépartemental par délibérations du 15 avril 2016 (archéologie préventive) ; du 14 octobre 2016 (adoption) ; du 14 octobre 2016 (entretien et exploitation du réseau routier départemental).

¹⁴ SEM 92, Yvelines aménagement, SARRY 78 et SEMERCLI.

¹⁵ Cf. rapport de la chambre sur la politique autonomie du département des Hauts de Seine.

¹⁶ La voirie des Yvelines mesure 1 575 km et celle des Hauts-de-Seine 336 km.

Les mutualisations avec le département des Yvelines sont donc relativement modérées et les gains associés en termes d'efficacité ne sont pas encore démontrés. Au vu de la clé de répartition des financements de l'EPI, sa création est plutôt défavorable au département des Hauts-de-Seine. Une évaluation des coûts et gains consolidés associés aux différents rapprochements avec le département des Yvelines, tous types de structures confondus, est nécessaire pour évaluer leur pertinence jusqu'à ce jour et décider de la marche à suivre à l'avenir : approfondissement, gel ou retour sur cette intégration. Le département souligne que le niveau de service porté sur son réseau est sans commune mesure avec celui des Yvelines, du fait d'un environnement urbain (avec par exemple un PC de circulation qui permet de réguler les axes importants et d'assurer un très haut niveau de service sur certains équipements comme les voies tramway). Il considère que cette mutualisation a permis de réaliser des économies substantielles en matière de marchés récurrents pour l'entretien des routes. Il indique qu'un examen de la répartition des charges au regard des évolutions intervenues depuis la mise en commun des services de voirie sera engagé à l'issue de l'exercice 2021.

Recommandation performance 1 : Évaluer les coûts et gains consolidés, pour le département des Hauts-de-Seine, des différents rapprochements avec le département des Yvelines.

3.3 Des interventions non justifiées en matière d'aménagement urbain

L'intervention du département en matière d'aménagement du territoire est diverse. Il s'agit en premier lieu d'investissements directs dans l'aménagement de terrains, notamment dans les parcs départementaux, qui s'inscrivent dans le cadre de la compétence du département en matière d'espaces naturels sensibles, itinéraires, etc. (16,5 M€ en 2019). Il s'agit également de subventions (41,7 M€) à l'EPPLD, de soutien aux communes maîtres d'ouvrage et, plus marginalement, en faveur du logement et des espaces naturels. D'autre part, une fraction des dépenses de fonctionnement du département concerne l'aménagement du territoire (17 M€ en 2019), dont les deux tiers pour la participation au fonctionnement de l'EPPLD.

La réalisation d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme n'est plus une compétence départementale depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRE¹⁷ comme la chambre l'a rappelé dans son récent rapport sur la SEM Citallios. Le département, tout en contestant l'analyse, examine actuellement la possibilité d'ouvrir à d'autres collectivités (comme la métropole du Grand Paris et les EPT de la métropole) le capital de Citallios.

3.4 Les actions de développement économique

3.4.1 Des aides irrégulières entre 2017 et 2019

De longue date, le département menait des actions de développement économique en faveur des entreprises de son territoire. Cependant, à partir de 2016, la région est devenue la seule collectivité compétente en matière d'aides aux entreprises¹⁸. Comme le rappelle la circulaire du ministre de l'aménagement du territoire du 3 novembre 2016, elle ne peut pas déléguer au département ses compétences en la matière. Les aides à l'immobilier d'entreprises sont aussi fermées au département, sauf délégation de la MGP qu'elle n'a pas adoptée.

¹⁷ Le département a perdu sa clause générale de compétence et l'aménagement a été dévolu depuis le 1^{er} janvier 2017 aux établissements publics territoriaux et à la métropole du Grand Paris (II de l'article L. 5219-1 et IV de l'article L. 5219-1). Le Conseil d'État a rappelé que la clause de solidarité territoriale de l'article L. 3211-1 du CGCT ne saurait justifier la poursuite d'activités dans des compétences perdues.

¹⁸ Article L. 1511-2 du CGCT.

De 2017 à 2019, le département a continué à effectuer des dépenses en faveur du développement économique hors toute convention avec la région, d'un montant qui a atteint 2,2 M€ en 2019.

Tableau n° 2 : Dépenses nouvelles en matière de développement économique après 2017

(en €)	2017	2018	2019
CCI/CMA	428 212	434 028	317 487
SIMI	130 000	473 076	144 961
Subv. Diverses	58 959		
Le Campus (SPL)		200 000	
Cité des Métiers d'Art et du Design (Sèvres)	270 139	209 380	1 669 282
Financements alter.			8 436
Innovation collaborative			47 130
Curious Lab'			8 046
TOTAL	887 309	1 316 484	2 195 341

Sources : comptes de gestion (calculs CRC). Vision non exhaustive

Selon le VI de l'article 133 de la loi NOTRé, des dépenses de cette nature n'étaient réalisables qu'au titre de conventions passées avant 2016. Or, les dépenses nouvelles vont croissant. De nouvelles dépenses de cette nature ne pouvaient être engagées après le 31 décembre 2016 en application du V de l'article 2 de la loi NOTRé. L'interdiction d'accorder des aides aux entreprises a d'ailleurs été confirmée au département par une décision du Conseil d'État du 11 octobre 2017¹⁹. S'il n'a pas renouvelé certaines aides à l'exportation, il en a initié d'autres en mars 2019 qui, derrière des noms différents²⁰, relèvent toujours du développement économique. Le département considère qu'elles répondent désormais à des enjeux d'attractivité et de promotion du territoire notamment en faveur de la jeunesse et de l'innovation, et concourent à l'image dynamique et innovante du territoire. Mais les politiques dites « d'attractivité », entendue comme le renforcement de l'attractivité du territoire pour les entreprises, relèvent du domaine de l'action économique²¹.

La principale dépense relève du domaine de l'immobilier d'entreprise. Le département veut créer un établissement dédié aux Métiers d'Art et du Design proposant 2 600 m² d'ateliers à des artisans et designers de l'ouest parisien, à côté de la manufacture de Sèvres. L'investissement correspondant est estimé à 12 M€²², dont 1,7 M€ mandatés en 2019²³.

Le département a aussi investi en souscrivant 200 000 € de parts sociales dans la société publique locale (SPL) des Yvelines « Le Campus », qui loue de l'immobilier d'entreprises pour séminaires, sur un site en dehors du territoire départemental. Le département indique que ce lieu est composé, d'une part, d'une plateforme de services de l'autonomie pour favoriser le bien-vieillir à domicile, d'autre part d'un « Hub Innovation » qui réunira laboratoires de recherche, startups et porteurs de projets afin de tester les solutions numériques de demain dans le domaine de la domotique ou du transport. Mais la justification présentée ne correspond pas aux statuts de la société, dont la première activité est « l'accueil et l'organisation d'événements, de séminaires et de formations » et la troisième la gestion de l'immeuble.

¹⁹ CE, 11/10/2017, départements des Yvelines, du Val d'Oise de l'Essonne, de Seine-et-Marne, et des Hauts-de-Seine, n° 407347.

²⁰ « Actions de promotion », « projets de développement territoriaux », « vitrine d'un patrimoine local », « promotion de l'attractivité internationale de l'artisanat ».

²¹ Y compris lorsqu'il s'agit d'accompagnement et d'animation de réseaux. Cf. Guide des outils d'action économique du Conseil d'État : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/guide-des-outils-d-action-economique>.

²² <https://www.hauts-de-seine.fr/sortir-et-decouvrir/la-vallee-de-la-culture-des-hauts-de-seine/la-vallee-de-la-culture/la-cite-des-metiers-dart-et-du-design>

²³ Les intitulés d'autorisations de programme sont clairs à ce sujet : « pépinières » (2008P062E01), « Hôtels D'entreprises » (2008P062E04). Mais du fait de la destination ambiguë du lieu, destiné également à accueillir du public, la dépense est présentée au compte administratif sous l'article « 90311 » (Activités artistiques et action culturelle).

Il s'agit également de sommes de 0,39 M€ par an en moyenne entre 2017 et 2019, versées à la Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) et à la Chambre de commerce et d'industrie (CCI). Les chambres consulaires ont soutenu certaines entreprises pour la prospection à l'export, le développement de l'attractivité, la promotion du tourisme, diverses actions internationales et locales, la conception d'un « plan d'action pour la promotion du territoire » et d'un séminaire « Iran mode d'emploi » en mai 2017.

En vertu des partenariats noués après l'adoption de la loi NOTRÉ avec la CCI et la CMA, le département les mandate aussi pour mener des actions « en faveur de l'attraction et de l'animation du territoire », au niveau national ou international : « mise en réseau des incubateurs », « concours de jeunes entreprises », « création d'un dispositif Doing Business in Hauts-de-Seine » (pour la CCI), « favoriser les échanges entre les artisans du département et les artisans étrangers », « observer l'évolution du tissu artisanal altoséquanais » (pour la CMA).

D'autres actions de développement économique se sont multipliées tout aussi irrégulièrement depuis 2017, sans cohérence avec celles de la région ou de la métropole. En 2017, le département a subventionné ponctuellement plusieurs associations d'aides aux entreprises, comme Hauts-de-Seine Initiative ou Réseau Entreprendre 92, et des associations de commerçants²⁴. Il subventionne aussi l'Institut de l'économie positive qui organise le Global Positive Forum.

Enfin, le département mobilise une partie de son site internet pour proposer des contenus aux entrepreneurs dans des domaines qui relèvent entièrement du développement économique. Tel est le cas de la page « financements alternatifs », de l'édition d'un « guide des financeurs alternatifs 2020 » et de l'organisation d'une « journée des financements alternatifs », pour un coût certes modeste. Le département indique que cette liste n'a qu'une portée informative. Il organise également une « journée de l'Innovation Collaborative. Comme le souligne le Conseil d'État dans son *Guide des outils d'action économique*²⁵, l'accompagnement par les personnes publiques est un « soutien non financier aux entreprises » qui doit « néanmoins se rattacher à une compétence appartenant à la personne publique qui entend l'assurer ou la faire assurer ».

L'aide au développement économique n'étant pas une compétence d'attribution ou déléguée au département, ces interventions réalisées postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ doivent cesser. Le département devra mettre un terme aux contrats instaurant des dépenses en matière de développement économique (hors crise sanitaire) et céder les parts de la SPL Le Campus au niveau de collectivité compétent.

3.4.2 Des aides aux entrepreneurs et structures de l'économie sociale et solidaire

Le plan de soutien de 97 M€ décidé en 2020 par le département en réaction à la crise sanitaire (cf. partie 6.5.1 du présent rapport) comporte un volet de 32 M€ à destination des entreprises : 30 M€ à destination des entrepreneurs altoséquanais, annoncés en trois fois entre juin et décembre 2020, et 2 M€ à destination du fonds de la région Île-de-France.

Les subventions aux entreprises ciblaient en priorité les entreprises mises en difficulté à cause de dépenses exceptionnelles liées à la crise ou de l'arrêt de leur activité. Ces entreprises de moins de 20 salariés étaient soutenues par une aide allant de 2 000 € à 10 000 €. L'instruction des dossiers ainsi que le versement des subventions étaient délégués à parts égales à la CCI et à la CMA. Le département a financé leur gestion via un soutien complémentaire à hauteur de 350 000 € au total, à répartir à parts égales entre les 2.

²⁴ Pour Hauts-de-Seine Initiative, une convention a été signée subventionnant des actions de parrainage d'entrepreneurs bénéficiant du RSA.

²⁵ Fiche 24.

Après rejet de la première convention de juin par le préfet, le département vise désormais spécifiquement l'article L. 111-4 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que les « prestations que le département crée de sa propre initiative » sont attribuées sur conditions fixées dans le règlement départemental d'aide sociale. Bien que s'agissant d'aides aux entrepreneurs, cette action s'inscrit donc spécifiquement dans la compétence d'aide sociale facultative du département.

Au 13 novembre 2020, le département avait soutenu 2 013 artisans et commerçants pour un montant de 13,8 M€. La circulaire du 5 mai 2020 du ministère de la cohésion des territoires, qui commente les dispositifs exceptionnels adoptés durant la crise sanitaire, rappelle que les régions disposent d'une compétence exclusive pour le régime d'aides aux entreprises²⁶. En dehors de ce dernier, le département peut apporter des soutiens à des personnes physiques dans son champ de compétence, notamment pour prévenir ou prendre en charge des situations de fragilité. Ces aides doivent être dédiées « à un public spécifique » et sur un fondement lié à la situation sociale et financière objective²⁷.

Ce soutien social aux chefs de petites entreprises ne concerne que, dans le premier comme le second volet, les entreprises de moins de 20 salariés, les plus fragiles économiquement. Au regard du montant de l'aide individuelle, au maximum de 10 000 €, et de la situation sociale du chef d'entreprise, qui n'est pas nécessairement salarié et donc pas éligible au chômage partiel, la mobilisation d'une aide départementale peut être considérée comme acceptable dès lors qu'elle est conforme au règlement d'aide sociale, entre dans les compétences départementales et répond à un besoin social dans le contexte de la crise sanitaire.

D'autre part, la région Île-de-France et la Banque des Territoires ont créé, en partenariat avec d'autres collectivités, le « fonds régional Résilience Île-de-France » (cf. encadré ci-dessous). Le département a souscrit à ce fonds à hauteur de 2 M€ de dépenses d'investissement en 2020 en vertu d'une délibération du 6 juillet 2020 et après signature d'une convention avec la région le 10 août. Les fonds versés ne seront mobilisés que pour les entreprises de son territoire. Selon le département, le fonds Résilience a permis d'apporter une aide à 215 structures des Hauts-de-Seine, pour un montant de prêts accordés de 3 826 000 €.

Cependant, la chambre constate que la délibération régionale du 11 juin 2020 ne s'inscrit pas dans le cadre du fonds national créé par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020²⁸, mais se fonde sur l'article L. 1511-2 du CGCT (rappelé également dans la convention du 10 août). La Cour des comptes a présenté dans un chapitre de son rapport public annuel pour 2021 (page 235) les spécificités de ces fonds régionaux. Comme rappelé dans la circulaire du 5 mai 2020, la participation aux régimes d'aide régionaux de droit commun n'est pas permise aux départements.

Le département des Hauts-de-Seine a souscrit au fonds régional, à l'instar de l'ensemble des autres départements franciliens, au titre de la solidarité territoriale régionale. Le montant de la somme versée a été calculé, pour chacun des départements, proportionnellement au nombre d'entreprises implantées. La chambre rappelle que si l'investissement dans le fonds national était possible pour toutes les collectivités, l'abondement du fonds régional francilien n'était pas ouvert au niveau départemental.

²⁶ La circulaire indique que la région est compétente « pour la définition des régimes d'aides aux entreprises et pour décider de l'octroi de ces aides » et que les départements et le bloc communal « ne peuvent pas mettre en œuvre leurs propres dispositifs » ; les départements ne peuvent d'ailleurs pas « abonder les régimes d'aide définis par la région ». La circulaire attire plus particulièrement l'attention des préfets sur l'action des départements et considère qu'ils « doivent pouvoir concentrer leurs moyens financiers pour exercer les compétences en matière d'action sociale, médico-sociale et de dépendance ».

²⁷ La liste des pièces justificatives demandées aux entreprises est assez étoffée : justificatifs de perte de chiffre d'affaires certifiés par l'expert-comptable, quittances de loyers, liste détaillée des emplois salariés, etc.

²⁸ L'ordonnance instaure un fonds de solidarité ayant pour objet le versement d'aides financières aux personnes physiques et morales de droit privé exerçant une activité économique particulièrement touchée par les conséquences économiques, financières et sociales de la crise sanitaire. Il est expressément prévu à l'article 2 que ce fonds de solidarité est financé par l'État et peut également l'être, sur une base volontaire, par les régions « et toute autre collectivité territoriale » y compris les départements.

Encadré n° 1 : Le fonds d'aide aux entreprises « Résilience »

Le « Fonds résilience Île-de-France et collectivités », créé par la région Île-de-France le 11 juin 2020, est géré par une association dénommée InitiActive Île-de-France. Il a pour objet d'accorder des avances à taux zéro, principalement aux structures de l'économie sociale et solidaire, en difficulté ou dont la trésorerie est tendue, qui se sont vues refuser un prêt, ainsi qu'aux « entreprises » dans la même situation. La région Île-de-France a versé une subvention de 25 M€, la Banque des Territoires des apports associatifs d'un montant en principe égal.

Selon les termes de la convention conclue entre le département et l'association InitiActive Île-de-France, le financement apporté par le département est qualifié « d'apport associatif avec droit de reprise ». Il alimente un compte bancaire spécifique hébergé dans les comptes de l'association. Cette dernière attribue les avances aux entreprises aidées, le cas échéant après réunion d'un comité de sélection composé d'un représentant de la Banque des Territoires, d'un représentant de la Région Île-de-France et d'un représentant de chacune des collectivités contributrices.

Annuellement à l'issu de la transmission du rapport annuel de gestion, les sommes issues du remboursement des avances accordées l'année précédente, déduction faites des provisions et pertes constatées dues aux éventuelles défaillances, sont reversées à la collectivité.

3.5 Un subventionnement croissant des communes pas toujours cohérent avec les compétences départementales

Avant même les dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire, le département s'était engagé dans une politique pérenne de subventionnement des communes. Depuis 2013, en application d'une délibération de fin 2011, ce soutien s'inscrit dans le cadre de contrats de développement triennaux dits « CDDV-contrat de développement département-ville », qui prévoient les investissements éligibles au titre du « projet territorial », les concours apportés par le département en investissement comme en fonctionnement, le calendrier et les modalités de contrôle de l'emploi des fonds²⁹. Toutes les communes altoséquanaises sont désormais couvertes par de tels contrats, qui leur donnent de la visibilité sur les financements correspondants et définissent précisément les actions financées.

Ces subventions représentent une part croissante du budget départemental, atteignant 4,3 % de ses dépenses de fonctionnement et 10,5 % de ses dépenses d'investissement en 2019. Elles atteignent 30 M€ en fonctionnement en 2019 (dont 24 dans le cadre des CDDV) et 52 M€ en investissement (dont 41 via les CDDV).

Tableau n° 3 : Subventions aux communes en fonctionnement et investissement

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subv. en fonctionnement	14	18	23	28	29	30
Charges de gestion hors dép. sociales	756	743	724	722	716	706
(dont CDDV)	9	12	17	23	24	24
ratio en %	1,9	2,4	3,2	3,9	4,0	4,3
Subv. en investissement	46	33	32	33	38	52
(dont CDDV)	16	9	12	17	25	41
Dépenses réelles d'invest.	460	412	502	399	407	495
ratio en %	10,0	8,1	6,4	8,4	9,3	10,5

Source : comptes de gestion, département

²⁹ Ces Contrats de développement Département-Ville (CDDV) n'empêchent pas le département continue de concourir à la réalisation de projets en dehors de la contractualisation, par exemple dans le cadre des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

En règle générale, une collectivité ne peut subventionner un tiers que dans l'exercice de l'une de ses compétences³⁰. Il peut par exemple contribuer au financement d'opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes³¹, uniquement en investissement donc et dans le respect de la répartition des compétences des différents intervenants.

Après l'examen d'un échantillon de CDDV³², la chambre observe que, rapportées à la population, les subventions versées aux communes par le département présentent d'importantes disparités puisque leurs montants s'échelonnent en fonctionnement de 5 € à 31 € par habitant (cf. annexe n° 4). S'agissant des aides à l'investissement, le département explique les disparités constatées par l'importance variable des projets communaux.

Par ailleurs, en fonctionnement, les dépenses s'inscrivaient majoritairement dans le cadre de la politique sociale. Dans le cadre de la politique de la ville aussi, les aides examinées relevaient effectivement d'une action sociale ou éducative. En investissement, cependant, le département, qui ne demande en général aucune contrepartie aux communes, doit veiller à rattacher ces dépenses de subvention aux compétences départementales. En effet, depuis la loi NOTRÉ, les communes comme le département ont perdu leur compétence en matière d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, au profit des établissements publics territoriaux et de la MGP. Le département ne peut subventionner des actions menées par une commune au titre d'une opération d'aménagement.

Parmi les subventions irrégulières figurent par exemple, au sein du CDDV avec la commune de Meudon, le soutien à des opérations d'aménagement (« colline Rodin » / « carrières Arnaudet », « Pointe-de-Trivaux ») relevant de la compétence de l'EPT GPSO, que la commune devra transférer comme rappelé par la chambre dans son rapport publié en 2021. Si celles relatives à la Pointe-de-Trivaux sont justifiées au regard des équipements précis financés (stade), celles relatives à la colline Rodin ne sont pas régulières.

3.6 Une intervention dans le domaine de l'enseignement supérieur qui, malgré des évolutions positives, sort encore du cadre autorisé

3.6.1 Le Pôle universitaire Léonard de Vinci : une situation incomplètement régularisée

Le Pôle universitaire Léonard de Vinci (PULV) est un bâtiment départemental abritant des établissements d'enseignement supérieur, dans le quartier d'affaires de La Défense, dont des écoles de commerce privées et des universités publiques. Les irrégularités affectant la relation entre le département et ces établissements avaient été relevées en 2010 dans un rapport de la chambre sur l'association Léonard de Vinci, établissement libre d'enseignement supérieur. La chambre relevait l'importance du concours financier du département (15 M€), permettant notamment le versement de rémunération élevées. L'ensemble immobilier abritant le PULV a longtemps été mis à disposition à titre gracieux. En 2014, l'association Léonard de Vinci percevait encore du département une subvention d'équilibre de 2 M€³³ et une subvention d'équipement de 438 000 €.

³⁰ La multiplication des niveaux de financement en matière d'aménagement, postérieurement à la loi NOTRÉ, a été relevé notamment dans un rapport du Sénat d'information du 31 mai 2017 : « *Il existe actuellement de nombreux mécanismes financiers visant à soutenir les collectivités dans l'aménagement de leur territoire, dont l'articulation et le fonctionnement sont complexes. À force d'accumuler les dispositifs, les finances locales se sont transformées en un système incompréhensible où s'enchevêtrent dotations, fonds, garanties, compensations et mécanismes de péréquation. Le manque de lisibilité et les inégalités qui en découlent sont régulièrement dénoncés (...)* ».

³¹ I de l'article L. 1111-10 du CGCT.

³² Meudon, Nanterre, La Garenne Colombe, Puteaux, Chatenay-Malabry, Bourg-la-Reine et le Plessis Robinson.

³³ Délibération du 11 avril 2014.

Or, en vertu de l'article L. 216-11 du code de l'éducation, le département ne dispose plus que d'une compétence résiduelle en matière d'enseignement supérieure, limitée à la contribution au financement de sites et aux œuvres universitaires. Les dépenses de réfection du bâti sont régulières et ne constituent pas un avantage indirect dès lors qu'elles participent des charges du propriétaire et de ses obligations réglementaires³⁴. En revanche, l'octroi d'une subvention supposait en particulier de s'inscrire dans un schéma de développement universitaire et scientifique propre à la collectivité, ce qui n'était pas le cas.

La chambre relève en outre que l'ensemble formé par la subvention directe et la mise à disposition gratuite du bâtiment à cette association privée constituait une aide d'État au sens de la réglementation européenne³⁵. L'aide n'ayant pas été notifiée à la Commission européenne, elle n'aurait pu être légale qu'en relevant d'un régime d'exemption par catégorie ou en étant inférieure aux seuils *de minimis*³⁶. Jusqu'en 2015, le département s'était donc mis en risque de devoir rembourser l'aide d'État et sa décision d'y mettre fin était louable.

En 2015, le département s'est en effet engagé dans une démarche de régularisation de cette situation. Il a mis fin au versement de la subvention à l'association. Il continue d'héberger sur le site du PULV l'association Léonard de Vinci, ainsi que d'autres établissements universitaires (dont les universités de Nanterre et Dauphine), mais tous acquittent les charges communes d'occupation depuis 2015. La plupart des écoles acquittent un loyer. Cette démarche reste néanmoins inaboutie. Ainsi, le loyer établi par la convention d'occupation de l'école de commerce SKEMA (association sans but lucratif) est de 101 € HT par m² pour une superficie de 5 712 m²³⁷. Il paraît modique au regard des loyers moyens des bureaux à La Défense qui sont plutôt de l'ordre de 300 € HT (hors charges). Par ailleurs, l'association Léonard de Vinci et l'institut Léonard de Vinci ne paient toujours pas de loyers pour leurs locaux privatifs. Ces deux personnes morales, en tant qu'entreprises privées, bénéficient donc toujours d'un avantage indirect. Le département s'est engagé dans la presse en 2021 à mettre fin à ce bail en 2025, sans préciser la destination finale du bâtiment.

3.6.2 Les autres partenariats en matière d'enseignement supérieur

Durant la période sous revue, le département a continué certaines actions liées à l'enseignement supérieur mais de façon indirecte, en rattachant ses interventions à ses compétences d'attribution : culture, archives, patrimoine, social ou numérique. Tel est notamment le cas d'une subvention de 0,9 M€ attribuée à l'Université de Paris-X en application d'une convention de 2018, renouvelée en 2019 pour des montants comparables.

³⁴ Par exemple, les dépenses les plus importants investies dans le PULV en 2019 sont la réfection des Blocs Autonome d'Éclairage de Sécurité pour 54 000 €.

³⁵ Il s'agit potentiellement d'une aide d'État dès lors que les cinq critères cumulatifs sont remplis :

Il s'agit d'une aide (1), d'origine publique (2), à une entreprise (3), qui menace de fausser la concurrence (notamment par le biais des droits d'inscription, 4), affectant les échanges entre les États (toujours le cas en pratique, sauf pour les petits commerces locaux non transfrontaliers).

L'association est une entreprise si elle a une activité économique. Par ailleurs, l'exemption pour l'enseignement *public* n'est applicable que lorsqu'il est organisé dans le cadre du système d'éducation nationale.

³⁶ Or, le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) du 17 juin 2014 n° 651-2014 ne prévoit d'exemption que pour des subventions en faveur d'investissements dans des actifs corporels et/ou incorporels, sous condition. De plus, la subvention totale était très supérieure au seuil *de minimis* général (règlement n° 1407-2014), soit 200 000 € sur trois exercices fiscaux. En application des règles européennes et de l'article L. 1511-1-1 du CGCT, toute aide non notifiée hors régimes d'exemption est irrégulière. En telle hypothèse, le code précité prévoit que toute collectivité ayant accordé une aide à une entreprise est tenue de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes l'y enjoint. À défaut, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification, le représentant de l'État territorialement compétent y procède d'office par tout moyen.

³⁷ Pour « l'association Léonard de Vinci », le loyer fixé en 2015 était comparable et s'établissait à environ 90 € TTC par m² (hors charges).

En revanche, d'autres interventions semblent irrégulières en ce qu'elles ne sont pas d'intérêt départemental, bénéficiant à des organismes ou des initiatives situées en dehors du département. Tel est le cas du partenariat à visée éducative conclu avec l'école hôtelière de Versailles, l'école nationale supérieure du paysage de Versailles, l'école nationale supérieure d'architecture de Versailles, les universités de Cergy-Pontoise et de Paris Saclay en vue d'établir un « campus d'excellence dédié aux métiers d'art et du patrimoine ». Dans ce cadre ont notamment été attribués 3,2 M€ sur des crédits d'investissement ouverts en 2019.

La chambre recommande donc au département de prêter attention au fondement juridique de ses interventions dans le domaine de l'enseignement supérieur, comme il l'a manifestement fait lorsqu'il s'est engagé avec l'Université de Nanterre, et de cesser toute intervention non liée à l'intérêt départemental (*a fortiori* en dehors du territoire).

3.7 Conclusion intermédiaire

La réforme territoriale de 2015 n'a eu qu'un impact financier marginal sur le département des Hauts-de-Seine. En revanche, la perte de la clause générale de compétence l'oblige à régulariser plusieurs situations. Avant même la loi NOTRe, il a commencé à diminuer son soutien aux activités d'enseignement supérieur mais celui-ci reste trop important, notamment pour les établissements du pôle universitaire Léonard de Vinci, et parfois irrégulier. Une partie de ses interventions dans le domaine économique n'est pas non plus autorisée.

Le département des Hauts-de-Seine a réagi à la réforme de 2015 en engageant un rapprochement avec le département des Yvelines, qui s'est matérialisée par la création de plusieurs organismes communs de statuts variés : établissement public interdépartemental, syndicat. Le bilan de ce rapprochement n'a toujours pas été réalisé mais il apparaît, en première analyse, défavorable au département des Hauts-de-Seine. La participation à un syndicat mixte ayant pour objet notamment la couverture numérique dans les Yvelines et la mutualisation des achats numérique pour les collèges devra également être évalué à terme.

Le département finance par ailleurs des actions en dehors de son territoire, sans lien avec l'intérêt départemental.

Globalement, le département a dépensé donc de façon irrégulière ou désavantageuse environ 10 M€ en 2019 (pour les seules actions examinées ci-dessus). Il est donc urgent qu'il engage une revue de ses compétences, sous l'angle juridique comme financier, afin d'ajuster ses missions et les subventions en conséquence.

Recommandation régularité 1 : Procéder à une revue des interventions en fonction des compétences légales du département et cesser d'intervenir au-delà de ses compétences d'attribution.

4 L'EXAMEN DE TROIS OPÉRATIONS EMBLÉMATIQUES

La chambre a contrôlé trois des opérations d'investissement réalisées durant la période sous revue : l'acquisition d'un nouveau bâtiment de bureaux au sein du complexe Paris-La-Défense Arena (200 M€), la réalisation d'un grand équipement musical dit « Seine musicale » (553 M€) et la participation à la création d'un réseau de fibre très haut débit (participation prévue initialement à hauteur de 59 M€). La chambre s'est penchée sur la cohérence et l'économie de ces opérations. Elle a cherché à déterminer si elles étaient suffisamment préparées, si elles ont été menées de façon régulière, efficiente et transparente et si les objectifs fixés à l'origine ont été atteints.

4.1 La stratégie immobilière du département pour ses sites centraux et l'achat du bâtiment Arena

En fin d'année 2013, le département a décidé d'acquérir pour 200 M€ un nouvel immeuble de 31 000 m² de bureaux dans l'enceinte du complexe sportif Paris La Défense Arena³⁸, situé à Nanterre en bordure de La Défense, dans lequel il a déménagé son siège social en 2018. Par la suite, il a décidé de vendre l'ancien hôtel de département, également situé à Nanterre, à proximité immédiate de la préfecture, pour un montant de 101 M€. Cette vente a été annulée en 2021 suite à la crise sanitaire. Ces décisions s'intègrent dans une stratégie d'ensemble qui s'est avérée mouvante durant la période sous revue.

La chambre présente les différents arbitrages préalables au choix d'acquérir un nouveau siège (à l'Arena), la réalisation de l'opération et son bilan, puis la révision progressive de la stratégie immobilière (toujours inachevée en 2021).

4.1.1 Une stratégie immobilière à mieux justifier

4.1.1.1 L'acquisition d'un nouvel immeuble : une décision importante prise sur la base de scénarios comparatifs de court terme et non débattus

Les réflexions du département sur son patrimoine d'immobilier de bureaux ont commencé en 2012. Le choix d'acheter l'immeuble de bureaux Arena s'inscrivait alors dans un schéma immobilier couvrant la période 2013-2020, destiné à diminuer le nombre de sites accueillant les services centraux. Ce schéma poursuivait trois objectifs principaux : améliorer la performance énergétique, favoriser les synergies et réaliser des économies. Il cherchait aussi à répondre à deux autres enjeux : la destruction prochaine d'un bâtiment où travaillaient 180 agents, en raison du projet Éole, et la nécessité de réaliser d'importants travaux de réhabilitation dans d'autres bâtiments (ou de mise aux normes de sécurité et d'accessibilité).

Ce schéma immobilier, examiné en commission « finances et patrimoine » en 2013, prévoyait, outre l'achat de l'immeuble Arena, la réhabilitation de l'ancien hôtel du département et la libération de cinq bâtiments (Reflets, Extension, Salvador, Quartz et MDPH³⁹). Les agents de ces cinq sites devaient être répartis entre le bâtiment Arena et l'ancien hôtel de département, qui conservait son hémicycle pour les séances du conseil départemental. Dans ce schéma, les 200 M€ nécessaires à l'achat du nouveau siège devaient être en partie financés grâce aux produits de cession et aux économies de loyers permises par la libération de ces cinq sites.

Au moment de son adoption en 2013, ce schéma n'était pas étayé par des études techniques et financières approfondies. Le coût des travaux dans les différents bâtiments centraux n'avait pas encore été évalué avec précision. Le département avait écarté de principe tout scénario avec location pour alléger ses dépenses de fonctionnement. Surtout, les projections financières pour un projet aux répercussions financières d'une telle importance étaient réalisées sur 8 ans, à l'horizon de l'emménagement dans les nouveaux locaux. Il est d'usage de comparer la valeur actuelle nette (VAN) du *statu quo* et celle du ou des scénarios envisagés, sur une période correspondant à la durée de vie des biens immobiliers concernés, de l'ordre de 20 à 30 ans⁴⁰.

³⁸ Cet immeuble fait partie d'un ensemble conçu par l'architecte Christian de Portzamparc comprenant 31 000 m² de bureaux et une salle modulable et polyvalente de 40 000 places servant de stade résident au club de rugby Racing 92.

³⁹ MDPH : Maisons départementales des personnes handicapées.

⁴⁰ Durée de référence pour l'amortissement d'un bien immobilier selon l'instruction budgétaire et comptable M52 applicable aux départements.

Les données figurant dans le rapport présenté à la commission permanente lors de sa réunion du 8 juillet 2013, durant laquelle le Président avait été autorisé à acquérir les bureaux de l'Arena en VEFA⁴¹, étaient encore moins précises. Elles ne comprenaient même pas une comparaison des caractéristiques respectives des deux sites alors en cours de prospection. Le département indique qu'il souhaitait respecter la confidentialité des informations, notamment financières, qui avaient fait l'objet d'échanges avec le vendeur de l'opération non retenue. Mais aucun secret protégé par la loi n'empêche l'assemblée délibérante d'exercer son pouvoir de décision et de contrôle, alors que l'article L. 3213-1 du CGCT réserve la compétence de l'assemblée en matière immobilière.

Ce schéma immobilier raisonnait sur un périmètre restreint ne comprenant pas le pôle Léonard de Vinci, propriété du département qu'il envisageait de valoriser. Des études avaient été diligentées dès 2012 et le prix de vente en cas de cession avait alors été évalué autour de 150 M€. D'autres scénarios de valorisation ont été étudiés en 2014, permettant d'envisager un gain de 50 M€ à 160 M€ selon le scénario. Le lien avec le schéma des services centraux du département n'a alors pas été fait.

En outre, la décision d'acquérir l'immeuble Arena intervenait dans un contexte incertain caractérisé par un marché de l'immobilier de bureaux en berne et la préparation d'une réforme territoriale de grande ampleur. Les débats qui entouraient cette dernière faisaient planer des incertitudes sur les compétences futures des départements et, par conséquent, sur les besoins d'espaces pour les services correspondants. Par la suite, le rapprochement avec le département des Yvelines, engagé en 2016, a entraîné d'autres incertitudes sur les conséquences des mutualisations à venir au plan bâtiminaire.

À la décharge du département des Hauts-de-Seine, la décision prise à l'époque restait plus efficiente que le *statu quo*, même si cela n'apparaissait pas clairement dans les études préalables. Au vu des calculs réalisés rétrospectivement par la chambre, sur la base des prévisions 2013-2020 du département, la comparaison des VAN du scénario *statu quo* et du schéma immobilier adopté en 2013 aurait donné un net avantage à ce dernier. Cet avantage aurait perduré même en intégrant à ces calculs le coût du déménagement, non prévu à l'époque mais qui s'est établi à 12,96 M€ entre 2018 et 2020.

4.1.1.2 Une stratégie immobilière profondément remaniée entre 2014 et 2016

Le département s'est doté en 2016 d'une direction du patrimoine immobilier avec pour ambition de développer une approche pluridisciplinaire des enjeux stratégiques, financiers, architecturaux, techniques, en matière de logement, etc. Une mission de la stratégie patrimoniale y a été créée afin de mieux préparer les décisions et de gagner en transversalité. Un comité stratégique du patrimoine a été mis en place, réunissant l'ensemble de la direction générale et l'organisation de revues de projets avec les pôles concernés.

Ces évolutions ont conduit à l'adoption d'un schéma directeur immobilier en mars 2016, mis à jour régulièrement. Il comprend des fiches d'objectifs sur les principaux enjeux immobiliers du département : sites centraux, implantations du pôle Solidarités, compétence voirie. Il a ensuite profondément évolué puisqu'il a été décidé de vendre l'hôtel de département. Les services du département ont désormais vocation à être rassemblés sur les sites Arena et Léonard de Vinci. Le comité des investissements du 4 octobre 2018 a alloué un budget de 2,5 M€ à l'étude du déménagement d'une partie des services vers l'actuel pôle universitaire de La Défense, scénario toujours d'actualité trois ans après (cf. partie 3.6).

⁴¹ VEFA : Ventes en l'état futur d'achèvement.

L'ancien hôtel de département a donc été libéré lors du déménagement vers l'Arena en 2018 dans la perspective d'être vendu. Il reste inoccupé depuis lors. Parmi les cinq plus petits sites devant être libérés, quatre sont encore occupés. Seul le bâtiment Reflet, dont le département était locataire, a été quitté en septembre 2015, date de la fin du bail correspondant.

4.1.1.3 Des progrès à faire pour parvenir à des arbitrages justifiés financièrement et impliquant davantage les élus

La démarche de pilotage stratégique des enjeux immobiliers, impulsée en 2014, constitue un progrès. Elle permet aux services et à la direction générale de disposer d'une vision d'ensemble des principales problématiques immobilières, de relier les choix qui doivent l'être et de préparer des décisions plus pertinentes. Les décisions sont prises dans le cadre d'un comité piloté par la direction générale des services. Les décisions finales restent à la main du conseil départemental, compétent pour l'affectation des biens du département⁴².

La chambre souligne à cet égard que les élus devront à l'avenir être davantage informés du schéma directeur immobilier du département. En effet, alors qu'ils avaient été associés à l'élaboration de l'ancien schéma des sites centraux adopté en 2013 dans le cadre de la commission « Finances et patrimoine », ils n'ont plus été autant partie prenante de la réflexion stratégique engagée en 2014. Les élus de secteur concernés continuent d'être associés au processus mais le reste de l'assemblée départementale ne l'est pas, sauf au moment d'autoriser certains actes tels que la vente de l'ancien hôtel de département. Même à cette occasion, la vente n'a pas été replacée dans le contexte plus global de l'évolution du schéma directeur des sites centraux et la perspective d'un regroupement au sein des locaux du pôle Léonard de Vinci n'y est pas évoquée clairement.

D'autre part, il est nécessaire que le département justifie sa stratégie immobilière par des comparaisons de scénarios assorties de prévisions financières à long terme, en fonctionnement comme en investissement. Lors de la révision du schéma des sites centraux en 2016, il n'a pas été fait de comparaison de ce type. Les enjeux financiers de cette révision auraient pourtant justifié une telle analyse puisque le coût des travaux dans le pôle Léonard de Vinci (PULV) était alors évalué à 384 M€. Le bâtiment doit en effet être restructuré et changer de destination après le départ de toutes les écoles locataires. Or la rénovation de l'ancien hôtel de département, évaluée à 150 M€ dans les études de 2013, apparaît par comparaison nettement moins coûteuse. Concernant le sort de l'ancien hôtel et du PULV après 2021, si le président préfère arbitrer en faveur d'une solution plus onéreuse mais qui a l'avantage de rapprocher le siège et les services de La Défense, il faudra le présenter comme tel aux élus.

Recommandation performance 2 : Justifier la stratégie immobilière actuelle par des comparaisons de scénarios assortis d'évaluations financières à long terme, et informer le conseil départemental de son évolution.

4.1.2 L'achat de l'immeuble situé dans le complexe Paris La Défense Arena

4.1.2.1 Un recours régulier à la VEFA qui a été correctement comptabilisé

L'achat en VEFA par une personne publique est autorisé pour la construction d'un ouvrage sur un terrain dont elle n'a pas la propriété, sauf si quatre conditions cumulatives sont réunies⁴³ : l'objet de l'opération est la construction d'un immeuble ; elle est réalisée pour le compte de la personne publique ; l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété ; et il a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique.

⁴² Article L. 3213-1 du CGCT (achat et vente de propriétés départementales, évolution de leurs modes de gestions, prises à bail, changement de destination etc.).

⁴³ CE, 8 février 1991, *Région Midi-Pyrénées*, n° 57679 ; CE, avis de la section de l'Intérieur et de la section des travaux publics réunies, 31 janvier 1995, n° 356960 ; confirmés par CJUE, 10/07/2014, *Impresa Pizzarotti et Commune de Bari*

Dans le cas d'espèce, les trois premières conditions sont remplies. Pour la quatrième, l'immeuble ne se distingue pas d'un immeuble de bureaux classique. En particulier, il ne comprend pas d'hémicycle pour les réunions des instances délibérantes du département. Celles-ci se sont tenues dans un auditorium du pôle universitaire Léonard de Vinci, puis, depuis la crise sanitaire, dans une salle polyvalente de la partie sportive de l'Arena. La vigilance du département quant au respect des conditions jurisprudentielles l'a donc laissé sans hémicycle sur son site principal.

Sur le plan comptable, l'acquisition en VEFA a été enregistrée conformément aux règles prévues par l'instruction budgétaire et comptable M52.

4.1.2.2 Le choix du site de l'Arena, bien situé mais surdimensionné

Avant de retenir un site, le choix du mode d'acquisition avait été examiné en 2012 sous l'angle juridique⁴⁴. L'achat en VEFA avait été préféré car il permettait d'éviter des mises en concurrence qui auraient allongé les délais de l'opération. Au plan économique, le département a fait le choix durant la période sous revue de privilégier l'acquisition pour ne pas exposer de dépenses locatives.

Le département a examiné deux options pour son futur siège : un immeuble proche de la gare RER de Nanterre Préfecture, dit Network, et les bureaux finalement acquis dans l'ensemble Arena, situé à mi-chemin des gares de Nanterre-Préfecture et de La Défense.

Tableau n° 4 : Caractéristiques en phase définitive des bâtiments Network et Arena (2013)

	Network	Arena
Prix estimé par les domaines en 2012/2013	96,75 M€ HT +/- 10 %	162 M€ HT +/- 10 %
Surface utile brute	21 500 m ²	31 000 m ²
Soit : prix au m ²	4 500 € / m ²	5 226 € / m ²
Nombre d'agents à accueillir in fine	1 149	1 149
Soit : m ² par agent	19 m ² / agent	27 m ² / agent
Date de disponibilité estimée	Juillet 2015	Décembre 2015
Coût annuel de fonctionnement estimé	2,6 M€ TTC	3,7 M€ TTC

Source : CRC, d'après avis de France Domaine et présentation en commissions Finances et Patrimoine du 22 janvier 2013

Le département indique que le scénario Network impliquait également une location transitoire pour 545 agents pendant deux ans et demi, ce qui rendait durant cette phase ce scénario aussi onéreux (cf. annexe n° 8) En phase définitive, il envisageait de mettre en location le potentiel de surface inutilisé pour héberger d'autres organismes contre loyers. Mais cette valorisation n'a jamais été mise en œuvre et le bâtiment Arena était le plus onéreux : le tableau n° 4 établi par la chambre ci-dessus montre les coûts de fonctionnement tels qu'ils étaient estimables en début de période sous revue. Actuellement 1 480 agents départementaux travaillent à l'Arena selon le département.

4.1.2.3 Un pilotage spécifique et des coûts maîtrisés

À l'origine, les décisions du conseil départemental et de la commission permanente ont été préparées par la commission « Finances et Patrimoine », composée de huit membres élus de la majorité comme de l'opposition. Cette commission s'est par exemple réunie à trois reprises pour examiner le choix du site du nouveau siège et le schéma d'ensemble de relogement des services.

⁴⁴ Ont été examinés les scénarios suivants : acquisition de l'immeuble et organisation des procédures de mise en concurrence afin de sélectionner le maître d'œuvre et les entrepreneurs de travaux (1.) ; signature d'une promesse de vente et lancement, avant acquisition, des procédures de mise en concurrence (2.) ; conclusion d'une vente en l'état futur d'achèvement ou d'une vente d'immeuble à rénover (3.) ; conclusion d'un crédit-bail immobilier (4.) ; conclusion d'un bail en l'état futur d'achèvement (5.).

Une gouvernance spécifique a ensuite été mise en place au niveau des services en septembre 2014, couvrant tous les projets en cours. Le département s'est en outre adjoint les services d'un assistant à maîtrise d'ouvrage pour la programmation fonctionnelle et l'organisation du déménagement.

Le recours à la VEFA et cette gouvernance ont permis une livraison du bâtiment sans surcoût par rapport au prix de vente de 167 M€ HT. Ce prix, qui avait été établi après une année de négociation⁴⁵ entre le département et Racing Arena, correspondait au niveau de l'estimation réalisée par les services du domaine (162 M€ HT) auquel s'ajoutait le coût des cloisonnements intérieurs et installations accessoires.

La livraison a eu lieu le 30 septembre 2017 au lieu de la fin de l'année 2016, avec un retard de 9 mois en grande partie dû aux aléas climatiques. Le département a obtenu les indemnités de retard correspondantes, qui se sont élevées à 1,6 M€. Le déménagement des 1 300 agents de l'ancien hôtel de département vers le nouveau siège s'est achevé début avril 2018, soit près d'un an et demi après la date envisagée lors de la signature du contrat de vente en 2013.

4.1.3 L'absence de vente de l'ancien siège du département

Le département a lancé en janvier 2018 une consultation publique afin d'obtenir plusieurs offres concurrentes d'opérateurs désireux d'acquérir son ancien siège. 13 candidats ont déposé une offre à la suite de cet appel, leurs prix s'échelonnant entre 48 et 100 M€.

Le règlement donnait ensuite au département la possibilité de demander aux candidats de compléter, préciser ou d'améliorer leur proposition. Au gré des échanges avec les candidats initiaux, le département a progressivement réduit leur nombre à deux. Ces derniers ont déposé leurs offres finales en janvier et février 2019 avec des prix entre 101 et 120 M€. Les prix les plus élevés correspondaient aux offres assorties des conditions suspensives les plus nombreuses et aux délais de paiement du prix de vente les plus longs. Le 8 juillet 2019, le conseil départemental a souhaité privilégier la sécurité en autorisant le président du conseil départemental à faire affaire avec Novaxia pour le prix le plus faible parmi ceux proposés (101 M€) mais sans condition suspensive et avec la perspective du paiement le plus rapide.

En retenant l'offre qui n'était pas la plus haute, le département a recherché un compromis entre deux objectifs : obtenir un prix élevé et limiter le risque lié aux clauses suspensives ou aux trop longs délais de paiement.

⁴⁵ Selon le département, l'offre initiale de Racing Arena, en décembre 2012, s'établissait à 198,5 M€.

Tableau n° 5 : Comparaison des offres des deux derniers candidats en lice

	Novaxia Offre du 19 janvier 2019				Eiffage-Icade Offre du 1 ^{er} février 2019
	Offre 1	Offre 2 (retenue)	Offre 3	Offre 4	Candidat 2
Prix	110 M€	101 M€	103 M€	120 M€	110 M€
Conditions suspensives	Aucune (offre ferme)	Aucune (offre ferme)	Aucune (offre ferme)	Modification du PLU Obtention d'un permis de construire express, agréé et définitif	Prix selon validation du programme par la commune de Nanterre (risque estimé -10 M€) Modification du PLU Servitude privée Accord architecte des bâtiments de France
Versement du prix	En 4 fois sur 3 ans. 25 % 3 mois après signature de la promesse et après purge de la DIA 25 % 12 mois, 24 mois et 36 mois après signature de l'acte authentique.	Immédiat. Aucun (3 mois après signature de la promesse et après purge de la DIA).	En 2 fois sur 2 ans. 50 % 3 mois après signature de la promesse et après purge de la DIA 50 % 12 mois après signature de l'acte authentique.	Dès réalisation des conditions suspensives.	En plusieurs fois sur 4,5 ans. À compter de la signature de l'acte authentique après 24 mois de promesse de vente et dernier versement 2 ans et 6 mois plus tard.

Source : CRC, d'après les offres des candidats et le rapport d'analyse des offres établi par le département

La vente aurait dû être conclue dès la fin des opérations de régularisation foncière, nécessaires en raison de l'imbrication entre les bâtiments du département et de l'État. Cette régularisation est intervenue le 27 décembre 2019 pour les échanges de volumes et le 25 juin 2020 pour la modification des servitudes.

Les changements sur le marché de l'immobilier de bureau suite à la crise sanitaire ont bouleversé ce projet. Le département n'a pu conclure cette vente dans les conditions initiales et avec cet acheteur, suite au renoncement de celui-ci (délibération du 13 juillet 2021). L'équilibre du financement du schéma immobilier des sites centraux est donc à redéfinir. Cet équilibre dépendra de la réalisation de la vente ou du mode de valorisation alternatif retenu (comme un bail emphytéotique). En attendant, le département dispose d'un bien plus facile à valoriser qu'auparavant, car libre de toute occupation et dissocié des bâtiments de la préfecture. Le coût du portage de l'ancien hôtel de département, tant que la vente n'a pas lieu, est évalué à 1,3 M€ par an.

4.1.4 Le bilan de ces opérations immobilières au regard des objectifs fixés

4.1.4.1 Une réduction de 30 % des dépenses de fonctionnement des bâtiments centraux

En 2013, le département avait évalué les économies de fonctionnement qu'il attendait de son schéma immobilier. Ces économies avaient été calculées selon une méthode satisfaisante à la fois par rapport au montant des dépenses constatées avant la mise en œuvre de ce schéma et à ce qu'elles auraient été si le *statu quo* avait perduré, compte tenu de l'actualisation des loyers et charges (tendanciel).

Dans le schéma d'origine, le département espérait dégager, en 2020, une économie de 6,9 M€ par rapport à l'évolution tendancielle de ses dépenses. Ces attentes ont été ramenées à 5,8 M€ lors du changement de stratégie opéré en 2016.

Dans les faits, une économie significative a bien été réalisée grâce à l'emménagement dans l'immeuble Arena, évaluée à 4,5 M€ en 2020. Les coûts de fonctionnement de l'Arena se sont élevés à 3,8 M€ en 2020⁴⁶, soit un niveau conforme à celui prévu dans les estimations initiales. L'économie réalisée représentait 30 % des coûts de fonctionnement qui auraient été atteints sans mise en œuvre du schéma immobilier. Cette économie résulte surtout de la libération de l'immeuble « Reflets » dont le département était locataire (1,8 M€), de la baisse des dépenses de maintenance et d'entretien du fait de l'entrée dans un bâtiment neuf (0,8 M€) ainsi que des dépenses de fluides grâce à la performance énergétique du nouveau bâtiment (0,7 M€).

Compte tenu des coûts de portage de l'ancien hôtel de département (1,3 M€ par an), le montant annuel d'économies de fonctionnement envisagé à l'origine (5,8 M€, soit - 39 %) ne sera atteint que s'il est effectivement vendu.

Depuis qu'il a rejoint l'Arena, le département suit les économies de fonctionnement qu'il a effectuées grâce à ce déménagement. Cette bonne pratique doit être soulignée. La chambre regrette cependant que ce suivi ne s'applique pas à l'ensemble des bâtiments concernés par le schéma immobilier initial adopté en 2013, ce qui empêche le département de disposer d'une vision d'ensemble sur le coût de ses sites centraux et de réaliser des comparaisons pertinentes, à périmètre constant. En effet, il n'inclut pas dans ses calculs l'évolution des coûts réels des quatre bâtiments devant initialement être cédés et encore occupés aujourd'hui. De même, le département inclut dans ses calculs d'économies l'effet de la libération du bâtiment dit des Bouvets, non prévue à l'origine. Le département indique avoir corrigé ces approximations.

4.1.4.2 Des surfaces encore morcelées et sous-occupées, appelant une rationalisation

L'objectif initial d'accroissement des synergies en rassemblant les agents des services centraux sur 2 sites au lieu de 6 n'a pas été atteint. Certes, les agents ayant intégré l'Arena bénéficient de locaux modernes et fonctionnels. Cependant, ceux des services centraux continuent d'être répartis entre 5 sites différents. Cette situation mériterait d'être corrigée, d'autant que le bâtiment Arena est sous-occupé. Conçu pour accueillir 1 850 agents, il en accueillerait aujourd'hui moins de 1 480, soit un taux d'occupation inférieur à 80 %.

Tableau n° 6 : Comparaison entre le projet initial et la situation immobilière début 2021

(en nombre d'agents)	Projet initial décembre 2013			Situation janvier 2021	Commentaires
	État initial	Phase 1	Phase 2		
Arena (capacité 1850)	0	1 578	1 149	1480	
Hôtel du département	1 303	0	1 158	0	Déménagement début 2018
Reflets	177	0	0	0	Fin de bail 2015
Extension	275	275	0	275	
Salvador	303	303	0	303	
Quartz	151	151	0	151	
MDPH	98	0	0	98	
Total	2307	2307	2307	2307	

Source : CRC, d'après études initiales de 2013 et état des lieux des sites occupés mis à jour par le département

Le bâtiment présentait un ratio de 21 m² par agent⁴⁷ début 2021, supérieur à la norme poursuivie par l'État dans le cadre de sa politique immobilière, qui a été plafonnée à un ratio de 18 à 20 m²/poste de travail⁴⁸. Le département indique que la capacité réelle du bâtiment Arena se situe aujourd'hui à 1 569 postes de travail, soit un taux d'occupation de 94 %.

⁴⁶ À périmètre constant hors surcoûts liés aux mesures sanitaires et économies liées à la fermeture du restaurant inter-entreprises.

⁴⁷ Nombre d'agent / surface utile brute.

⁴⁸ Source : Document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » annexé au projet de loi de finances pour 2021. Surface utile brute par poste de travail.

Il existe donc un potentiel de regroupement et de densification des sites centraux. L'ancien président du conseil départemental indiquait lui-même en 2019, dans son rapport à la commission permanente sur la cession de l'ancien hôtel de département, que « certains espaces au sein du nouvel Hôtel du Département peuvent être à l'avenir mieux utilisés. »

La libération de tout ou partie de ces emprises en regroupant davantage les services centraux permettrait en outre d'obtenir des économies de fonctionnement plus substantielles et de dégager des produits de cession pour financer le schéma immobilier.

Le département considère que l'aménagement actuel des surfaces de l'Arena est performant et n'envisage d'y occuper que 1 569 postes à terme. À ce niveau théorique, la surface utile brute par poste de travail rentrerait dans la fourchette des standards de l'État (inférieure à 20 m² par poste) si tous les postes étaient occupés, avec 19,75 m². Mais ce site garde un potentiel de regroupement et de densification, pour l'instant inexploité.

Recommandation performance 3 : Poursuivre la rationalisation des bâtiments des services centraux du département.

4.1.5 Conclusion intermédiaire

À partir de 2014, le département a cherché à se doter d'une stratégie immobilière englobant tous ses sites dits « centraux », y compris le pôle universitaire Léonard de Vinci. Il y est parvenu en 2016. Le schéma immobilier consiste à conserver les plus petits sites et à vendre l'ancien hôtel de département. À plus long terme, un regroupement au sein du pôle Léonard de Vinci est envisagé. Le coût des travaux à y réaliser est estimé à plus de 350 M€, soit plus du double de ceux envisagés dans l'ancien hôtel de département aux termes du schéma d'origine. Cette réorientation, justifiée par le souhait de se rapprocher de La Défense, ne s'appuie pas encore sur des comparaisons de scénarios chiffrés à long terme et mérite d'être justifiée.

Pour vendre l'ancien hôtel de département, un appel à la concurrence a été lancé. Le département n'était pas tenu d'y procéder mais souhaitait ainsi accroître ses chances d'obtenir une offre avantageuse. Il a privilégié la sécurité sur les perspectives de gain en retenant *in fine* l'offre la moins avantageuse financièrement mais dont le prix était ferme et censé être versé le plus rapidement. Finalement, cette vente n'a pas eu lieu suite à la crise sanitaire, ce qui ampute de 101 M€ le budget global du schéma immobilier des sites centraux.

Les objectifs fixés à l'origine ont été en partie atteints. Le bâtiment Arena, dans lequel le siège du département a été déménagé en 2018, est fonctionnel. Le recours à la VEFA et la gouvernance mise en place pour piloter ce projet ont permis de le livrer avec peu de retards et des coûts maîtrisés. En outre, le déménagement vers ce nouveau bâtiment lui a permis de réduire de 4,5 M€, soit 30 %, les dépenses de fonctionnement de ses sites centraux.

Actuellement, les locaux du département restent toutefois morcelés et sous-occupés. Une optimisation des emprises immobilières est donc encore possible, surtout depuis que le département a décidé en octobre 2021 de récupérer le pôle Vinci à la Défense. Pour l'avenir, au vu des enjeux financiers, le département devra veiller à ce que les études sur lesquelles s'appuient ses décisions immobilières reposent sur des comparaisons approfondies entre différents scénarios assortis chacun, d'une évaluation financière. D'autre part, il conviendra de mieux informer les élus de l'évolution du schéma immobilier départemental et des incidences financières des différentes options envisagées.

4.2 La réalisation de la Seine musicale sur l'île Seguin

4.2.1 Le choix de bâtir cet équipement en PPP motivé par les avantages techniques et de rapidité attendus

4.2.1.1 Les objectifs, modalités et principales dates du projet

Après la démolition de l'usine Renault sur l'île Seguin à Boulogne-Billancourt, en 2005, s'est posée la question de réaménager cet espace en tenant compte de son passé comme d'enjeux contemporains sociaux, culturels et environnementaux. Le promoteur d'un premier projet, la Fondation François Pinault, s'étant retiré en mai 2005⁴⁹, le réaménagement du site a pris du retard. Un nouveau projet a émergé en 2009, proposé par le maire de Boulogne-Billancourt, Pierre-Christophe Baguet, et le président du conseil général, Patrick Devedjian. Ce dernier a annoncé le 16 janvier 2009 le lancement des études concernant trois projets de la future « Vallée de la Culture », dont celui de l'île Seguin. Le 23 octobre 2009, le conseil départemental a décidé de créer un ensemble musical sur la pointe aval de l'île Seguin et d'acquiescer auprès de la société anonyme d'économie mixte (SAEM) Val-de-Seine Aménagement le terrain correspondant pour un euro symbolique⁵⁰. Cet investissement majeur, planifié avant 2014 mais réalisé et livré durant la période contrôlée par la chambre, a pris la forme d'un contrat de partenariat ou « PPP ».

Encadré n° 2 : Les partenariats public privé

Les contrats de partenariat sont définis par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004⁵¹. Ils sont couramment appelés partenariat public privé (PPP). Dans un PPP, le partenaire retenu est chargé de la construction puis de l'exploitation de l'équipement. Par ailleurs, la signature d'un PPP implique des engagements financiers à long terme envers le cocontractant : le paiement de redevances jusqu'à l'échéance du contrat, qui couvrent pour une part le financement du projet et pour une autre part l'entretien, la maintenance, le renouvellement et la gestion de l'équipement, ainsi que les frais d'exploitation commerciale. Ces redevances peuvent être liées à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

Ces contrats revêtent une certaine complexité juridique et financière, et ne peuvent être adoptés qu'après la réalisation d'une évaluation préalable, réalisée avec le concours de l'un des organismes extérieurs agréés⁵². Le département n'était alors autorisé à recourir au PPP, plutôt qu'à la maîtrise d'ouvrage publique classique, que s'il respectait certains critères alternatifs : soit la complexité du projet, soit un bilan coûts-avantages favorable par rapport à d'autres formes de contrat⁵³, soit l'urgence.

Une étude préalable portant sur le schéma adéquat pour concevoir, construire, maintenir et gérer un tel équipement avait été réalisée en octobre 2011 par un groupement de trois cabinets de conseil. Elle concluait en faveur du contrat de partenariat après dialogue compétitif. Le 16 décembre 2011, le conseil général a approuvé le recours au contrat de partenariat et a autorisé la mise en œuvre de la procédure de dialogue compétitif correspondante. L'avis de la MAPPP⁵⁴ n'a été donné qu'après la délibération, le 31 décembre 2011, mais à l'époque cet avis était facultatif⁵⁵.

⁴⁹ Cf. rapport de la chambre sur la gestion de Boulogne-Billancourt, 2011 (p. 14).

⁵⁰ Cf. rapport de la chambre sur la gestion de Boulogne-Billancourt, 2017.

⁵¹ Depuis le 1^{er} avril 2016, les contrats de partenariat ont été remplacés par les « marchés de partenariat », de même nature, défini désormais comme un contrat de la commande publique par l'article L. 1112-1 du code de la commande publique.

⁵² Article 2 de l'ordonnance de 2014 précitée.

⁵³ Compte tenu soit « des caractéristiques du projet », « soit des exigences du service public », « soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables », article précité.

⁵⁴ MAPPP : Mission d'appui aux partenariats public privé.

⁵⁵ La MAPPP avait malgré tout envoyé par courrier du 13 décembre 2011 le projet d'avis (sans valeur légale). L'avis devient obligatoire pour les collectivités après l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (art. 76). Le rapport sur la délibération de décembre 2011 indique que « La MAPPP a été saisie le 25 octobre dernier ». En revanche, le contrat du 11 juillet 2013 indique en exposé liminaire que le « projet a fait l'objet d'un avis favorable de la MAPPP le 25 octobre 2011 ». S'agissant à l'époque d'un avis non obligatoire, cette antériorité du contrat à l'avis est regrettable mais ne vicia pas la procédure.

À la suite de ce dialogue, après y avoir été autorisé par délibération du conseil général du 21 juin 2013, le président a signé le contrat de partenariat entre le département des Hauts-de-Seine et la société par actions simplifiée TEMPO – Île Seguin, constituée pour ce projet par les actionnaires Bouygues bâtiment Île-de-France (15 %), Sodexo Etinbis (5 %) et InfraVia Projets⁵⁶ (80 %). Le 5 juillet 2014, Patrick Devedjian a posé la première pierre sur la pointe aval de l'île. L'équipement, baptisé « Seine Musicale », a été inauguré le 21 avril 2017.

La chambre n'a examiné ni la passation du PPP ni la régularité de l'évaluation préalable, antérieures à la période sous revue. Cependant, elle a examiné la mise en œuvre du contrat et évalué les conséquences financières des choix réalisés. L'exécution du contrat permet également de porter une appréciation *a posteriori* sur la pertinence du recours au PPP.

4.2.1.2 La justification du PPP dépend de la rapidité de réalisation attendue

Pour concevoir, réaliser, maintenir et gérer cet ouvrage, plusieurs solutions juridiques s'offraient au département :

- la concession, c'est-à-dire un mode de délégation de service public incluant la construction de l'ouvrage et son exploitation ;
- l'octroi d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) ou d'un bail emphytéotique administratif (BEA) accompagnés de la signature de conventions dites « non détachables » pour la gestion du service public, la maintenance ou l'exploitation ;
- la réalisation en maîtrise d'ouvrage publique (MOP) dans le cadre de marchés publics distinguant les phases de conception et de réalisation, puis l'exploitation en régie ou dans le cadre d'une délégation de service public ;
- la conclusion d'un contrat de partenariat dit « PPP ».

Ces options ont été examinées, avec différents niveaux de détail, dans le cadre de l'évaluation préalable réalisée en octobre 2011. Cette étude excluait d'emblée les deux premières options. Le PPP a été préféré à la MOP pour des raisons juridiques et économiques, tout en soulignant également les complexités techniques en phase d'exploitation.

L'analyse juridique estimait que le projet remplissait le critère de complexité (et non les critères d'urgence ou de bilan coûts-avantages) prévu par la réglementation pour recourir au PPP, en insistant plus sur la complexité juridique et financière de l'opération que sur sa dimension technique (qualité acoustique attendue, spécificités du terrain et contraintes environnementales)⁵⁷. C'est aussi le souhait d'éliminer tout risque juridique susceptible d'entraîner du retard dans l'ouverture et des débours financiers qui est mis en avant dans le choix de la procédure PPP, notamment au regard de la conduite d'un projet complexe en maîtrise d'ouvrage publique⁵⁸. Par la suite, l'avis de la MAPPP a validé le critère de complexité.

L'analyse économique s'appuyait sur une comparaison des valeurs actuelles nettes (VAN) de la somme des flux financiers induits par les scénarios « MOP » et « PPP ». Au terme de l'analyse économique brute, le PPP (198 M€) apparaissait ainsi plus coûteux que la MOP (186 M€), soit un écart de 6,4 %, notamment en raison des importants coûts de financement associés au PPP. Conformément à la méthodologie alors en vigueur⁵⁹, le département a aussi valorisé dans son évaluation les « avantages socio-économiques » liés au fait qu'il pensait que le PPP lui permettrait d'ouvrir l'équipement avec une avance de 17 mois. La prise en compte de cet avantage socio-économique donnait alors un léger avantage (- 3,0 %) au PPP (180,6 M€) par rapport à la MOP (186,1 M€). Cette analyse appelle deux remarques.

⁵⁶ Société par action simplifiée, fondée par un associé unique, le fonds commun de placement à risque InfraVia European Fund II, représenté par sa société de gestion Infravia Capital Partners, SAS fournissant des services d'investissement agréée par l'AMF (appartenant au groupe OFI, dont les principaux actionnaires sont la MACIF et la Matmut).

⁵⁷ Trois items pour la complexité technique, trois pour la complexité « fonctionnelle », neuf pour le montage juridique et financier.

⁵⁸ Au sein de la « conclusion sur le critère de complexité » (p. 27) : « *aux ambitions architecturales et urbaines que s'est fixé le Conseil général des Hauts-de-Seine pour son projet de Cité Musicale et à la multifonctionnalité de l'équipement, s'ajoutent le nécessaire besoin de répartition des risques de l'opération* ».

⁵⁹ Voir à ce sujet le rapport public thématique de la Cour des comptes sur l'immobilier de la Justice, 2017.

Premièrement, elle reposait sur des coûts de construction en PPP inférieurs de 5 % à ceux d'une conduite du projet en MOP, en raison d'arguments théoriques. Le PPP était supposé moins coûteux en raison du recours à un prestataire unique (moindres coûts de coordination, synergies, économies sur les achats) et d'une intégration plus exhaustive des risques dans les coûts du partenaire privé (le constructeur étant l'exploitant, il est incité à prendre en compte dès l'origine les contraintes d'exploitation). La concurrence entre les candidats au futur PPP était censée les conduire à n'intégrer qu'une partie des risques dans leurs coûts et à réduire leurs marges. Or l'analyse qui suit démontre qu'en réalité, les coûts de construction présentés par les candidats se sont avérés bien supérieurs à ceux de l'évaluation initiale tandis que le contrat est construit de manière à préserver largement le partenaire du risque financier.

Deuxièmement, 3,5 mois de retards ont été constatés durant la phase de construction et imputables au partenaire⁶⁰. Même si ce retard peut paraître faible, la rapidité de construction est le seul paramètre qui permettait *in fine* de rendre le scénario PPP plus intéressant que la maîtrise d'ouvrage publique *au sens de l'évaluation préalable*, ce que la MAPP avait d'ailleurs relevé dans son avis. Avec 13,5 mois d'avance au lieu de 17, le scénario PPP aurait été évalué comme quasiment équivalent à la maîtrise d'ouvrage publique (184,3 M€ contre 186,1 M€ de VAN).

C'est donc en s'appuyant sur cette méthode fragile et valorisant excessivement la rapidité d'exécution que le département a considéré en 2011 que le PPP serait plus avantageux. Par délibération du 21 juin 2013, il a acté le principe du recours au PPP sans actualiser cette évaluation.

4.2.2 Des coûts de construction sensiblement plus élevés que dans l'évaluation mais un pilotage attentif de l'exécution du contrat

4.2.2.1 Des coûts de construction sous-évalués de 50 % dans l'évaluation initiale mais tenus après la signature du contrat

L'investissement initial porte non seulement les coûts de construction mais aussi les frais de conception et contrôle, d'assurance, de mise en place de la société de projet et le coût des crédits-relais durant la construction.

Les coûts de construction au sens strict⁶¹ ont été sous-évalués de 32,5 % en 2011. L'évaluation de 2011 était bien inférieure aux coûts *in fine* prévus dans le contrat. Initialement évalués à 127,5 M€, ils ont été fixés par l'annexe II du contrat à 169 M€.

Cependant, une fois le contrat signé, l'enveloppe fixée a été tenue. Les coûts n'ont été modifiés qu'à la marge⁶² et sans conséquence financière pour le département : ces modifications ont représenté moins de 0,2 % du montant des coûts d'investissement initiaux. Le financement des modifications demandées par la personne publique a été assuré par prélèvement sur le compte de réserve (redevance « RB5 »).

Les coûts d'investissement globaux (après intégration des frais généraux de la société de projet, des frais d'assurance, etc.) se sont établis à 248 M€ contre 174 M€ anticipés dans l'étude préalable de 2011, soit un dépassement de 42 %. Ce coût peut être considéré comme définitif puisque l'ensemble des réserves émises à réception a été levé entre 2018 et 2019.

⁶⁰ Cf. ci-dessous : 111 jours civils. Pour le reste du retard, le département a admis des causes légitimes (intempéries notamment).

⁶¹ Hors conception, contrôle et assurance.

⁶² Avenants n^{os} 1 et 3, destinés à adapter certaines fonctionnalités du projet, à la demande du département ou du partenaire conformément aux articles 41 et 42 du contrat.

Tableau n° 7 : Évolution du coût de la phase construction du projet

M€ HT	Étude préalable (oct. 2011)	Contrat de PPP (juin 2013)	Evol. / 2011 (en %)
Conception et contrôle	18 996	25 639	35
Construction	127 491	168 904	32
Frais de mise en place de la société de projet	2 550	2 444	- 4
Frais généraux	8 567	22 892	167
Frais de pré-exploitation		7 547	-
Autres frais	3 920	850	- 78
Assurances et garanties	3 825	6 743	76
C3S		107	-
Coûts de financement	9 085	13 684	51
Total	174 434	248 810	43

Source : CRC, d'après l'étude préalable du 10 octobre 2011, contrat de partenariat, réponses (provisions pour révision de prix non incluses)

4.2.2.2 La mise en exploitation décalée d'une demi-année, un retard relativement mineur pour lequel le département a été indemnisé

Le contrat prévoyait une mise à disposition de l'équipement le 30 juin 2016, suivie d'une mise en exploitation plus tardive, le temps de démonter les installations de chantier/voiries/réseaux et de réaliser les réglages acoustiques. Le premier concert devait se tenir le 30 octobre 2016. La mise à disposition a été reportée au 19 octobre 2016 par avenant, soit de près de quatre mois, décalant d'autant le reste du calendrier. Finalement, elle a eu lieu le 23 janvier 2017 (avec réserves) et l'inauguration de la Seine Musicale s'est tenue le 22 avril 2017. La mise à disposition a donc eu lieu avec un retard de 207 jours par rapport à la date fixée par le contrat d'origine et le premier concert⁶³ avec un retard moindre de 174 jours, soit environ six mois.

Tableau n° 8 : Évolution des dates de mise à disposition et de tenue du premier concert

	Mise à disposition	Premier concert
Contrat	30-juin-16	30-oct-16
Avenant	19-oct-16	-
Réalisation	23-janv-17	22-avr-17
Écart en jours	207	174

Source : contrat, site internet

Le département a été indemnisé de la part de ce retard (54 %) qu'il estimait due au partenaire⁶⁴. Conformément au contrat, il a obtenu des pénalités de retard de 7,36 M€.

4.2.2.3 Le suivi attentif de l'exploitation par le département et des engagements de service public respectés

Le département effectue un suivi précis et continu de l'exploitation, tant au plan financier que technique et musical. La facturation trimestrielle de la redevance est analysée dans toutes ses composantes et, le cas échéant, rectifiée. En particulier, le département suit attentivement l'activité commerciale du partenaire. En application du contrat, le partenaire reverse au département les recettes commerciales, surtout liées à l'activité de spectacles, qui sont fixées à un niveau plancher dit « recettes garanties ». S'y ajouteront des recettes dites « additionnelles » en fonction de la commercialisation lorsque la seconde passerelle d'accès au bâtiment, dont la construction est en cours, sera achevée. Avant la crise sanitaire les recettes garanties annuelles s'élevaient à près de 4,2 M€.

⁶³ Selon le ministère de la Culture, les premiers concerts se sont tenus un peu avant l'inauguration, soit le mardi 18 avril avec le premier concert de la Maîtrise des Hauts-de-Seine et le vendredi 21 avril avec un concert de Bob Dylan.

⁶⁴ 111 jours civils sur 207. Le département a reconnu que 79 jours ouvrés de retard étaient imputables à des événements constitutifs de causes légitimes (intempéries, etc.) et les a pris à sa charge.

Tableau n° 9 : Recettes encaissées entre 2017 et 2020

milliers d'euros	2017	2018	2019	2020
Recettes Garanties « Exploitation Commerciale »	3 838	4 142	4 193	3 308
Recettes Garanties « Additionnelles »	0	0	0	0

Source : département

Les redevances à payer par le département font l'objet d'un suivi précis par les services qui reconstituent les écarts avec le prévisionnel et le rapport d'activité du partenaire. Le rapprochement avec les sommes dues au titre de l'ensemble du contrat de 2013 (avant avenants) est établi grâce à un tableau de suivi spécifique. Les sommes y sont dûment ventilées selon les catégories utilisées par le comité de fiabilité des comptes locaux : investissement, financement et fonctionnement (cf. annexe n° 15).

Un désaccord s'est fait jour à la suite du rapport du délégataire pour l'année 2018 concernant le calcul des recettes, qui était encore pendant en 2020. Le département considère que l'ensemble du chiffre d'affaires généré par l'équipement doit servir au calcul des recettes d'exploitation et donc au calcul des recettes additionnelles à lui verser, y compris celles générées par des « *activité sous-concédées à des partenaires, à savoir : l'activité d'enregistrement et de répétition, les privatisations ou encore la vente de produits dérivés* ». Selon le département, il est envisagé l'intervention d'un tiers afin d'aboutir à une analyse partagée et l'enjeu financier de ce litige n'a pas été définitivement établi.

Les rapports annuels du partenaire ont été présentés à la commission consultative des services publics locaux ainsi qu'à la commission permanente⁶⁵. Durant les deux premières années d'exploitation, le département a contesté parfois le caractère lacunaire des rapports transmis. Le rapport d'activité et le rapport technique et financier établis par le partenaire sont bien présentés par le président du département en commission permanente.

Le contrat fixe au partenaire des objectifs de performance qui doivent donner lieu à des pénalités s'ils ne sont pas remplis. Ces objectifs ont trait aux aspects techniques de l'exploitation (entretien-maintenance, etc.), aux prestations confiées à des petites et moyennes entreprises (PME) et à la responsabilité sociale et environnementale (RSE)⁶⁶. Les objectifs de performance RSE sont suivis dans les rapports annuels. Les résultats techniques obtenus ne sont pas présentés dans les rapports annuels mais sont en pratique suivis dans les journaux d'exploitation. Ces objectifs ont été remplis en 2018 et en 2019 si bien qu'aucune pénalité n'aurait été infligée au partenaire⁶⁷.

Le contrat prévoit que « les différents équipements devront intégrer dans leur programmation des éléments inhérents aux objectifs du service public ». En particulier, une partie de la programmation de la Seine musicale est fixée par le département à raison d'environ 40 manifestations par an⁶⁸. Il s'agit en pratique de musique non amplifiée que le département entend de haut niveau et en lien avec le reste de sa saison culturelle⁶⁹. Le partenaire fixe librement le reste de la programmation en dehors des plages réservées au service public. La Seine Musicale dispose d'une grande salle pouvant accueillir 3 000 à 6 000 spectateurs et d'un auditorium dont la jauge est de 1 150 spectateurs. C'est l'auditorium, à l'acoustique spécifique, qui accueille les trois quarts des manifestations programmées par le département.

⁶⁵ Rapports établis en application de l'article L. 1414-14 du CGCT. Le rapport pour 2017 n'a été présenté que le 25 novembre 2019, en même temps que le rapport pour 2018, soit avec un an de retard. Le rapport pour l'exercice 2019 a été présenté en 2020.

⁶⁶ Objectifs en matière de RSE : cinq objectifs en matière de politique « Insertion », engagements sociaux, valorisation des déchets industriels banals, valorisation des déchets verts, collecte et réemploi des eaux pluviales.

⁶⁷ Selon les comptes sociaux du partenaire, une modeste pénalité de performance a été infligée en 2017, pour 17 000 €.

⁶⁸ L'appréciation du nombre de manifestations s'opérant sur la base d'un nombre de 120 manifestations sur 3 saisons artistiques consécutives et dans la limite maximale de 44 par saison (§20.1.2 du contrat).

⁶⁹ Cf. Rapport d'activités 2017.

Des locaux sont attribués à l'orchestre en résidence choisi par le département (Insula Orchestra, direction Laurence Equilbey), à l'académie de Philippe Jaroussky et à la maîtrise des Hauts-de-Seine. Le rayonnement international de l'équipement est donc assuré.

En 2018, première année complète d'exploitation après son ouverture au public en avril 2017, la Seine Musicale a réalisé 72 levers de rideau dans l'auditorium, dont 40 pour la mission de service public, et 101 levers de rideau dans la « Grande Seine » (grande salle), dont 10 pour la mission de service public. Les contraintes de service public prévues au contrat ont été respectées. La Seine Musicale a attiré 320 000 spectateurs en 2018, soit environ 1 850 spectateurs par levers de rideau.

La réalisation en PPP a donc tenu ses promesses techniques (multifonctionnalité de l'équipement, qualité acoustique et bâimentaire) et, dans une moindre mesure, commerciales avant la crise sanitaire.

4.2.3 Une répartition des risques financiers déséquilibrée qui justifie mal le niveau de rémunération garanti au partenaire

En 2011, l'évaluation indiquait : « *pour un projet bâimentaire avec un partage des risques équitable et une absence de risque majeur en exploitation (absence de risques de recettes notamment), le marché impose un TRI autour de 12 % (...). Étant donné les risques d'exploitation et notamment les risques de recettes liés à ce projet de Cité Musicale, les investisseurs financiers exigeront un TRI supérieur à 12 %* ». Dans le montage contractuel final, l'essentiel des risques est supporté par le département et le taux de rendement interne (TRI) du partenaire reste élevé (cf. *infra*).

Plusieurs clauses du contrat et son annexe financière ont pour effet de figer dans le temps le rendement du contrat pour le partenaire. Ainsi, une part substantielle de l'apport en fonds propres des actionnaires de la société de projet est réalisée sous forme d'un crédit subordonné (appelé aussi « quasi-fonds propres ») à rémunération fixe de 10 %⁷⁰. Cette rémunération est intégrée dans le calcul de la redevance financière, ce qui diminue d'autant la variabilité de la rémunération des actionnaires. Sans ce dispositif, elle passerait par des dividendes et dépendrait donc davantage du résultat dégagé par l'exploitation⁷¹. Les intérêts payés (RB1b) relatifs à la dette subordonnée s'élèvent à 16,1 M€ (HT) sur l'ensemble du contrat (cf. annexe n° 11), pour une dette subordonnée à amortir de 16,2 M€. Les intérêts financiers sur cette dette sont élevés car là encore la durée d'amortissement est très longue (27 ans) et le profil d'amortissement n'est pas linéaire.

La redevance n°1 inclut également une composante dite « rémunération des actionnaires » pour 30 M€ (HT). Cette rémunération passe autant par la rémunération des avances d'actionnaires (1,3 M€⁷² en 2018 pour les 11,6 M€ d'avances en comptes courants d'associés fin 2017) plutôt que par les dividendes (1,1 M€ en 2018).

⁷⁰ La dette subordonnée d'actionnaires représente 90 % (soit 14 589 000 €) et le capital social 10 % (soit 1 620 900 €) des fonds propres de la société de projet (annexe XVII, point 5.5 du contrat). Ce montant de capital social figure bien dans les comptes annuels de la société disponibles au greffe du tribunal de commerce.

⁷¹ Selon les annexes XVI et XVII il s'agit d'une « dette subordonnée », selon les comptes de la société « d'avances en compte courant d'associés ».

⁷² Selon l'annexe n° 16, la société était dotée initialement de 1,6 M€ de capital social et de 14,6 M€ d'avances d'actionnaires.

Tableau n° 10 : Décomposition de la redevance financière (« RB1 ») (en M€)

RB1 - décomposition selon type de frais	Capital	Intérêts et autres	TOTAL
RB1 dette FCT ("part cédée et acceptée")	126 600	86 732	213 332
RB1 dette subordonnée et capital social	16 210	16 080	32 290
RB1b rémunération actionnaires du partenaire		30 370	30 370
RB1c impôts et taxes du partenaire		30 054	30 054
TOTAL	142 810	163 235	306 045

Source : département, calculs CRC

La part de l'amortissement du capital (143 M€) ajoutée aux 120 M€ investis initialement, correspond *grosso modo* au coût de la construction, présenté en tableau n° 7. Le reste (163 M€) correspond au coût du crédit bancaire (ensuite titrisé) et de la dette subordonnée pour 103 M€ et à la rémunération du partenaire (ainsi qu'aux impôts qui grèvent celle-ci) pour 60,3 M€. Le montage financier ayant induit ce coût du crédit est examiné dans la partie suivante. La rémunération des actionnaires du partenaire, d'environ 60 M€, est inhérente au montage d'un PPP et a pour contrepartie, selon l'évaluation, une plus grande rapidité d'exécution et des économies en phase construction⁷³.

L'annexe XVI du contrat (art. 4.1) fixe le taux de rendement interne nominal (TRI) « minimum, après impôts » des actionnaires du partenaire à 9,54 %. Le niveau des redevances a été ajusté de façon à leur assurer le TRI souhaité, dit « TRI cible », par le biais d'un tableur de calcul défini à l'annexe XVII du contrat. En cas de difficultés de financement durant la phase de construction, le contrat stipule que la personne publique assume le préfinancement et que, si les actionnaires doivent apporter des avances supplémentaires à la société, les redevances seront recalculées afin de garantir à ces fonds propres complémentaires un TRI de 12 %⁷⁴. En sens inverse, un plafond de rentabilité est prévu mais il est élevé. Le contrat⁷⁵ oblige en effet à une révision des conditions financières si, en cours d'exécution, la rentabilité constatée des fonds propres de la société de projet excède 1,45 fois le TRI accordé contractuellement (soit un plafond de TRI de 13,75 % au moins). En cas de résiliation du contrat après mise à disposition de l'équipement, hors faute du partenaire, le département devra verser entre autres toutes les « redevances dues et non encore payées et les redevances courues et non échues »⁷⁶. Le risque financier pris par le partenaire est donc très limité.

Il est impossible de déterminer exactement le TRI actuel du partenaire. Son niveau minimal est stipulé par l'annexe XVI mais aucune autre clause ne mentionne le niveau effectif. Il n'est déterminable qu'à partir du fichier tableur de calcul des redevances : le tableur dont dispose la chambre calcule le TRI nominal à 9,5 %. Mais, d'une part, ce tableur déposé en date du 10 juillet 2013 présente de légères discordances avec le tableau contractuel établi en date du 25 septembre 2013 (cf. annexe n° 20). D'autre part, interrogé pour obtenir le tableur des redevances dans sa version réactualisée des quatre avenants signés, le département a été dans l'incapacité de déposer ce tableur révisé. Le TRI final et actuel n'est donc pas connu même s'il doit être proche de 9,5 % étant donné le caractère limité des révisions de redevances par les avenants.

⁷³ De 5 % du montant des travaux (p. 47), ce qui n'est pas vérifiable.

⁷⁴ Articles 11.3 et 36.2 du contrat.

⁷⁵ Article 36.2 du contrat.

⁷⁶ Article 62.3.

Ce type de rémunération, à la fois élevée et garantie dans le temps, peut se concevoir si la part du risque commercial qui reste au partenaire est substantielle. Or, d'une part, la rémunération telle qu'arrêtée en 2013 excède les plafonds prévus par la Commission européenne pour les services économiques d'intérêt général (SIEG)⁷⁷. Selon l'annexe n° 4 de la circulaire du 4 juillet 2004, reprenant les décisions et jurisprudence communautaire, « *les collectivités territoriales veilleront à (...) en l'absence de données comparatives permettant de mesurer le bénéfice raisonnable, à limiter ce dernier à 10 % des coûts liés au fonctionnement du SIEG* ». Selon ce contrat, le seuil de 10 % appliqué aux redevances de fonctionnement (RB 2, 3 et 4) s'établit à 24 M€ (HT). La rémunération prévue de 30,3 M€ l'excède donc avant même de prendre en compte la prise en charge (par le département) des impôts pesant sur le partenaire (30 M€). Le financement sur fonds publics de la fiscalité, y compris l'impôt sur les sociétés, paraît excessif et relever d'une « surcompensation » au sens de la jurisprudence européenne⁷⁸. Les redevances ne sont pas l'unique source de recettes pour le partenaire, puisque 90 % des levers de rideau de la « Grande Seine » (grande salle) lui sont réservés et génère donc potentiellement une activité profitable.

D'autre part, en pratique, tous les risques d'exploitation n'ont pas tous été assumés par le partenaire. Par exemple, le surcoût lié au renforcement du dispositif de sécurité Vigipirate a été refacturé « à l'euro » au département, soit 254 000 €⁷⁹, et intégré à la redevance « RB2(1)b », ce qui est conforme à la lettre du contrat. Ensuite, les pertes commerciales liées à la fermeture en 2020 durant les périodes de confinement, qui étaient imprévisibles, ont été assumées pour une part significative par le département.

Pour ce qui concerne les consommations de fluides, l'annexe X du contrat prévoyait un « réajustement des engagements » au vu des deux premières années de fonctionnement. L'avenant n° 4 signé en 2020 a procédé à cet ajustement et révisé également la prise en charge des énergies et fluides⁸⁰. Conformément à l'article 3.2 de l'avenant, le département a réglé les régularisations de factures de 2017 et 2018 pour respectivement 384 000 € et 633 000 € ainsi que la réévaluation des abonnements de fluides à compter de 2019⁸¹.

En fonctionnement normal avant la crise sanitaire, le risque commercial assumé par le partenaire était déjà limité.

La chambre a examiné les conséquences financières de la crise sanitaire en 2020. Un rapport d'exploitation du 22 décembre 2020 dresse la liste des spectacles annulés ou reportés. Trois concerts ont été captés et diffusés au public. Selon le rapport, les annulations ont parfois entraîné du chômage partiel mais aussi un surcroît d'activité, notamment au service billetterie qui gère les demandes de remboursement. Dans le cadre contractuel existant, le département a procédé à des révisions de redevances en lien avec deux périodes de force majeure correspondant à la fermeture de l'équipement : au deuxième trimestre, une réfaction de la redevance d'entretien maintenance (- 105 000 € pour RB2a) et de la redevance de charges fixes d'exploitation commerciale (- 38 000 € pour RB4c) et une annulation des recettes garanties de 936 000 €. L'annulation pour force majeure des redevances dues par le département s'élève donc à 0,7 % du montant initial, et l'annulation des recettes dues par le partenaire à 22,1 % du montant initial. La charge nette pour le département est de 793 000 €.

⁷⁷ La circulaire du ministre de l'intérieur du 4 juillet 2004 et son annexe 4 commentent l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public (2005/C 297/04). Cet encadrement revient lui-même sur les motifs de l'arrêt Altmark de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE, selon la dénomination de l'époque). Les « compensations » pour charge de service public (SIEG) permettent de « couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations » (art. 14).

⁷⁸ Selon l'annexe 4 précitée, il faut démontrer que le niveau de la compensation repose sur une analyse des coûts que pourrait réaliser une « entreprise moyenne, bien gérée ». Or, une entreprise moyenne bien gérée dans une situation concurrentielle paie ses impôts commerciaux, y compris l'impôt sur les bénéfices.

⁷⁹ Cf. comité de suivi du 23 juin 2016, p. 25 et avenant n° 4 du 6 juillet 2020, article 11.

⁸⁰ Comme l'indique le président dans le rapport présentant l'avenant en commission permanente : « *il est apparu lors de la signature par le partenaire des contrats concernés pour les énergies et fluides que les montants desdits abonnements n'étaient pas totalement couverts* » par les redevances.

⁸¹ Toutes ces régularisations sont intervenues au cours de l'année 2020. Alors que l'étude financière prévisionnelle du rapport d'activité 2019 prévoyait une redevance RB2 de 3 880 000 € en 2020, le montant acquitté s'est établi finalement à 6 663 000 €.

Il est avéré qu'aucune recette de billetterie n'a été perçue par le partenaire durant les périodes de fermeture de l'équipement, alors que la maintenance du bâtiment a bien été effectuée. Le partenaire ayant une obligation de résultat en face des redevances d'entretien maintenance, les redevances relatives à l'entretien-maintenance ont donc continué à être versées avec une réfaction proportionnée aux dépenses non engagées. A l'inverse, ajoute le département, les recettes garanties ont continué à être versées au département, malgré l'absence d'exploitation. Selon lui, les négociations concernant l'année 2020 continuent avec le partenaire. Si les deux parties ont donc perdu de l'argent en 2020 du fait de ventes de billets remboursées ou annulées, les révisions de flux croisés ont été plutôt défavorables au département.

Selon les comptes annuels de 2019 de la société partenaire, déposés le 7 août 2020 : « À ce stade, il n'est pas anticipé que [la fermeture du site dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19] ait une incidence sur la situation financière de la société, eu égard à la structure contractuelle dans laquelle elle exerce sa mission globale de gestion du projet de la Seine Musicale et à la qualité de ses partenaires ».

Enfin, selon les stipulations de l'article 36.2, les clauses financières du contrat peuvent faire l'objet d'une revoyure en 2025 « pour vérifier que les circonstances économiques tenant notamment à l'économie du spectacle vivant en termes de produits (fréquentation moyenne, prix moyen du ticket) et de charges n'ont pas évolué de manière à altérer le niveau de Recettes Garanties ». Cette clause de revoyure ouvre la possibilité au partenaire de solliciter des changements dans l'exploitation en cas d'évolution des « circonstances économiques tenant notamment à l'économie du spectacle vivant ».

En conclusion, selon la doctrine économique, une rémunération élevée est attendue en cas de risque commercial ou financier important⁸². La rémunération du partenaire dans le cadre de ce PPP est élevée au regard des standards communautaires mais ne s'accompagne pas dans le fonctionnement courant ni, à ce stade, durant la crise sanitaire d'une prise de risque importante. L'essentiel des aléas commerciaux depuis 2017 a été pris en charge par le département.

4.2.4 Le recours onéreux au crédit malgré le niveau de trésorerie du département

Ayant décidé de contracter un PPP, le département restait libre de décider des meilleures modalités de financement du projet. En effet, la rémunération du partenaire est indépendante des éventuels frais financiers que le département assume. Or le département a, dès l'origine, choisi de financer le projet par l'emprunt alors qu'il disposait de la trésorerie nécessaire. Cette décision a entraîné des surcoûts importants. Le département indique qu'il n'a jamais envisagé de financer la totalité de la construction sur fonds propres au regard de sa trésorerie début 2013.

Un préfinancement public partiel était prévu par le contrat⁸³ à hauteur de 120 M€ contre les 90,1 M€ prévus dans l'évaluation préalable. Ce relèvement du préfinancement public était une bonne pratique de nature à réduire le coût du financement, mais le relèvement aurait pu être plus important.

En 2014 et 2015, début de la construction, la trésorerie du département s'est établie à un niveau bien supérieur aux fonds propres requis pour la totalité de la construction (248 M€).

⁸² Notion de « couple rendement-risque », cf. ministère de l'économie : <https://www.economie.gouv.fr/facileco/epargne/couple-rendement-risque#> et Autorité des marchés financiers : <https://www.amf-france.org/fr/espace-epargnants/savoir-bien-investir/cadrer-son-projet/rendement-et-risque-deux-inseparables-0>.

⁸³ Articles 11.3 et 38.2 ; annexe n° XVI.

Tableau n° 11 : Niveau de trésorerie au 1^{er} janvier durant la construction et le début d'exploitation

En M€	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015
Trésorerie active (compte 515)	278	241	344

Source : comptes de gestion (compte 515)

Le schéma de financement de la construction de l'ouvrage Seine Musicale en PPP aurait dû être révisé avant la conclusion du contrat en 2013, mais ne l'a pas été. L'avis de la MAPPP indiquait pourtant explicitement que l'évaluation dépendait fortement des hypothèses financières retenues, sensibles à la conjoncture. Elle soulignait le besoin de les réévaluer avant la conclusion d'un contrat de partenariat. Elle conseillait surtout au département « *de surveiller l'écart de taux entre financement publics et privés pour s'assurer (...) que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressante* ».

Le département a opté pour un montage dans lequel la société de projet empruntait 143 M€ sur 27 ans au taux de 4,30 %. La dette à long terme senior (126,6 M€) a été refinancée par le recours à la titrisation (via une cession Dailly acceptée par le débiteur) tandis que la dette subordonnée restait au bilan du partenaire.

Les frais financiers associés au montage en PPP sont supportés par le département au travers des redevances qu'il verse au fonds commun de titrisation et à la société de projet. C'est donc 103 M€ de surcoûts assumés par le département lié à un mauvais calibrage du contrat : il aurait pu apporter sans s'endetter lui-même la totalité, sinon la grande majorité, des fonds propres, au lieu de laisser s'endetter le partenaire.

Dans l'hypothèse où il aurait préféré conserver une partie de sa trésorerie, le montage retenu est particulièrement onéreux. Les frais comprennent deux composantes : les frais financiers proprement dits, qui en sont la composante principale, auxquels s'ajoutent les coûts accessoires de gestion de la titrisation.

Comme indiqué *supra*, les intérêts au titre de la dette à long terme contractée (senior et subordonnée) s'élèvent à 103 M€ (HT). Or, ces intérêts sont bien plus coûteux que si la dette avait été mobilisée par le département lui-même. En effet, à la même période, le département s'endettait au taux de 3,70 % environ, soit 60 points de base de moins que le taux prévu par le contrat de PPP. La différence de taux ne peut s'expliquer par la qualité de la signature, qui est la même grâce au mécanisme du Dailly. C'est donc probablement la différence de durée de la dette qui explique le niveau supérieur de taux auquel le FCT a émis ses obligations *senior* (27 ans). À supposer que le département se soit endetté en 2015 pour 5 ans d'un montant de 126 M€ comme le fonds, la charge d'intérêt nominal cumulée se serait établie à 15 M€ environ, à comparer aux 86,7 M€ d'intérêts dus (hors taxe) au FCT.

Tableau n° 12 : Exemple d'emprunts à taux fixe mobilisés en 2015 par le département

N° contrat	Prêteur	Nominal	Date signature	Taux initial (en %)	Durée (ans)
218-3	Société G.	25 000 000	13/01/2015	3,79	5
216-1	Crédit Coop.	7 500 000	13/05/2013	3,60	5

Source : compte administratif

Concernant la dette subordonnée, dont la charge d'intérêt est de 16 M€, le raisonnement est le même pour la durée d'emprunt et la charge d'intérêt est aggravée car le taux d'intérêt est de 10 %.

L'endettement de la société de projet à très long terme a donc renchéri d'environ 85 M€ le coût du financement, du fait d'un taux d'intérêt moins intéressant et d'un amortissement plus long.

En outre, la titrisation a entraîné des frais de création et de gestion du FCT, qui ont été pris en charge par le département. Les frais récurrents refacturés à partir de 2017 comprennent des frais de titrisation hors intérêts pour 66 600 € par an⁸⁴ et une prime d'assurance du FCT pour 40 000 €. La fraction de redevance RB4 appelée « coûts accessoires au crédit de long terme » représente des frais récurrents de titrisation⁸⁵ pour 2,5 M€ (HT) sur l'ensemble de la période. Au début du contrat, des frais de création du FCT⁸⁶ se sont ajoutés pour 2,4 M€. Le cumul des frais initiaux et les frais récurrents liés au mécanisme de titrisation entraîne un coût de gestion de 5 M€ sur l'ensemble de la période⁸⁷.

Tableau n° 13 : Coûts liés à la dette de long terme (en M€)

Intérêts dette FCT (RB1b)	86 732
Intérêts dette subordonnées (RB1b)	16 080
Coûts accessoires au FCT (RB4a)	2 523
Frais de création du FCT (2014-2017)	2 437
TOTAL	107 772

Source : contrats, calculs CRC

Enfin, le montage contractuel contraint aussi la capacité du département à rembourser la dette par anticipation. Un remboursement anticipé du crédit senior est envisageable aux termes de l'article 40 du contrat. Le département devrait alors s'acquitter d'une « valeur de paiement anticipé volontaire » et d'un « coût de portage »⁸⁸. La valeur de paiement anticipé volontaire est d'un niveau prohibitif⁸⁹ et ne permettrait pas d'économiser le moindre intérêt dû à une échéance ultérieure.

L'ensemble des intérêts et des frais de gestion liés à la dette (senior et subordonnée) s'établit à 107,8 M€ (HT) sur toute la durée du contrat. Le financement par un emprunt de cinq ans porté par le département lui-même lui aurait coûté au plus 15 M€. La mobilisation de sa trésorerie disponible aurait ramené ce chiffre à zéro.

Ce montant est partiellement renchéri par la non récupération d'une fraction de la TVA qui grèvent la facturation des redevances (cf. ci-dessous).

4.2.5 Un projet engageant le département pour environ 550 M€

4.2.5.1 Le coût net hors taxe de 544 M€ incluant l'investissement, le financement et le fonctionnement pour toute la période

Le département a avancé 120 M€ au partenaire durant la construction de l'ouvrage (« contribution publique »). Ensuite, il paie via les redevances incluant à la fois le coût de l'emprunt souscrit par la société partenaire (intérêts et capital), le coût des fonds propres de cette société, les travaux de renouvellement de l'ouvrage, d'entretien et tous les frais de gestion et d'exploitation commerciale, pendant une durée de 27 années. Par ailleurs, le partenaire a garanti un certain niveau de rétrocession des recettes commerciales collectées, qui viennent en diminution des redevances versées (cf. ci-dessus)⁹⁰.

⁸⁴ Refacturation rappelée à l'article 13.1 de l'accord « multipartite » (département, partenaire, prêteurs).

⁸⁵ De 2016 à 2043 inclus pour les prévisions de charges de la société de projet.

⁸⁶ Les frais de fonctionnement de la société de projet en période de construction (2014-2017) comprennent globalement sur la période 2013-2017 : des frais d'arrangement de la titrisation (0,643 M€), l'abondement du compte du FCT (1,575 M€) et les frais de fonctionnement du FCT (0,219 M€), cf. point 6.4 de l'annexe n° XVII.

⁸⁷ L'étude préalable d'octobre 2011 ne fournissait d'évaluation du montant de ces divers frais financiers que de façon allusive en p.60 : 2,7 M€ pour « frais de conseil/montage privés ».

⁸⁸ Défini à l'annexe XIX, qui est en pratique l'acte d'acceptation de la cession Dailly.

⁸⁹ La Valeur de Paiement Anticipé Volontaire des Créances est définie comme : « (1) la somme des éléments (a) et (b) :

(a) les montants en principal restant dus au titre des Obligations ; plus

(b) les intérêts, intérêts de retard, « coûts obligataires additionnels », et

(2) la somme des éléments (a) et (b) :

(a) les échéances (en principal et intérêts) restant à courir au titre des Créances entre la Date de Calcul et la date normale de fin du Contrat de Partenariat (telle que prévue à l'Échéancier), chacune de ces échéances étant actualisée au Taux Fixe applicable à la Date de Calcul ; plus

(b) les intérêts, intérêts de retard, « coûts obligataires additionnels ».

⁹⁰ Il n'a pas été tenu compte dans ce tableau des recettes dites « additionnelles », non garanties et jamais versées depuis 2017.

Tableau n° 14 : Coûts d'investissement, de financement et de fonctionnement de la Seine Musicale (HT) (en milliers €)

Contribution à la construction	120 000
RB3a – Renouvellement	20 203
Coûts d'investissement	140 203
RB1a - part remboursement	142 810
RB1b - part coût de financement	133 182
RB1c - part impôts sur les sociétés	30 054
RB4a - Coûts accessoires (FCT)	2 523
Coûts de financement	308 569
RB2 - Entretien-maintenance, Services et Fluides	136 657
RB3b - Gros Entretien	30 305
RB4 - Frais de gestion et d'exploitation (hors RB4a)	49 984
Coûts de fonctionnement	216 946
TOTAL brut	665 718
Recettes garanties	- 124 150
TOTAL net	541 568

Source : contrat et annexe n° XVIII, déclarations du département, calculs CRC

Le coût total brut s'établit à 666 M€ (HT). Après déduction des « recettes garanties » dues au département, le coût net total du projet s'établit à 542 M€. Le premier poste est le coût de financement pour 309 M€ (dont l'amortissement du capital pour 143 M€, cf. annexes n° 9 et 11 pour le détail des premières années). Hors capital amorti, les coûts de financement s'établissent à 166 M€.

4.2.5.2 L'application de la TVA au PPP renchérit légèrement le coût global

Le montant de TVA payée sur les redevances versées par le département est significatif puisqu'il s'élève à 110 M€ pendant la durée du contrat. Selon l'annexe n° XVII « Hypothèses comptables et fiscales » du contrat, les redevances sont assimilées à des « loyers » assujetties à la TVA au taux normal « dans toutes leurs composantes » (point 2.4.1.1), y compris les créances cédées au FCT. Ainsi, l'ensemble des redevances facturées par la société partenaire ou le FCT sont soumises à la TVA au taux de droit commun.

Encadré n° 3 : TVA applicable au contrat de partenariat (PPP)

En application de l'article 256 B du code général des impôts, l'exploitation d'une salle de spectacles par une personne morale de droit public est une activité pour laquelle la concurrence doit être présumée et qui est alors, en principe, située dans le champ d'application de la TVA⁹¹. Les recettes commerciales du département sont donc soumises à la TVA.

En contrepartie, la TVA grevant les redevances payées au partenaire dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé sont déductibles fiscalement, dans les conditions de droit commun, et ne sont pas éligibles au fonds de compensation de la TVA⁹².

⁹¹ BOFIP TVA, § 140. La situation jurisprudentielle est toutefois évolutive concernant le champ de la TVA pour certaines activités publiques : cf. pour une jurisprudence récente CE 28 mai 2021, n° 441739, Commune de Sarlat-la-Canéda (dans le cas d'une cantine scolaire et d'une piscine communale). L'applicabilité de cette jurisprudence au secteur culturel est discutée en doctrine (Feuillet Rapide Fiscal Social 30/21, p.3).

⁹² CE 7 novembre 2005 n° 267163, Commune d'Orange : « Les dépenses d'investissement se rapportant à la réalisation d'une salle de spectacle n'ouvrent pas droit aux attributions du fonds de compensation pour la TVA en application de l'article R. 1615-2, 1° du Code général des collectivités territoriales, dès lors que la représentation de spectacles à titre onéreux est une activité soumise à la TVA ».

En pratique, le FCT facture au département sa fraction de redevance « RB1 » correspondant à l'amortissement du capital du fonds et aux intérêts, avec TVA liquidée sur la facture, mais celle-ci est versée par le département à la société partenaire.

Le département a obtenu confirmation par rescrit de l'analyse de sa situation fiscale : les recettes des spectacles sont taxables même pour la partie dite « service public » et corrélativement la TVA grevant les redevances est déductible, avec l'application d'un coefficient de déduction.

Le département récupère la TVA par déduction de droit commun sur la TVA collectée à l'occasion des recettes commerciales des spectacles. Le coefficient de déduction a été établi en fonction de la superficie de la Seine Musicale affectée aux spectacles dans l'ensemble (à l'exclusion des surfaces affectées aux formations musicales résidentes). Ce coefficient s'établit actuellement à 0,85. L'activité génère ainsi structurellement un crédit de TVA qui est récupérable par remboursement dans les conditions de droit commun. Le département n'est donc pas totalement pénalisé par cette facturation TTC.

En revanche en maîtrise d'ouvrage publique, les frais d'intérêt comme l'amortissement seraient exonérés de TVA : la TVA payée par le département sur la redevance financière dans le cas du montage PPP est donc un coût supplémentaire dans la mesure où elle n'est pas totalement récupérable. La fraction non récupérable de cette TVA représente environ 9,2 M€ sur l'ensemble du contrat ($306 * 20 \% * 15 \%$).

Le coût net global incluant la TVA non récupérable s'établit donc à 553 M€ (avant avenants).

4.2.6 L'information comptable relative aux engagements hors bilan doit être révisée

Depuis 2011⁹³, la dette d'un PPP doit être comptabilisée au passif du bilan, ce qui permet de suivre l'amortissement du capital restant dû. Les écritures de la comptabilité départementale concernant les redevances financières sont régulières au regard des prescriptions de l'instruction M52.

Conformément à l'état-modèle et à la fiche du comité de fiabilité des comptes locaux, le département renseigne également en annexe n° IV.C3 du compte administratif les engagements non enregistrés au bilan et pris au titre du contrat de partenariat. Ces engagements hors bilan sont ventilés comme attendu entre composantes investissement, financement et fonctionnement.

Cependant, l'état-modèle prévoit de renseigner des montants TTC alors qu'au regard des informations disponibles, les montants indiqués par le département sont HT. Les données sont comparées en annexe n° 15. En particulier, les montants de la rémunération annuelle du cocontractant, telles qu'indiqués au compte administratif (manifestement hors taxe) présentent des différences de faible ampleur avec les montants indiqués en réponse au contrôle.

4.2.7 Conclusion intermédiaire

La construction et l'exploitation des équipements de la Seine Musicale, sur l'Île Seguin, est une réussite opérationnelle et artistique.

En phase d'exploitation et avant crise sanitaire, le département a assuré les levers de rideau qu'il s'était fixés. Il contrôle de façon attentive l'activité de son prestataire dans tous les domaines (techniques, commerciaux, musicaux, etc.). L'ambition musicale est donc affirmée.

⁹³ Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), avis n° 2011-11 du 8 décembre 2011.

Le coût de construction pure de 168 M€, relayé dans la presse⁹⁴, n'inclut pas les coûts de contrôle, conception, assurance, frais généraux, etc. En phase de construction, le projet aura coûté 249 M€.

Pour le financer, le département n'aura apporté en 2014 que 120 M€, le reste étant apporté par le secteur financier. Lors de la conclusion du contrat, le département ne s'est pas réinterrogé sur le calibrage de projet alors que les conditions financières avaient évolué depuis 2011, que sa trésorerie allait croissant et que l'avis rendu par la MAPP le lui recommandait. Depuis 2014, le coût opérationnel a donc été renchéri inutilement de 108 M€⁹⁵ liés à une structure de financement inadaptée et excluant tout remboursement anticipé.

Plus globalement, le choix de recourir à un contrat de partenariat suppose de rémunérer les fonds propres des actionnaires privés, en principe en tenant compte des principes du droit européen. En l'espèce, la rémunération du cocontractant paraît élevée au regard des clauses de partage du risque commercial acceptées par le département.

L'établissement a été soumis aux règles sanitaires qui ont conduit à reporter ou annuler nombre de spectacles et l'équilibre financier comme musical a été remis en cause. Grâce à la conception d'origine, qui allie des lieux de spectacle avec l'accueil de formations musicales résidentes de renommée internationale, la Seine Musicale garde en partie sa vocation durant la fermeture au public (répétition ou enregistrement, cérémonie des Victoires de la Musique, etc.). Les éventuelles conséquences de cette crise sur la suite du contrat ne sont pas connues.

4.3 L'intervention du département sur le réseau de fibre à très haut débit « THD Seine »

4.3.1 Une intervention publique non justifiée en zone très dense et d'un faible impact sur les usagers

4.3.1.1 Contexte et chronologie du déploiement du réseau THD dans les Hauts-de-Seine

Les comptes du département des Hauts-de-Seine, durant la période contrôlée par la chambre, ont été affectés par plusieurs opérations et de nombreux contentieux liés à son intervention pour déployer un réseau internet à très haut débit (THD). Cette intervention n'était pas isolée. Entre 2004 et 2008, de nombreuses autres collectivités, en particulier des départements sont intervenus dans ce domaine, s'emparant d'une compétence nouvelle. Près de 60 projets de réseaux à très haut débit d'initiative publique ont été lancés durant cette période, le plus souvent dans le cadre de délégations de service public (DSP). Depuis la loi du 21 juin 2004, les collectivités territoriales étaient en effet autorisées à agir en tant qu'opérateur de réseaux de télécommunications⁹⁶. Leur intervention n'était plus conditionnée à une obligation de rentabilité du service et le législateur n'avait pas précisé quel niveau de carence de l'initiative privée⁹⁷ conditionnait leur droit à intervenir.

Mise à l'étude dès 2004, le projet du département de déployer un réseau de fibre optique permettant un large accès à l'internet de très haut débit (THD) s'est concrétisé par la signature, le 13 mars 2008, d'une DSP⁹⁸ confiée à un groupement constitué des sociétés Numéricâble (devenu SFR, puis Altice), LD collectivités et Eiffage. Ce groupement a créé une société *ad hoc*, dénommée Sequalum, chargée de l'exécution de la délégation. La DSP couvrait la conception, le financement, la construction et le déploiement, ainsi que l'exploitation technique et commerciale du futur réseau de communications électroniques « THD Seine ».

⁹⁴ « Coût total : 170 millions d'euros », selon Le Monde du 4 février 2021.

⁹⁵ Hors TVA irrécupérable.

⁹⁶ Compétence facultative prévue par l'article L. 1425-1 du CGCT, introduit par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

⁹⁷ L'article L. 33 du code des postes et des communications électroniques, qui dispose que l'établissement et l'exploitation des réseaux sont libres, a été maintenu. Ce n'est qu'en 2016, avec la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 que l'État intervient nécessairement en amont des initiatives publiques pour constater la carence de l'initiative privée.

⁹⁸ La signature de cette convention avait été autorisée par délibération du 21 décembre 2007.

Le réseau répondait à des obligations de service public en termes de couverture géographique, d'accès ouvert et neutre⁹⁹, de qualité de service, de performance technique, d'égalité de traitement des usagers et de tarifs. Il prévoyait notamment : la couverture complète du territoire en six ans, la neutralité de l'offre technique et commerciale faite aux fournisseurs de services et une péréquation tarifaire garantissant un coût identique en tous points du département¹⁰⁰. Les surcoûts correspondants à ces obligations de service public n'étant pas intégralement compensés par les avantages retirés de l'exploitation, la convention prévoyait que le département verserait au délégataire une subvention d'investissement de 59 M€ dont 25 M€ au titre d'une première phase et 34 M€ au titre de la seconde phase.

Des difficultés ont rapidement vu le jour, dues notamment à des retards de déploiement. Le département a alors conditionné le lancement de la deuxième phase à l'obtention d'un calendrier de déploiement précis, qu'il n'a pas obtenu du délégataire. En raison de la complexité inhérente au suivi d'une telle DSP et aux nombreux contentieux qui se sont noués avec le délégataire, le département a eu besoin de recourir à des assistants à maîtrise d'ouvrage juridiques, comptables, financiers, techniques, économiques et opérationnels à partir de juillet 2010, soit deux ans et demi après la signature de la DSP.

Le 17 octobre 2014, le département a décidé de résilier la DSP. Les infrastructures lui ont été restituées le 1^{er} juillet 2015 et il a temporairement repris leur exploitation et leur maintenance en régie directe. Les opérations budgétaires et comptables correspondantes ont alors été isolées dans un budget annexe dit « régie THD ».

En parallèle, le département a lancé un nouvel appel public à la concurrence le 17 novembre 2014. À l'issue d'une longue procédure, le réseau a été cédé le 31 mars 2017 à Covage 92, une filiale de la société Covage (basée à Sèvres). Ce rachat est assorti de clauses particulières : Covage devra s'acquitter de compléments de prix si certains objectifs de déploiement ne sont pas honorés. Le cahier des charges comprend notamment la poursuite des déploiements en zones pavillonnaires (environ 13 000 prises) et dans les petits immeubles à hauteur de 30 000 prises.

La régie a alors perdu l'objet de son activité et ses opérations ont pris fin à cette date. Les comptes du budget annexe correspondant ont été arrêtés au 31 mars 2017 et les actifs ont été cédés à l'acquéreur du réseau pour 15 M€. La régie a été liquidée et ses résultats repris dans les résultats 2017 du département.

Les investigations de la chambre ont porté sur : le respect de la réglementation budgétaire et comptable, le bilan financier de l'opération et les résultats atteints en termes de service rendu à l'utilisateur. La chambre n'a pas cherché à établir les responsabilités respectives du département et des acteurs privés concernés par la vie du réseau THD car ces sujets ont été portés devant la justice administrative.

4.3.1.2 Une intervention en zone très dense dans un environnement concurrentiel auquel le département a prêté trop peu d'attention

À bien des égards, les dysfonctionnements rencontrés dans le déploiement du réseau THD Seine font échos aux constats observés nationalement par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes en 2017 dans un rapport public consacré aux réseaux fixes de haut et de très haut débit¹⁰¹. En effet, les premiers réseaux d'initiative publique étaient souvent caractérisés par des plans d'affaires exagérément optimistes et ont rapidement été confrontés à la concurrence des réseaux d'initiatives privée.

⁹⁹ Le département, au travers de son délégataire, n'entendait intervenir qu'en tant qu'opérateur de gros, ouvrant l'accès à son réseau aux fournisseurs d'accès intervenant ensuite à leur tour sur les marchés de détail.

¹⁰⁰ Une péréquation était imposée entre les tarifs des zones peu denses ou pavillonnaires et les zones plus denses majoritairement bâties d'immeubles de plus de 12 étages.

¹⁰¹ Cour des comptes et chambres régionales des comptes, janvier 2017, Rapport public thématique : *Les réseaux fixes de haut et de très haut débit, un premier bilan*.

Certaines caractéristiques financières de la DSP d'origine conclue en 2008 par le département des Hauts-de-Seine étaient d'ailleurs plus favorables que la moyenne. Alors que l'effet de levier sur l'investissement privé constaté dans le rapport précité de la Cour était de un pour un, il était de 4,8¹⁰² dans la DSP. Le taux de rendement interne du projet (9 %) se situait dans le milieu de la fourchette de la trentaine de projets examinés alors par les juridictions financières (entre - 6 % et 35 %).

Il n'en reste pas moins que le choix du département d'intervenir pour développer le réseau à THD sur un territoire qui est le deuxième département le plus densément peuplé de France après Paris paraît peu pertinent. La question de la carence de l'initiative privée à laquelle est supposée remédier l'initiative publique a été posée en 2005 même si, compte tenu de l'évolution du cadre législatif en 2004, il ne s'agissait pas d'une obligation juridique. Cependant, la question aurait dû être examinée sous l'angle économique, pour justifier les 59 M€ investis par le département dans le cadre de la DSP, ou opérationnel afin de cibler l'intervention publique sur les zones les moins denses du département. Le département considère que le raccordement des petites entreprises, ainsi que de tous les particuliers y compris en zone pavillonnaire, n'était pas envisagé à l'époque par les opérateurs privés.

Dès 2009, soit un an après la signature de la DSP, l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) classait les Hauts-de-Seine parmi les « zones très denses » où prévaut la libre concurrence entre les opérateurs.

Cette indifférence à l'environnement concurrentiel a également nui au réalisme des perspectives de développement du réseau. Le département avait fixé dès l'origine des objectifs irréalistes de couverture du territoire eu égard à la concurrence qui pouvait être anticipée dans un territoire d'une telle densité. Les études préalables ne comprenaient pas d'étude de marché alors que le département espérait par son intervention stimuler la concurrence entre les opérateurs. De plus, au vu du nombre de 635 321 sites à couvrir, estimé dans l'étude de faisabilité de 2005, l'objectif de prises raccordables fixé en 2013 revenait à saturer complètement le marché de gros.

4.3.1.3 Conséquences en termes de service public

La chambre s'est penchée sur les conséquences des dysfonctionnements rencontrés dans le déploiement du réseau THD sur le service public rendu. Elle a ainsi souhaité examiner les conséquences en termes de retards de déploiement et d'accès des usagers au service.

Cette analyse a été entravée par l'hétérogénéité et la rareté des informations fournies aux élus en la matière, notamment à partir de la reprise du réseau en régie en 2015. Jusqu'au bilan de la phase 1 présenté à la séance de la commission permanente du 21 juin 2013, les élus bénéficiaient d'une vision d'ensemble sur le déploiement du réseau, du point de vue technique¹⁰³ comme de celui des usagers¹⁰⁴. La commission permanente a bénéficié d'un niveau d'information relativement satisfaisant sur l'état du réseau jusqu'à avril 2015 grâce aux rapports annuels sur la délégation. Par la suite, la complétude des indicateurs techniques devient plus lacunaire et les données relatives au nombre de prises raccordées ne sont pas cohérentes avec celles communiquées dans les précédents rapports. En effet, selon ces chiffres, le réseau aurait régressé entre 2013 et 2017.

¹⁰² 280,53 M€ d'investissements prévus durant les six années du contrat pour une participation publique de 59 M€.

¹⁰³ Nombre de segments NRO, SRO1 et SRO2.

¹⁰⁴ Nombres de prises raccordées et de sites spécifiques raccordés (sites de l'Office public départemental d'habitation à loyer modéré, collèges, lycées, sites du département, mairies hors Sipperec).

Quoi qu'il en soit, au mois de février 2017, le réseau horizontal était déployé à environ 70 %. En revanche, le nombre de prises effectivement raccordables atteignait seulement 41 % de l'objectif qui avait été fixé dans la délégation de 2013. Parmi ces dernières, à peine une sur cinq était effectivement commercialisée. Ces chiffres décevants ont été comptabilisés près de neuf ans après la signature de la délégation de service public d'origine alors même que celle-ci prévoyait un déploiement complet sur six ans.

Tableau n° 15 : Indicateurs de déploiement du réseau THD jusqu'en 2017

	Document source	DSP (Objectifs contractuels)	Dont objectifs phase 1	Rapport au CD du 21 juin 2013	Taux d'avancement (phase 1) (en %)	Rapport au CD du 17 octobre 2014	Rapport à la CP du 14 décembre 2015	Rapport au CD du 24 février 2017	Données Covage	Taux d'avancement (total) (en %)
	Situation au	13/03/2008	13/03/2008	20/04/2013	20/04/2013	01/07/2014	14/04/2015	14/02/2017	31/03/2017	
Indicateurs techniques	NRO	64	59	38	64,4	53		56		87,5
	SRO1	99	86	99	115,1			72		72,7
	SRO2	1 619	1 172	894	76,3					-
	"Prises raccordables" au sens de la DSP (réseau horizontal, lien NRO - SRO2 construit)	827 900	423 800	478 668	112,9	555 893	580 168			70,1
Indicateurs vision usagers	Prises réellement raccordables / "raccordées" au sens de la DSP (réseau vertical achevé et relié au réseau horizontal)	573 000	126 900	118 739	93,6	113 027	144 548		235 040	41,0
	Prises effectivement raccordées et commercialisées							88 516	53 426	
	Sites spécifiques raccordés (collèges, lycées, sites du département, mairies hors Sipperec)		239	108	45,2	171	158			-
	Sites de l'OPDHLM raccordés		26 011	25 836	99,3	25 836				-

Source : CRC, d'après les données transmises par le département et les rapports au conseil départemental

Par la suite, les informations fournies par l'acheteur du réseau concernent essentiellement les données susceptibles de déclencher les clauses de complément de prix. À fin août 2020, l'objectif de déploiement de prises en zones pavillonnaires était rempli à 80,5 %.

Ces retards de déploiement ne signifient pas pour autant que les Hauts-séquanais ont été privés de l'accès à la fibre à très haut débit. En effet, selon l'Arcep¹⁰⁵, 93,6 % du département disposait d'un accès au réseau à haut ou très haut débit, ce qui fait des Hauts-de-Seine le deuxième département métropolitain le mieux connecté après Paris. En effet, dans cette zone très dense, plusieurs opérateurs ont préféré déployer leur propre réseau. Aujourd'hui, les principales difficultés d'accès sont localisées dans trois communes¹⁰⁶, notamment dans des zones pavillonnaires. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle les investissements de complétude prévus dans le contrat de vente à Covage 92 se concentrent sur ces zones.

4.3.2 Des provisions couvrant une partie du risque mais non conformes aux règles comptables

Constatant des retards dans l'exécution du contrat, le département des Hauts-de-Seine a décidé en janvier 2013¹⁰⁷ de prolonger la première phase du déploiement du réseau THD afin de permettre au délégataire de rattraper son retard. Dans le même temps, il a cherché à obtenir du délégataire un planning de déploiement précis avant de déclencher la phase deux, demande non satisfaite. Il a alors multiplié les mises en demeure, cessé tout versement au délégataire puis exigé l'application d'intérêts de retard au titre de 2013 et 2014 pour un montant total de 96,72 M€ calculé en fonction du nombre de prises non réalisées. Enfin, le 17 octobre 2014, le conseil général a décidé de résilier la DSP.

¹⁰⁵ Données au 8 janvier 2021 (cf. <https://cartefibre.arcep.fr>).

¹⁰⁶ Essentiellement Gennevilliers, Marne-la-coquette et Vaucresson.

¹⁰⁷ Avenant n° 4 au contrat de concession, adopté par le conseil général durant sa séance du 25 janvier 2013.

Les désaccords entre le département et le délégataire ont entraîné une activité contentieuse intense avec plus de 30 référés ou recours depuis 2014, le délégataire ayant porté devant les tribunaux la quasi-totalité des décisions du département depuis lors au sujet du réseau THD. La plupart des jugements rendus en première instance ont été frappés d'appel, avant qu'un protocole transactionnel général du 21 mai 2021 ne mette fin aux différents contentieux.

En réaction à l'ouverture de ces contentieux, le département a constitué des provisions, en application du principe de prudence, pour couvrir les risques de décisions de justice défavorables. Il a ainsi pu compenser par la reprise de provisions l'annulation par le juge administratif en 2018 d'une grande partie de ses demandes indemnitaires.

Toutefois, ces provisions n'étaient pas conformes aux articles L. 3321-1 et D. 3321-2 du CGCT selon lesquels la constitution de provisions est obligatoire dès qu'il y a apparition du risque et à hauteur du risque estimé. En effet, elles ont toujours été constituées avec un retard d'un an par rapport à la connaissance par le département des risques correspondants¹⁰⁸. Ces décalages entraînent un problème significatif de séparation des exercices comptables puisque les sommes en jeu (45 M€, 51,64 M€ et 181,6 M€) représentaient selon les exercices considérés entre 9,5 % et 86,7 % du résultat de fonctionnement.

Tableau n° 16 : Risque maximum lié au THD et niveau des provisions correspondantes

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Titres contestés	45,08	51,64	273,17	- 186,80			
Risque maximum cumulé (A)	45,08	96,72	369,89	183,09	183,09	183,09	183,09
Dotations		45,00	51,64	181,60	96,70		
Reprises					278,24		
Solde provisions (B)	0,00	45,00	96,64	278,24	96,70	96,70	96,70
Risque non provisionné (A-B)	45,08	51,72	273,25	- 95,15	86,39	86,39	86,39

Source : CRC d'après extrait de grand livre transmis par le département des Hauts-de-Seine

4.3.3 L'absence d'évolution notoire du réseau durant la reprise en régie par le département

La résiliation de la DSP a pris effet le 30 juin 2015. Afin d'assurer à court terme la pérennité du réseau, le conseil départemental avait approuvé, le 17 avril 2015, la création d'une régie sans personnalité morale et à autonomie financière chargée de son exploitation et de sa maintenance, qui a été active du 1^{er} juillet 2015 au 31 mars 2017, soit pendant 21 mois.

N'ayant pas de personnalité juridique, elle était présidée par le président du conseil départemental sous l'autorité du conseil départemental. Cependant, comme le prévoient les textes en vigueur¹⁰⁹, cette régie a été dotée d'organes de gouvernance propres. Elle était administrée par un conseil d'exploitation composé de sept élus départementaux et trois membres de l'administration ; et un directeur qui était en pratique le directeur de la mission très haut débit du département. L'assemblée départementale restait compétente en matière budgétaire, tarifaire, d'établissement des conditions de recrutement, licenciement et rémunération du personnel, d'actions en justice.

Les opérations comptables liées à la sortie des biens constituant le réseau de THD et à la reprise des résultats dans le budget principal¹¹⁰ n'appellent pas d'observation.

¹⁰⁸ Provision de 45 M€ constituée en 2015 au sujet d'un titre émis en 2014, contesté devant le TA par une requête du 3 septembre 2014. Provision de 51,65 M€ constituée en 2016 au sujet d'un titre émis en 2015, contesté devant le TA par une requête du 11 juillet 2015. Provision de 181,60 M€ constituée en 2017 au sujet de titres émis en 2016, contestés devant le TA par une requête du 12 septembre 2016.

¹⁰⁹ Article L. 2221-14 du CGCT applicable au département conformément à l'article L. 1412-1 du CGCT.

¹¹⁰ Article R. 2221-17 du code général des collectivités territoriales.

Durant cette période de gestion en régie, le département a effectué de faibles investissements, concentrés sur le réseau vertical à raison d'environ 2 000 nouvelles prises par mois. Aucune avancée n'a été constatée sur le réseau vertical couché, c'est-à-dire dans les zones les moins denses, faute d'intérêt des opérateurs finaux. La faiblesse de ces investissements a permis à la régie d'équilibrer ses comptes en limitant les amortissements.

Le budget de la régie n'était pas équilibré grâce aux seuls revenus du service. Cette difficulté résultait notamment de la vive concurrence à laquelle est exposée ce réseau situé en zone très dense, qui nuisait à sa bonne commercialisation. De plus, dans ce contexte, le modèle d'exploitation-maintenance des colonnes d'immeubles, basé sur le partage des coûts entre la régie et des opérateurs cofinanceurs, s'est avéré peu viable en raison de l'absence d'intérêt des cofinanceurs potentiels : le département ne pouvait donc pas équilibrer cette partie de son activité puisqu'il ne fournissait pas de service aux clients finaux.

Le département s'est donc prévalu de l'article L. 2224-2 du CGCT pour prendre en charge dans son budget propre une partie des dépenses de la régie en lui versant en 2015 une participation de 4,25 M€. Cette participation était dérogatoire puisqu'une collectivité ne peut prendre en charge sur son budget propre des dépenses au titre d'un service public à caractère industriel ou commercial, qui doit être équilibré en recettes et en dépenses¹¹¹. Pour justifier cette participation, le département a avancé trois motifs : le coût des contraintes particulières de fonctionnement qu'il impose au service, notamment en matière tarifaire ; les pertes de parts de marché qu'auraient risqué d'entraîner un relèvement des tarifs afin d'équilibrer le service ; les difficultés de trésorerie anticipées pendant cette phase de transition du fait du décalage entre construction et commercialisation.

Le premier de ces motifs est susceptible d'être justifié par le 1° de l'article L. 2224-2 du CGCT. La chambre doute néanmoins de la légalité de la participation de 4,25 M€ dans la mesure où son montant n'était pas justifié par le coût des contraintes particulières imposées au service, qui n'avaient pas été évaluées par le département. Ce dernier n'a d'ailleurs versé aucune participation à ce titre en 2016 et en 2017. La participation semble plutôt avoir obéi à une logique de subvention d'équilibre durant la première année de fonctionnement de la régie.

Elle ne reflète pas le coût final de la régie pour le département, qui a finalement récupéré son excédent cumulé et a dû supporter des dépenses et des recettes postérieurement à sa clôture. Après prise en compte de ces éléments, le coût total du fonctionnement de la régie pour le département a été évalué par le département à 2,51 M€.

Tableau n° 17 : Coût de la régie THD Seine pour le département (en M€)

	(en M€)
Participation versée par le département à la régie en 2015	- 4,25
Excédent cumulé de la régie constaté au compte administratif 2017	4,52
Dépenses supportées par le département après clôture de la régie	- 3,24
Recettes encaissées par le département après clôture de la régie	0,46
Coût total de la régie THD Seine pour le département	- 2,51

Source : Département des Hauts-de-Seine, novembre 2020

¹¹¹ Articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.

4.3.4 La cession du réseau en 2017 : une importante moins-value et une clause de complément de prix non activée

La régie n'avait pas vocation à perdurer puisque le département a décidé en novembre 2014, quelques jours après la décision de résilier la DSP et avant même la création de la régie, de céder le réseau. Il avait en effet constaté que la poursuite de la couverture du territoire et le développement de la concurrence seraient mieux portés par un ou des acteurs privés, nombreux à opérer ou à être susceptibles d'opérer dans ce département très dense. Il constatait ne pas posséder la capacité de négocier face aux opérateurs pour cofinancer et offrir des services dans les zones raccordées. De ce fait, il ne pensait pas pouvoir rentabiliser d'éventuels investissements nouveaux de grande ampleur pour prendre le relais de ceux réalisés par Sequalum.

Même s'il n'y était pas tenu par le cadre réglementaire, le département a souhaité céder le réseau à la suite d'un appel public à la concurrence inspiré des procédures négociées existant en matière d'achat public, lancé en novembre 2014. Trois sociétés ont finalement déposé une offre mais, après un an et demi de négociations, aucune de ces offres n'a été jugée satisfaisante. En effet, la distinction en deux lots correspondant aux segments vertical et horizontal du réseau posait des difficultés techniques, juridiques et financières tirant les prix vers le bas. La meilleure combinaison des offres sur les deux lots menait à une valorisation de seulement 5,5 M€. La procédure a donc été déclarée sans suite en juin 2016.

Le département a immédiatement lancé une nouvelle procédure négociée portant sur un lot unique, mettant en concurrence les candidats ayant déposé une offre recevable dans le cadre de la précédente procédure. À l'issue de cette procédure, le réseau a été cédé à la société Covage. L'offre retenue était la mieux-disante et fournissait des garanties sur plusieurs critères techniques : reprise des engagements antérieurs, investissement sur le réseau, commercialisation auprès de plusieurs opérateurs finaux.

Alors que la valeur nette comptable des infrastructures cédées à Covage s'élevait à 86,6 M€, le prix de cession ne s'est élevé qu'à 15 M€, soit une moins-value de 71,6 M€. Ce prix de vente était conforme à l'évaluation des services du domaine¹¹², elle-même établie selon une méthodologie croisant différentes sources issues d'opérateurs privés, des comptes de la régie THD, des données de marché fournies par l'Arcep et des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) de plusieurs départements.

Cette perte de valeur très importante portait la valeur vénale du réseau en deçà du montant des subventions consenties au titre de la phase 1, qui était de 25 M€. Elle reflétait un rapport de force défavorable au département en zone très dense où s'exerce une vive concurrence. Certains candidats ont également fait valoir des incertitudes quant aux conditions de cohabitation des réseaux de THD Seine et de la société-mère de l'ancien délégataire.

Le contrat prévoit la tenue annuellement d'un comité de suivi chargé de se pencher sur l'exécution des engagements de Covage 92, notamment en termes de déploiements et d'investissements. Le rapport établi par Covage 92 fournit bien les données nécessaires au suivi des non-réalisations susceptibles de déclencher les compléments de prix. Au vu des réalisations en matière de déploiement de prises en zone pavillonnaire, le complément de prix de l'ordre de 0,5 M€ HT a n'a pas encore été exigé par le département.

L'attribution du réseau à la société Covage a été attaquée par l'un des trois candidats au rachat, pour plusieurs motifs parmi lesquels l'assimilation de la cession à une délégation de service public sans suivre les procédures prévues par le code de la commande publique. La partie adverse s'est finalement désistée de sa demande, ce dont le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a pris acte en décembre 2020. Il n'y a donc plus aujourd'hui de risque contentieux lié à la cession.

¹¹² Selon l'avis du 19 décembre 2016 du directeur départemental des finances publiques : valeur vénale estimée à 13,6 M€, avec une marge de négociation de 10 %, soit entre 12,24 M€ et 14,96 M€.

4.3.5 Le bilan favorable des contentieux suite au protocole transactionnel

Le bilan global est positif pour le département suite au protocole d'accord de 2021, à hauteur de 36,4 M€, ce qui vient diminuer d'autant la moins-value de 71,6 M€ réalisée lors de la cession du réseau : le coût de sortie net s'établit à 35,2 M€.

5 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

5.1 Une fonction financière qui se modernise progressivement depuis 2015

5.1.1 La réorganisation de la fonction financière et le renforcement du contrôle interne

En 2015, la fonction financière a été réorganisée afin de rassembler en une direction unique la plupart des services contribuant à cette fonction¹¹³, qui étaient jusqu'alors assez dispersés. L'objectif était de faire gagner la fonction financière et de contrôle de gestion en lisibilité et en efficacité, d'améliorer son pilotage ainsi que celui des systèmes d'information financiers¹¹⁴. Il a aussi été décidé de rattacher les fonctions financières et ressources humaines à un même pôle¹¹⁵. La rationalisation de l'organisation de la direction des finances et du contrôle de gestion s'est poursuivie, entraînant une diminution du nombre de services dont le périmètre a gagné en cohérence.

Dans le même temps, le département a centralisé la fonction comptable. Il souhaite rassembler les activités allant de l'engagement au mandatement pour ne maintenir auprès des services opérationnels que l'expression de besoin et la constatation de service. Il travaille aussi à regrouper les services financiers décentralisés par direction ou par pôle. Ce mouvement de recentralisation n'est pas encore achevé.

Les effectifs consacrés à la fonction financière n'ont pas diminué pour autant. Le fort taux d'absentéisme au sein de la direction des finances et du contrôle de gestion¹¹⁶ l'empêche de tirer pleinement parti de ces réorganisations en diminuant ses effectifs.

Depuis 2014, le département a renforcé son dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques. Il a cartographié les organismes qui lui sont liés. Il a également renforcé sa connaissance de ses différents processus métier, transverses ou managériaux. Ces travaux lui ont permis de mieux identifier les risques et de diligenter des contrôles ciblés. Ils ont aussi ouvert la voie à une meilleure formalisation des procédures et des contrôles. Répondant à une observation de la chambre dans son rapport de 2014, le département s'est doté d'un règlement budgétaire et financier. Ce document a été mis à jour plusieurs fois, notamment afin de diminuer le seuil de rattachement, modifier les durées d'amortissement et augmenter le montant minimal de création des autorisations de programme. La procédure budgétaire est régie par des notes annuelles. Des fiches de procédures ont été établies pour plusieurs processus clés tels que la saisie du budget, les rattachements de charges et produits, ou les immobilisations etc. Des fiches dédiées aux contrôles à réaliser sur certains processus clés ont été élaborées en 2016 et 2017 et diffusées en interne.

¹¹³ Activités budgétaires, comptables, financières, de contrôle de gestion, d'études, de prospective et de pilotage des systèmes d'information.

¹¹⁴ Ainsi que de la gestion des subventions, désormais centralisée dans un service rattaché à un autre pôle.

¹¹⁵ Les pôles, rattachés à la direction générale des services (DGS), sont l'équivalent de directions générales adjointes dans un organigramme usuel.

¹¹⁶ 20,7 jours d'absence pour maladie ordinaire par agent en 2019.

Entre 2017 et 2019, le département s'est progressivement doté d'outils lui permettant de dématérialiser l'ensemble de la chaîne budgétaire et comptable, de l'expression du besoin à la transmission à la paierie. Ce travail s'est achevé avec le déploiement du parapheur et de la signature électronique au 1^{er} janvier 2019.

5.1.2 De premiers résultats tangibles mais des efforts à poursuivre

Comme le montrent les observations qui suivent, ces réformes ont donné des résultats positifs : les rattachements de charges ont progressé, les provisions ont été complétées et ajustées, les procédures ont été largement dématérialisées, le taux de consommation des crédits en investissement a progressé, pour ne citer que quelques exemples. Plus généralement, un suivi précis est effectivement réalisé dans de nombreux domaines ce qui témoigne d'une diffusion de la culture financière dans d'autres services du département.

Cependant, des progrès sont à faire en matière de fiabilité comptable, notamment au niveau du calcul des provisions et de la transparence à leur égard ou encore du suivi de l'actif. Sur le plan budgétaire, la sincérité des prévisions en fonctionnement est insuffisante et le nombre d'autorisations de programmes reste trop élevé.

En moyenne, le délai global de paiement est inférieur à 30 jours (sauf en 2018 en raison des chantiers liés à la mise en place de la dématérialisation), mais les délais de paiement restent élevés dans certains services et, en décembre 2019, 32 % des factures étaient payées après 30 jours, le seuil réglementaire.

Une fois passées les perturbations liées à la mise en place de la dématérialisation, une amélioration des délais de paiement a été observée durant la première partie de l'année 2020, qui reste à confirmer. Le département espère que le transfert vers la direction des finances du service comptable de la direction des bâtiments, dont les délais de paiement sont très supérieurs à la moyenne départementale, permettra de réduire ces délais. La chambre invite le département à poursuivre dans cette voie afin de respecter le délai légal de 30 jours sur l'ensemble de ses paiements. Il est rappelé que cet objectif n'est pas qu'une question de formalisme juridique mais de protection des acteurs économiques, notamment les plus vulnérables d'entre eux.

Tableau n° 18 : Évolution du délai de paiement et des intérêts moratoires payés

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Délai global de paiement, en jours	28,7	26,4	26,4	26,1	31,2	29,8 ¹¹⁷	22,6

Source : délais calculés par le département des Hauts-de-Seine sur le seul périmètre des dépenses soumises au code de la commande publique ; comptes de gestion

Les relations entre les services de l'ordonnateur et le comptable sont fluides mais gagneraient à être redynamisées. La dernière convention de services comptables et financiers (CSCF) avec la paierie départementale a expiré fin 2015 et n'a pas été renouvelée depuis, alors même que le bilan de cette convention recensait des avancées au niveau du recouvrement, de l'admission en non-valeur des sommes irrécouvrables et du partage d'informations. Plusieurs pistes d'amélioration y étaient identifiées pour l'avenir pour améliorer le recouvrement, préparer la dématérialisation des échanges entre département et paierie, fiabiliser certains comptes d'immobilisations et étudier la faisabilité d'un contrôle allégé en partenariat. Parmi ces pistes, c'est surtout la dématérialisation des échanges qui a été recherchée prioritairement et a fortement mobilisé les équipes concernées. Le département pourrait à présent avancer dans la voie du contrôle allégé en partenariat.

¹¹⁷ Ce délai était imputable, en 2019, à 19,4 % au comptable et à 80,6 % à l'ordonnateur.

5.2 Une information budgétaire à enrichir et des prévisions à améliorer

5.2.1 Les modalités de présentation des budgets

Le département des Hauts-de-Seine a choisi¹¹⁸ de voter son budget par fonction, ce qui permet une lecture par grandes politiques publiques : sécurité, enseignement, culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs, prévention médico-sociale, action sociale, réseaux et infrastructures, aménagement et environnement, transports, développement économique et services généraux. Il est présenté conformément à la nomenclature comptable des départements et de leurs établissements publics, dite M52.

Le département tient une comptabilité d'engagement pluriannuelle pour ses investissements. De ce fait, il a très peu recours aux restes à réaliser. La gestion des autorisations budgétaires pluriannuelles a été rationalisée. Leur nombre a été divisé par deux entre 2016 et 2020, passant de 1 474 à 739, grâce aux seuils de création des autorisations de programme (1 M€) et d'engagement (0,1 M€) introduits dans le règlement budgétaire et financier. Ces autorisations restent cependant nombreuses et leur nombre pourrait encore être réduit pour gagner en lisibilité.

Conformément au droit en vigueur¹¹⁹, le département des Hauts-de-Seine met à la disposition des citoyens sur son site internet les rapports sur les orientations budgétaires, les documents budgétaires, les comptes administratifs ainsi que leurs rapports de présentation.

5.2.2 Des informations à compléter en vue du débat d'orientation budgétaire

Le débat d'orientation budgétaire doit se tenir dans les deux mois qui précèdent le vote du budget. Il doit s'appuyer sur un rapport présentant les orientations budgétaires envisagées. Ce rapport doit contenir une présentation des engagements pluriannuels, en particulier une programmation des investissements, en recettes et en dépenses. Il doit également fournir des informations relatives à la structure et à la gestion de certains postes stratégiques : notamment la dette et les déterminants des dépenses de personnel (effectifs, rémunération, temps de travail, avantages en nature). Il doit préciser les hypothèses d'évolution retenues en matière de recettes (concours financiers, fiscalité, tarification, subventions). Enfin, depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le débat d'orientation budgétaire présente des objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement¹²⁰.

Les débats d'orientation budgétaire sont globalement intervenus dans les deux mois qui précèdent le vote du budget et il en a été pris acte par délibérations du conseil départemental.

Le rapport sur les orientations budgétaires s'est progressivement enrichi depuis 2016, notamment afin d'intégrer davantage d'informations relatives à la gestion des ressources humaines, à la gestion de la dette et aux dépenses d'investissements. Certaines prévisions s'appuient sur des chroniques historiques sur cinq à dix exercices, notamment en matière de bases fiscales, de reste à charge des allocations individuelles de solidarité ou de dette.

¹¹⁸ Possibilité offerte par l'article R. 3312-1 du CGCT.

¹¹⁹ Article R. 3313-8 du CGCT.

¹²⁰ Les modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire, ainsi que son contenu, sont encadrées par les articles L. 3312-1 et D. 3312-12 du CGCT. Ces exigences ont été précisées par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

Néanmoins, cette information reste incomplète au regard des exigences réglementaires comme des enjeux financiers propres au département des Hauts-de-Seine. En effet, alors que ces informations sont obligatoires¹²¹, le rapport sur les orientations budgétaires 2020 n'évoquait toujours pas l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute et de l'épargne nette ; il ne présentait pas de programmation des investissements en dépenses et en recettes¹²² et ne faisait pas le point sur la situation des autorisations de programme. Ces lacunes doivent être complétées sans délai, et ce d'autant plus qu'il s'agit de déterminants essentiels pour analyser la situation d'un département caractérisé par un autofinancement structurellement élevé et des investissements inférieurs au niveau des financements disponibles, ce qui conduit à une accumulation de trésorerie (cf. partie n° 6).

D'autre part, pour comporter une dimension véritablement stratégique, ce rapport gagnerait à comporter une dimension pluriannuelle accrue, en prévoyant davantage d'éclairages rétrospectifs et de prévisions à un horizon plus lointain que le seul budget de l'année à venir.

Le département dispose de capacités de prévision et de programmation financières lui permettant tout à fait de fournir ces éléments dans le cadre du débat d'orientation budgétaire. À la suite du contrôle de la chambre, le département a pris plusieurs engagements : voter son budget primitif au mois de décembre de l'année N-1 pour améliorer l'information donnée aux citoyens, clarifier les projets financés pour l'année à venir, adopter une présentation exhaustive des autorisations de programme dans les prochains rapports sur les orientations budgétaires.

Recommandation régularité 2 : Fournir à l'appui du débat d'orientation budgétaire des prévisions d'épargne brute et d'épargne nette, ainsi que des prévisions complètes relatives aux investissements, en dépenses comme en recettes.

5.2.3 Remédier à l'insincérité des prévisions budgétaires en fonctionnement

Des écarts importants sont constatés chaque année entre les prévisions budgétaires du département et l'exécution effective du budget.

Tableau n° 19 : Taux de réalisation du budget

(en M€ - y compris restes à réaliser)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses de fonctionnement :						
Crédits ouverts	2 173,84	2 182,21	2 416,37	2 647,41	2 686,37	2 063,26
Réalisations	1 948,96	1 995,20	2 015,47	2 261,05	2 194,55	1 960,92
Taux de réalisation (en %)	89,7	91,4	83,4	85,4	81,7	95,0
Recettes de fonctionnement :						
Crédits ouverts	2 028,11	2 070,75	2 156,41	2 089,21	2 376,60	2 178,76
Réalisations	2 137,86	2 293,88	2 558,16	2 470,56	2 567,96	2 455,40
Taux de réalisation (en %)	105,4	110,8	118,6	118,3	108,1	112,7
Dépenses d'investissement :						
Crédits ouverts	1 119,21	1 279,75	1 091,87	872,85	859,23	868,42
Réalisations	639,77	727,22	653,57	724,03	720,48	712,94
Taux de réalisation (en %)	57,2	56,8	59,9	83,0	83,9	82,1
Recettes d'investissement :						
Crédits ouverts	1 269,30	1 502,14	1 239,26	1 117,13	1 134,45	728,67
Réalisations	567,28	795,96	555,34	688,08	696,49	633,20
Taux de réalisation (en %)	44,7	53,0	44,8	61,6	61,4	86,9

Source : CRC, d'après décisions budgétaires et comptes administratifs du département des Hauts-de-Seine

¹²¹ En application du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 ;

¹²² Cette lacune a pourtant déjà été signalée par le Préfet dans une lettre d'observation du 13 décembre 2018.

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement est anormalement faible (87,8 % en moyenne entre 2014 et 2019) tandis que celui des recettes de fonctionnement est anormalement élevé (112,3 %). Une amélioration du taux d'exécution des dépenses de fonctionnement a été constatée en 2019 mais elle reste insuffisante. Cette même année, le solde de la section de fonctionnement qui a été constaté au compte administratif était supérieur de 378,97 M€ (+ 328 %) à celui qui était budgété. Aucune décision modificative n'a été adoptée entre 2017 et 2020 alors qu'elles auraient permis d'anticiper ces écarts dans un calendrier utile aux débats budgétaires.

Ces écarts sont très significatifs, au point d'affecter la sincérité du budget. Ils découlent de prévisions de dépenses exagérées, ne tenant pas compte des économies que le département envisage en réalité de faire. Ils résultent aussi de prévisions de recettes trop prudentes, notamment au niveau des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) alors que l'évolution de leurs bases est connue quasiment en temps réel des services.

En investissement, les taux d'exécution étaient faibles jusqu'en 2016 mais ils ont été ramenés, depuis, à un très bon niveau de 83 % en moyenne. La programmation des investissements s'est donc améliorée.

En revanche, les prévisions insuffisamment sincères au niveau de la section de fonctionnement entraînent, en fin d'année, la constatation de niveaux de capacité d'autofinancement bien plus élevés que ceux des prévisions budgétaires. De ce fait, les prévisions de recours à l'emprunt du département ont été largement invalidées, de même que celles relatives à leurs remboursements.

Tableau n° 20 : Recettes d'emprunts, prévision/réalisation

(en M€ - y compris restes à réaliser)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recours à l'emprunt (prévision)	517,59	572,80	328,36	85,36	60,00	55,00
Recours à l'emprunt (réalisation)	0,00	44,50	2,11	0,00	1,63	0,00
Taux de réalisation (en %)	0,0	7,8	0,6	0,0	2,7	0,0
Remboursement d'emprunt (prévision)	402,94	315,11	333,77	131,41	103,07	100,23
Remboursement d'emprunt (réalisation)	28,77	29,98	37,17	45,11	39,24	39,33
Taux de réalisation (en %)	7,1	9,5	11,1	34,3	38,1	39,2

Source : CRC, d'après décisions budgétaires et comptes administratifs du département

Il importe, pour la qualité du pilotage budgétaire comme des débats à ce sujet en conseil départemental, que le département s'attache à établir des prévisions budgétaires plus sincères au niveau de sa section de fonctionnement. Il devrait aussi faire davantage usage de sa capacité à ajuster les prévisions en cours d'exercice par voie de décision modificative.

5.3 Les axes d'amélioration des états financiers

5.3.1 Mieux évaluer les provisions et informer le conseil départemental de leur objet

En vertu du principe comptable de prudence, les provisions ont pour objet d'inscrire dans les comptes les pertes financières probables, dès lors qu'elles sont envisagées.

Les provisions pour risques et charges, au passif, sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles participent ainsi du respect de l'indépendance des exercices et de la sincérité des comptes, en y intégrant les conséquences des risques et charges dès leur fait générateur, en prévision d'une sortie de ressources sur un exercice futur. Il s'agit d'une dépense obligatoire¹²³. Dès l'apparition du risque, le département doit constituer la provision à hauteur du risque estimé et l'ajuster si nécessaire. Elle est reprise lorsqu'elle devient sans objet, c'est-à-dire en cas de réalisation du risque ou lorsque ce dernier n'est plus susceptible de se réaliser. Les provisions pour dépréciation, à l'actif, constatent un amoindrissement de la valeur d'un élément de l'actif résultant de causes dont les effets ne sont pas irréversibles.

Une délibération est nécessaire pour constater, ajuster et reprendre la provision. Le montant de la provision ainsi que son suivi et son emploi sont retracés dans l'état des provisions annexé au budget et au compte administratif¹²⁴.

Le département a comptabilisé plusieurs provisions, ce qui témoigne d'une certaine attention au respect du principe de prudence. La direction des finances et du contrôle de gestion recense annuellement les nouveaux litiges et fait le point sur les litiges ouverts, après consultation des services concernés. Elle met ainsi à jour annuellement les provisions pour litiges en fonction de l'évolution des contentieux.

Cette bonne pratique doit être améliorée. En effet, elle ne couvre pas, par exemple, les comptes épargne-temps ni toujours les créances à risque. La chambre a constaté des décalages temporels dans la comptabilisation des provisions, ainsi que le sous-provisionnement de certains risques à hauteur de plusieurs dizaines de millions d'euros, comme le montre la revue analytique ci-après.

Tableau n° 21 : Évolution des provisions entre 2014 et 2019

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Provisions au 31 décembre N	136 817 990	153 783 881	130 212 245	303 810 095	148 072 907	119 272 989
Provisions pour litiges (1511)	36 817 990	9 316 807	5 627 622	16 170 253	111 533 065	109 564 699
Autres provisions pour risques (158)	0	568 032	44 781	500 000	500 000	809 248
Provisions gros entretiens ou grandes révisions (1572)	90 000 000	90 000 000	19 000 000	0	0	0
Provisions pour dépréciations (4911)	10 000 000	53 899 042	105 539 842	287 139 842	36 039 842	8 899 042

Source : Comptes de gestion

Entre 2013 et 2019, le montant des provisions au 31 décembre a diminué de 12,8 %. Il s'établissait à 119,27 M€ au 31 décembre 2019 après avoir connu un pic à 303,81 M€ en 2017. Leur composition a fortement évolué. La provision pour gros entretien et grandes révisions a été ramenée de 90 M€ à néant tandis que le niveau des provisions pour litiges a été multiplié par 3,4 pour atteindre 109,56 M€. Les provisions « pour dépréciation », quant à elles, ont fortement augmenté pour atteindre 287,14 M€ en 2017 avant de retrouver un niveau de 8,90 M€ fin 2019, un niveau proche de celui connu au début de la période contrôlée. Ces mouvements s'expliquent, pour l'essentiel, par le changement de stratégie immobilière et par le contentieux lié à la résiliation de la DSP du THD pour le réseau « THD Seine ».

L'instruction de la chambre a porté sur quatre types de provisions représentant 89,2 % du solde au 31 décembre 2019 et expliquant l'essentiel des évolutions observées sur la période contrôlée. Ces travaux révèlent un souci de provisionner les risques les plus importants, mais parfois tardivement ou à des niveaux inférieurs au risque total estimé :

¹²³ Article L. 3321-1 du CGCT : « Sont obligatoires pour le département : (...) 20° Les dotations aux provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers. »

¹²⁴ Article D. 3321-2 du CGCT.

- provision pour comptes épargne-temps : conformément à la recommandation formulée par la chambre dans son rapport de 2014¹²⁵ et à l'instruction budgétaire et comptable M52, le département a constitué en 2015 une provision correspondant au montant des jours de congés indemnifiables dans les comptes épargne temps de ses agents. Cette provision (compte 158 dans le tableau ci-dessus) n'est pas mise à jour annuellement, mais elle l'a été en 2019 à l'occasion d'un changement de réglementation. La méthode d'évaluation de la provision a été fiabilisée à cette occasion. La chambre prend acte de la mise en œuvre de cette recommandation mais rappelle au département que cette provision doit être mise à jour annuellement en fonction de l'évolution constatée des jours épargnés, et pas seulement à chaque changement de réglementation. Le département a pris la décision de voter le budget primitif en mars ou avril, ce qui permettra dorénavant de réévaluer chaque année cette provision à l'aune du stock de jours épargnés en fin d'exercice.
- provisions liées aux contentieux relatifs au réseau THD Seine : la provision pour litige de 96,70 M€ au 31 décembre 2019 destinée à couvrir les risques encourus dans le cadre des contentieux relatifs au réseau THD Seine, ainsi que les étapes de sa constitution, a été analysée supra (partie 5.3.2) en relevant : un décalage temporel dans le provisionnement du risque ; le choix d'un provisionnement intégral plutôt que d'une évaluation précise du risque en fonction des chances de succès ; un raisonnement en trésorerie plutôt qu'en droits constatés qui conduit à sous-évaluer la provision de 86,39 M€.
- provisions pour dépréciations des créances anciennes : ces provisions, dont le solde s'élevait à 8,90 M€ à fin 2019, un niveau proche de celui de fin 2014 (10 M€), avaient été constituées entre 2011 et 2012 et n'ont jamais été mises à jour depuis. Le risque de sous-provisionnement des créances incertaines est faible puisque, parmi les restes à recouvrer, 9,3 M€ ont plus de quatre ans¹²⁶, soit l'ordre de grandeur de la provision, et 72 % des écritures composant le solde au 31 décembre 2019 ont moins de deux ans. Le comptable propose systématiquement en non-valeur les créances irrécouvrables de faible montant, dispose d'une autorisation de poursuites relativement large et suit au cas par cas les créances de plus de 15 000 € environ. Dans ces conditions et au vu du stock de créances anciennes, le montant annuel d'admissions en non-valeur (environ 1 M€) paraît correctement dimensionné. Il reste que le solde au 31 décembre 2019 n'est composé que de 4,62 M€ de créances antérieures à 2012. La provision porte donc sur des risques en tout ou partie obsolètes et nécessiterait d'être mise à jour. Le département a exprimé sa volonté d'actualiser annuellement cette provision, à compter du budget primitif 2022.

Il importe donc que le département se livre à une revue annuelle plus exhaustive des risques auxquels il est exposé, afin de mieux les identifier, de les évaluer avec précision et de comptabiliser en temps utile et au juste niveau les provisions correspondantes.

D'autre part, l'information fournie au conseil départemental au sujet des provisions est insuffisante. En effet, les annexes au budget primitif et au compte administratif relatives aux provisions ne répondent pas aux exigences réglementaires puisque, si elles opèrent bien un suivi du montant des provisions, elles n'en précisent pas l'emploi. Les provisions n'y sont identifiées que par un code (exemple : « 2011C01 »), sans libellé descriptif permettant de rendre compte de leur emploi. Les délibérations relatives aux provisions (dotations, reprises) sont en général adoptées durant la séance d'adoption du budget primitif. Elles ne comportent pas d'explications autres qu'un renvoi à l'annexe précédemment évoquée. Les rapports présentés à l'appui des budgets primitifs et des comptes administratifs ne sont pas plus diserts. Le département s'est engagé à compléter l'information fournie aux élus, à partir du budget primitif 2022, avec le libellé descriptif de l'annexe dédiée et des développements dans les délibérations concernées.

¹²⁵ Recommandation n° 3 : Suivre, sous la forme d'une dotation aux provisions, le passif que représentent les jours de congés rémunérés cumulés dans les comptes épargne temps des agents.

¹²⁶ Dont 7,24 M€ de créances auprès de personnes publiques, en général assortis de risques d'irrecouvrabilité faibles.

Recommandation régularité 3 : Mettre à jour chaque année le montant des provisions en les fixant à hauteur des risques évalués par le département et préciser leur objet dans les délibérations du conseil départemental et les documents budgétaires.

5.3.2 Une vigilance à maintenir en matière de séparation des exercices

Le principe comptable de séparation des exercices vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. Les contrôles et les opérations dites « de fin d'exercice » visent le respect de ce principe, afin que les comptes donnent une image fidèle de la gestion de la collectivité territoriale durant l'exercice écoulé. Elles consistent notamment en l'apurement des dépenses et recettes à classer, comptabilisées dans des comptes d'attente, et la juste comptabilisation des charges ayant fait l'objet d'un service fait durant l'exercice écoulé, objets des contrôles qui suivent.

Le département a mis en œuvre les recommandations de la chambre concernant les rattachements de charges et de produits mais des améliorations sont encore possibles, à ce niveau comme de celui de l'apurement des dépenses et recettes à classer. Les enjeux sont significatifs puisqu'ils représentent de 1 à 3 % des charges et produits du département.

5.3.2.1 Des améliorations du rattachement des charges et produits à consolider

La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception des pièces justificatives correspondantes. Seule la section de fonctionnement est concernée. Le rattachement de certaines charges et de certains produits est soumis à des règles spécifiques, comme par exemple les charges relatives à l'aide sociale, qui peuvent être rattachées sur la base d'engagements statistiques.

La chambre avait formulé, dans son rapport de 2014, deux recommandations relatives au rattachement des charges : (n° 1) Organiser, pour le rattachement des charges, un contrôle interne comptable et, à cet effet, déterminer un seuil de rattachement à soumettre à l'assemblée délibérante ; (n° 2) Recourir, pour le rattachement des charges liées à la prestation de compensation du handicap aux engagements statistiques prévus par l'instruction M52.

Le contrôle interne en matière de rattachements a progressé. Le département a formalisé, dès la fin de l'année 2013, une procédure dédiée aux rattachements, mise à jour en 2018. Un seuil de rattachement de 30 000 € a été fixé dans le règlement financier adopté en 2014, ramené à 15 000 € en 2018. La note de clôture annuelle transmise aux services prévoit, depuis 2019, un contrôle en deux temps : une revue des engagements non soldés en fin d'année N par les services métiers ; une revue des propositions de rattachements formulées par les services par la direction des finances en début d'année N+1, avant validation à ce niveau. Chaque année, des contrôles *a posteriori* sont désormais réalisés sur les rattachements par la direction des finances et du contrôle de gestion, afin d'évaluer leur pertinence, d'effectuer les annulations qui s'imposent et d'identifier des voies d'amélioration. Le montant des charges rattachées a presque doublé depuis 2014, signe d'un meilleur recensement. Le contrôle interne est désormais en place et le département identifie lui-même dans ses analyses des pistes d'améliorations.

La recommandation n° 1 du rapport précédent peut donc être considérée comme mise en œuvre. De plus, le département indique poursuivre son action en matière de contrôle interne en matière de rattachement à l'exercice.

D'autre part, depuis 2014, le département procède au rattachement des charges liées à la prestation de compensation du handicap (PCH) selon la méthode statistique¹²⁷. Cette méthode a varié à plusieurs reprises depuis 2014, en raison de changements dans la procédure de délivrance de la PCH, puis de l'évolution du logiciel utilisé par la Maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH). Elle reste à affiner puisque le contrôle *a posteriori* effectué par le département a permis d'identifier qu'il manquait environ 400 000 € aux rattachements effectués sur 2017 (sur un total de 1,7 M€, soit près d'un quart du montant à rattacher). Depuis 2019, la provision statistique ne recouvre plus les premières demandes en cours de traitement par la MDPH, mais seulement celles pour lesquelles un accord a été donné par la MDPH et en attente de traitement par le département. L'absence de rattachement des premières demandes en cours de traitement par la MDPH, à compter de 2019, a conduit à une diminution du rattachement PCH dont le montant est passé de 1,4 à 1,1 M€. Il manque donc désormais environ 800 000 € aux charges rattachées au titre de la PCH.

La recommandation n° 2 est donc partiellement mise en œuvre et ne le sera pleinement que lorsque la méthode de calcul des rattachements au titre de la PCH aura été affinée, par exemple en s'appuyant sur les données historiques pour mieux approcher leur niveau réel. Sur ce point, le département souhaite s'appuyer sur l'amélioration des délais de traitement des dossiers de la MDPH qui devrait permettre, selon lui, d'affiner la méthode de calcul des rattachements statistiques.

5.3.2.2 Des dépenses et recettes à classer anormalement élevées en 2019

Comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M52, les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dès que possible, par imputation au compte définitif.

Au 31 décembre 2019, les recettes et dépenses à classer ou à régulariser¹²⁸ représentaient respectivement 1,3 % et 1,4 % des produits et des charges de gestion du département des Hauts-de-Seine. Leur niveau était alors nettement plus élevé que lors des trois exercices précédents où il était marginal.

Tableau n° 22 : Évolution des opérations à classer ou à régulariser

	(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A	Recettes à classer ou à régulariser	1,45	1,51	2,84	1,91	2,36	24,27
B	Produits de gestion	1 602,84	1 717,42	1 705,92	1 716,40	1 719,22	1 815,96
A/B	En % des produits de gestion	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	1,3
C	Dépenses à classer ou à régulariser	14,25	14,51	0,20	0,22	0,41	17,84
D	Charges de gestion	1 333,05	1 332,89	1 314,92	1 305,45	1 275,01	1 309,55
C/D	En % des charges de gestion	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	1,4

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Le rebond des recettes à classer, observé en 2019, est principalement dû à l'absence de régularisation des sommes suivantes, encaissées entre le 26 novembre et le 31 décembre 2019 et pourtant bien identifiables : le déblocage d'un emprunt de 18 M€ et l'encaissement de 4,38 M€ de subventions relatives à des lignes de tramway. Le département a apporté les éléments expliquant ces situations, dues à des erreurs dans la comptabilisation des encaissements ainsi qu'à des retards de traitement ; il reconnaît la nécessité de mettre en œuvre des mesures de suivi pour améliorer le traitement des recettes à classer.

¹²⁷ Méthode : (Dossiers 1^{ère} demande en cours de traitement par la MDPH jusqu'en 2018 * (1 – taux de refus de 80 %) + dossiers acceptés par la MDPH en cours de validation) x (taux de non-retour des pièces de 14 %).

¹²⁸ Recettes encaissées et en attente de l'émission du titre correspondant, dépenses décaissées sans mandats.

Sur une plus longue période, la hausse des recettes à classer s'explique aussi par la difficulté chronique à émettre les titres correspondant à certaines recettes. Ainsi, le solde au 31 décembre 2019 est composé à 3 % (0,8 M€) de recettes à classer antérieures à 2019, ce qui témoigne de retards dans l'apurement de ces comptes devant normalement être apurés dans les mois suivant la clôture. Il s'agit principalement de remboursements de prestations sociales (indus) ou sur successions à la suite du décès de personnes hébergées en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)¹²⁹. Le département indique avoir identifié les difficultés liées à ces situations et informe que des travaux sont menés, avec l'appui de la paierie départementale pour améliorer l'apurement des comptes d'attente.

Les connaissances relatives à la majeure partie des recettes et des dépenses expliquant le rebond des opérations à classer ou à régulariser en 2019 auraient permis de les imputer sans difficulté sur les comptes définitifs. L'image des activités du département rendue par les comptes s'en trouve affectée. Le département devra veiller, en lien avec la paierie, à apurer plus rapidement, les comptes de recettes et dépenses à classer ou à régulariser.

5.3.3 Un actif immobilisé fréquemment mis à jour mais qui peut encore être fiabilisé

Chaque année, des travaux d'ajustement de l'état de l'actif au regard des évolutions de l'inventaire départemental sont réalisés, selon un calendrier établi conjointement entre les services de l'ordonnateur et la paierie départementale. Ils portent notamment sur les frais d'étude et d'insertion, les comptes d'encours (sur la base d'un état des immobilisations en cours de plus de deux ans établi par la paierie), les amortissements (sur la base d'un calcul de dotation prévisionnel réalisé par le département à mi-année) et les cessions. Les immobilisations en cours sont transférées régulièrement en immobilisations définitives.

En dépit de ces bonnes pratiques, des anomalies demeurent. Premièrement, un écart de 615,48 M€ persiste entre l'état de l'actif tenu par le comptable et l'inventaire de l'ordonnateur, soit 8 % du montant total des immobilisations au bilan. Sont notamment concernés : les bâtiments publics, les réseaux de voirie et les immobilisations en cours.

Tableau n° 23 : Comparaison entre l'inventaire tenu par le département et l'état de l'actif tenu par la paierie départementale au 31 décembre 2019

(en M€)	Valeur brute	Amortissement	Valeur nette
Département	9 621,17	2 478,06	7 083,79
Paierie	10 676,07	2 976,80	7 699,26
Écart	1 054,89	498,75	615,48

Source : CRC, d'après les données fournies par département et la paierie départementale

Deuxièmement, les transferts en immobilisations définitives sont encore incomplets. Près de 40 % du solde des immobilisations en cours au 31 décembre 2019 correspondait à des biens acquis avant 2016, voire en 2001 pour certains d'entre eux. Un risque de sous-évaluation des amortissements en découle, même si une part importante de ces biens est constituée de bâtiments publics qui ne sont pas amortis. Ce sujet fait tous les ans l'objet d'observations dans les rapports de la paierie sur l'évolution de l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL).

Ces écarts et écritures à régulariser perdurent car les travaux d'ajustement conduits chaque année par le département et la paierie portent uniquement sur les flux d'immobilisations entrantes et sortantes et non sur le « stock », qui doit donc encore être traité. S'agissant des transferts en immobilisations définitives, il est rappelé que ces travaux sont de la responsabilité de l'ordonnateur, qui doit fournir au comptable les éléments utiles (certificat administratif pour la mise en service des biens concernés). Le département indique prendre note de ces observations et s'engage à mettre en œuvre les recommandations.

¹²⁹ 1 930 versements en attente de régularisation sur 1996, pour un montant moyen de 2 307 €.

Tableau n° 24 : Ancienneté des immobilisations en cours (en M€)

Compte	2014 et avant	2015	2016	2017	2018	2019	Total
2312	0,03	2,65	0,18	0,19	0,35	2,10	5,50
231311	0,00	0,15	0,05	0,02	5,60	0,29	6,11
231312	7,20	148,08	9,64	9,52	1,24	9,62	185,30
231313	0,00	12,69	0,19	2,26	0,17	20,78	36,09
231314	11,88	47,06	0,44	3,60	1,35	3,90	68,23
231318	0,18	5,77	0,76		0,20	0,42	7,34
231328						0,02	0,02
2314	0,10		0,28	1,18	0,15	0,01	1,72
23151	0,02	1,01		55,19	61,27	61,72	179,21
23152	0,02			6,93	5,38	4,74	17,06
23153				21,35	30,90	30,54	82,79
23188	0,00			0,11			0,12
Total compte 23	19,43	217,43	11,54	100,34	106,62	134,12	589,49

Source : CRC, d'après l'état de l'actif tenu par la pairie départementale

5.3.4 Les engagements hors bilan à recenser et les états financiers à compléter en conséquence

Les engagements hors bilan constitués par les emprunts garantis ou les contrats de partenariat conclus par le département sont dûment mentionnés dans les annexes aux comptes administratifs relatives aux engagements hors bilan. Cependant, pour les raisons exposées en partie 5.2.6, l'évaluation des engagements au titre du PPP de la Seine Musicale n'a pas pu être vérifiée intégralement avec une pièce justificative. Les données partiellement vérifiables en 2017 sont concordantes avec les montants hors taxe (HT) du contrat, alors que l'état annexe prévoit une information TTC. Le département devra donc corriger cet engagement hors bilan, car l'erreur, qui s'établit à environ 61 M€ pour la redevance financière, est significative.

En revanche, tel n'est pas le cas de la convention conclue avec l'établissement public Paris La Défense (EPPLD), établissement chargé de l'aménagement et la gestion du quartier d'affaires, en application des articles L. 328-1 et suivants du code de l'urbanisme¹³⁰. L'annexe relative aux engagements hors bilan devra donc être complétée par la mention de cet engagement de 300 M€ auprès de l'EPPLD (cf. partie n° 3.1).

Le département pourrait utilement s'interroger à cette occasion sur l'existence d'éventuels autres engagements du même ordre vis-à-vis des tiers, engager une revue de ses contrats et compléter l'annexe en conséquence.

5.4 Appréciation générale sur la fiabilité et la qualité de l'information budgétaire et comptable

La chambre constate que la fonction budgétaire et comptable du département a été profondément réorganisée, centralisée et modernisée durant la période contrôlée moyennant une forte mobilisation des équipes.

¹³⁰ Cet établissement est le résultat de la réunion de deux entités antérieures, l'EPADESA (Établissement Public d'Aménagement de La Défense Seine Arche) et Defacto (Établissement Public de Gestion et d'Animation de La Défense). Cf. ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense. Voir également art. L. 3421-3 du CGCT.

Toutefois, la chaîne budgétaire et comptable doit encore gagner en fluidité afin de réduire un délai de paiement des fournisseurs qui reste trop souvent supérieur au délai légal de 30 jours.

Le département s'est engagé à mieux évaluer et justifier les provisions. De plus, des améliorations des états comptables devront être recherchées en lien avec la paierie départementale, qui concernent la séparation des exercices et le suivi des immobilisations. Un renouvellement de la convention de services comptables et financiers (CSCF), qui a expiré en 2015, pourrait utilement prévoir ces améliorations.

Sur le plan budgétaire, l'information fournie dans le cadre du débat d'orientation budgétaire s'est enrichie mais ne respecte pas pleinement les exigences réglementaires. Pour la bonne information des élus, elle devrait être complétée par des prévisions d'épargne brute et d'épargne nette, ainsi que des prévisions complètes relatives aux investissements, en dépenses comme en recettes. Des projections au-delà du seul horizon de l'année à venir pourraient aussi utilement éclairer les débats.

De plus, la sincérité des prévisions budgétaires en section de fonctionnement doit être améliorée. Les taux d'exécution des dépenses de fonctionnement sont anormalement faibles et les prévisions de recettes sont exagérément prudentes ce qui conduit à constater en fin d'exercice des niveaux d'autofinancement déconnectés des prévisions.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1 Précisions méthodologiques

Le département des Hauts-de-Seine dispose, en plus de son budget principal, de plusieurs budgets annexes pour l'assainissement ainsi que l'accueil d'enfants, des mères, et d'adolescents. Entre 2015 et 2017, un budget annexe a aussi été créé pour la reprise en régie de l'exploitation du réseau à très haut débit. Au regard des masses financières en jeu, seul le budget principal, qui représente 98,2 % de l'ensemble, est analysé ci-dessous.

Afin d'en favoriser la lisibilité et de gommer les conséquences de certains effets exceptionnels sans impact sur l'équilibre des comptes, les données de la section de fonctionnement ont été retraitées de la perte d'une moitié des recettes de CVAE à partir de 2017, qui est compensée via une attribution de la région : le retraitement a pour objet de réintégrer ce montant dans les recettes fiscales afin de comparer le début et la fin de période pro forma. Elles ont aussi été retraitées de certaines écritures exceptionnelles liées au litige avec l'ancien délégataire du réseau THD.

L'analyse financière de la section d'investissement est également retraitée, symétriquement, d'une écriture exceptionnelle liée au litige avec l'ancien délégataire du THD et, par ailleurs, de certains montants en 2015, liés à l'intégration à titre gratuit dans son patrimoine de parcelles provenant de collèges¹³¹, pour un montant total de 113,4 M€, en 2015. Ces enregistrements comptables n'ont pas d'incidence sur la situation financière de la collectivité mais affectent la lecture des chroniques d'investissement, en dépenses, et des autres subventions, en recettes.

Ces retraitements sont présentés en annexe n° 17.

L'année 2020 présente des caractéristiques exceptionnelles, liées à la crise sanitaire, qui sont examinées dans une sous-partie dédiée.

¹³¹ En pratique, la neuvième opération porte non pas sur un collège mais sur la « tour aux figures » du parc de l'Île-Saint-Germain, pour 6,5 M€.

6.2 La stratégie financière affichée par le département depuis 2014 : préservation de l'autofinancement et limitation du recours à l'emprunt

La stratégie financière du département pendant la période a visé à réduire les dépenses de fonctionnement, pour maintenir et améliorer sa capacité à investir et limiter l'emprunt, et à préserver le niveau élevé de ses recettes, particulièrement les recettes fiscales.

Depuis 2014, le département a annoncé de façon relativement constante, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, poursuivre un objectif de « préservation de l'autofinancement ». Dans le même temps, il a dû absorber la baisse des dotations de l'État dans le cadre de la contribution des collectivités à la réduction des déficits publics (- 150 M€) et l'augmentation de sa contribution aux dispositifs de péréquation obligatoire (+ 30 M€).

Pour y parvenir, le département a d'abord utilisé le levier fiscal en relevant, en 2014, le taux des droits de mutation au niveau maximal autorisé, soit 4,50 %. À lui seul, ce relèvement du taux représente 88 M€ de recettes supplémentaires en 2015. Par la suite, les taux de la fiscalité départementale sont restés inchangés. Le département n'a pas modifié sa stratégie financière, et notamment sa stratégie fiscale, face à l'accroissement de ces excédents depuis 2014. Le département indique que le contexte de l'époque renforçait sa volonté de préserver ses excédents, notamment la réduction des dotations de l'État et le projet de prise de participation dans la société Aéroports de Paris. La chambre relève en effet que plusieurs départements ont demandé au Parlement de modifier la loi pour obtenir une dérogation en ce sens, ce qui a été obtenu par amendement à la loi « Pour la croissance et la transformation des entreprises » (Pacte) en septembre 2018. La chambre constate cependant que ce projet, représentant potentiellement des milliards d'euros d'investissement, n'a pas été mentionné dans la stratégie financière du département en octobre 2018 lors du débat budgétaire et qu'il a été abandonné depuis.

Parallèlement, il s'est engagé sur une trajectoire de maîtrise des dépenses de fonctionnement portant à la fois sur la masse salariale et les charges courantes. De nombreuses mesures ont été prises en ce sens, telles que la limitation des recrutements, la rationalisation des achats avec un objectif d'économie de 10 % sur trois ans à compter de 2014 ou encore la maîtrise des coûts liés au parc immobilier. Le cadrage budgétaire, clairement annoncé par une note annuelle apportant un soin particulier à la programmation pluriannuelle des investissements, avec un calendrier précis et une déclinaison par pôle, a permis une mise en œuvre effective.

Grâce à cette stratégie, le département a pu absorber les coûts liés aux nouveaux services ou équipements qu'il a impulsés, au premier rang desquels la Seine musicale (redevances par an de 10,6 M€ en moyenne). Elle lui a aussi permis d'assumer la légère augmentation de la part des dépenses sociales pour lesquelles il ne bénéficie pas d'une compensation (+ 10 M€).

Cette stratégie visait avant tout à financer un « ambitieux programme d'investissement ». Ce programme comprenait à la fois par la mise en œuvre d'une programmation d'investissements annuels de l'ordre 500 M€ dont 250 M€ dans ses propres équipements et la réalisation de « grands projets » tels que l'acquisition d'un nouveau siège dans l'immeuble Arena (200 M€) ou la construction de la Seine Musicale (13,6 M€ en financement). Dans le même temps, les crédits alloués aux communes du territoire altoiséquanais dans le cadre des contrats de développement conclus avec le département, ont augmenté (+ 22 M€).

L'autre objectif visé par le département était celui de la limitation du recours à l'emprunt.

6.3 Le doublement de l'excédent d'exploitation entre 2014 et 2019, alimentant une hausse structurelle de l'autofinancement

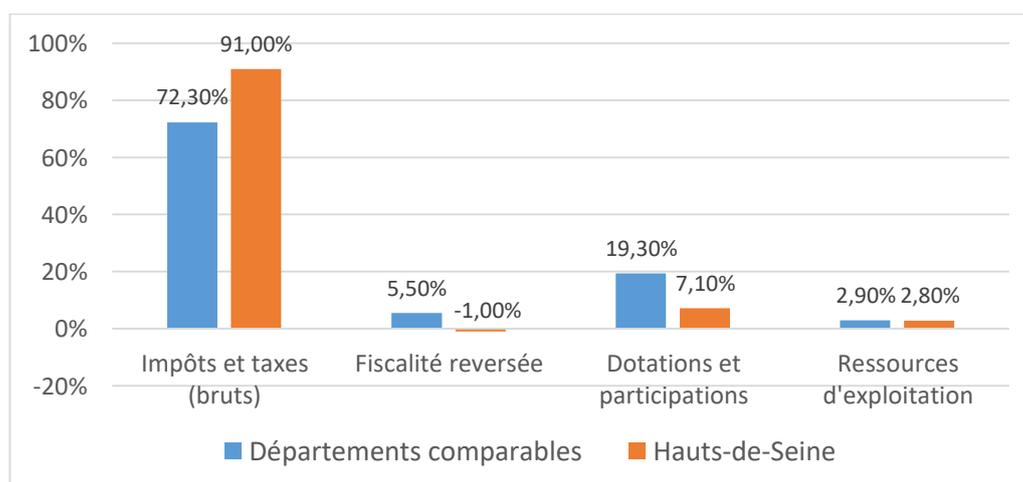
6.3.1 La hausse des produits de gestion grâce au dynamisme de la fiscalité locale

Les produits du département sont principalement de deux types : les impôts¹³² et les dotations et participations de tiers (essentiellement l'État et, dans une moindre mesure, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie). Ces produits sont complétés, dans des proportions bien moindres, par les produits des services ou du domaine (comme les loyers perçus) ou encore les remboursements d'indus d'aide sociale. Seule l'évolution des deux premières catégories de ressources a eu un effet significatif sur le budget départemental depuis 2014.

Entre 2014 et 2019, le département a bénéficié de ressources fiscales très dynamiques (+ 391 M€) qui lui ont largement permis d'absorber la baisse de la dotation globale de fonctionnement de l'État (- 149 M€) et une contribution accrue à la péréquation (+ 48 M€).

La part des produits fiscaux dans le budget du département des Hauts-de-Seine (91 %) est nettement plus élevée que celle des départements comparables (72,30 %). En conséquence, le poids des dotations dans l'ensemble des recettes y est plus faible (7,1 % contre 19,3 %).

Graphique n° 1 : Poids relatifs des produits en 2019



Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion (panel comparable en annexe n° 12).
Données 2019 non retraitées.

6.3.1.1 Des produits de la fiscalité locale qui ont augmenté de 5,6 % par an grâce à des bases très dynamiques

Le département dispose du pouvoir de faire varier les taux de deux impôts : un impôt direct, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ; et un impôt indirect, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur les ventes d'immeubles, dits couramment « frais de notaire ».

Il perçoit d'autres recettes dont le taux est fixé nationalement. En matière d'imposition directe, il bénéficie de ressources au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), dont le taux est fixé nationalement. En matière d'impôts indirects, il perçoit la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, une fraction de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP) et une fraction de la taxe sur la consommation finale d'électricité.

¹³² L'annexe n° 14 détaille le poste des versements de fiscalité et les retraitements pratiqués.

Globalement, les recettes fiscales nettes de reversements ont cru au rythme rapide de 5,6 % par an en raison de bases très dynamiques. Elles ont ainsi augmenté de 391 M€ entre 2014 et 2019, avant de se replier en 2020 à 1,5 Md€ (soit +3% par an en moyenne). Les ressources fiscales qui ont le plus contribué à cette augmentation ont été les DMTO (+ 350 M€ entre 2014 et 2019, avant effet de la crise sanitaire), la taxe foncière (+ 31 M€ entre 2014 et 2019) et la CVAE (+ 43 M€ entre 2014 et 2019). Ces droits assis sur les transactions immobilières, le foncier et la valeur ajoutée des entreprises ont été très dynamiques, tandis que les impôts assis sur la consommation ont stagné.

Tableau n° 25 : Produits de la fiscalité directe et indirecte

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne (en %)
Impôts directs	942	962	969	990	992	1 017	1 046	1,8
Taxe foncière sur les propriétés bâties	298	305	312	318	324	329	335	2,0
CVAE (y.c. compensation)	643	655	656	670	667	686	709	1,6
IFER	1	2	2	2	2	2	2	4,5
Impôts indirects	627	786	831	881	901	974	860	5,4
DMTO	413	566	596	650	670	763	629	7,3
Taxe d'aménagement	6	15	18	18	18	13	13	14,8
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	73	71	81	80	83	84	87	3,0
Taxe int. de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	112	112	114	113	113	113	111	- 0,2
Autres taxes nettes	24	23	23	20	17	1	20	- 2,9
Impôts et taxes (bruts)	1 570	1 748	1 801	1 871	1 893	1 991	1 906	3,3
Reversements de fiscalité	- 326	- 334	- 353	- 356	- 357	- 356	- 419	4,3
Impôts et taxes (nets)	1 244	1 414	1 448	1 515	1 536	1 635	1 487	3,0

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion (retraitements liés à CVAE)

Avec un produit brut de 629 M€ en 2020, les DMTO perçus (avant reversements et mécanismes de péréquation) représentent un tiers des produits fiscaux. Le code général des impôts (CGI) prévoit un taux départemental de droit commun de 3,80 % que les conseils départementaux peuvent faire évoluer annuellement, avec effet au 1^{er} juin, tout en restant dans une fourchette comprise entre 1,20 % et 4,50 %¹³³. En 2014, le département des Hauts-de-Seine a relevé le taux applicable au plafond de 4,50 %¹³⁴. Le produit des DMTO est lié à l'activité et aux prix sur le marché immobilier, qui ont été très soutenus et dynamiques jusqu'en 2019 avant de marquer le pas durant la crise sanitaire.

L'augmentation du produit de la taxe foncière, qui s'élevait à 335 M€ en 2020 et représentait 18 % des recettes fiscales du département, est exclusivement due à l'augmentation de la base d'imposition du fait des nouvelles constructions et des taux de revalorisation votés en loi de finances. En effet, le taux de la taxe foncière n'a pas été modifié durant la période contrôlée par la chambre. Il est inférieur de moitié à celui des départements comparables, le département se caractérisant par des valeurs locatives élevées, entraînant des bases fiscales supérieures de 83 % à la moyenne des bases des départements comparables.

¹³³ CGI art. 1594 et suivants.

¹³⁴ CGI, art. 1594 G et suivants. Le département a parallèlement adopté certaines exonérations des droits de mutation en faveur de ventes particulières : cession des organismes HLM, acquisitions par les mutuelles de retraite des anciens combattants et cessions portant sur des baux à réhabilitation.

Le produit de la CVAE s'établissait à 709 M€ en 2019 (après réintégration du reversement régional), soit 37 % des recettes fiscales du département. Ce produit a augmenté de 1,6 % par an en moyenne. Comme tous les départements français, les Hauts-de-Seine ont vu transférer à la région près de la moitié (51,5 %) de la fraction de CVAE qui leur était jusqu'alors affectée pour financer la compétence de transports interurbains. La région compense cette perte par le biais d'une dotation fixe calibrée sur le produit 2016, soit 338 M€. Cette part étant figée, le département ne profite plus que de la moitié du dynamisme de la CVAE depuis 2017. La CVAE retraitée reste cependant dynamique et son produit par habitant dans les Hauts-de-Seine est largement supérieur au produit moyen de la strate (+ 197 % en 2019).

Une partie des produits fiscaux bruts est reversée, essentiellement au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)¹³⁵ : ce montant est resté stable à 242 M€ pendant la période. D'autres recettes font l'objet d'une péréquation verticale ou horizontale.

6.3.1.2 L'accroissement très récent de la contribution du département à la péréquation

Du fait des caractéristiques de son tissu économique et de son marché immobilier, le département bénéficie structurellement de ressources fiscales nettement plus élevées que les autres. C'est la raison pour laquelle il contribue à la solidarité entre départements au titre de mécanismes dits de péréquation. Ceux-ci représentaient environ 7 % de ses recettes jusqu'en 2019, puis 11,3 % en 2020.

Tableau n° 26 : Évolution de la contribution du département à la péréquation

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de péréquation CVAE	13	19	20	20	13	13	14
Fonds de solidarité région IDF	30	30	30	29	30	27	26
Péréquation DMTO, dont...	47	50	69	73	79	94	144
Fonds de péréq. des DMTO	47	50	57	60	62	50	-
Fonds de solidarité			11	12	17	31	-
Fonds de soutien interdépartemental (FSID)						13	-
Autres reversements divers	0	0	0	0	2	4	4
TOTAL	91	99	119	122	124	139	188
Produits de gestion	1 603	1 717	1 706	1 716	1 719	1 816	1 669
Ratio (en %)	5,7	5,8	7,0	7,1	7,2	7,7	11,3

Source : compte de gestion

Le département contribue notamment au fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF)¹³⁶, à hauteur de 26 M€ en 2020. Ce montant est établi à partir de la comparaison d'un indice synthétique de ressources et de charges. Le département contribue aussi à hauteur de 14 M€ au fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les départements¹³⁷. Ce montant dépend du montant de CVAE perçu l'année précédente rapporté au nombre d'habitants.

¹³⁵ À la suite de la suppression de la taxe professionnelle, en 2010, pour les collectivités, l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a prévu ce mécanisme destiné à assurer la stricte neutralité financière de cette réforme.

¹³⁶ Article L. 3335-4 du CGCT, compte 73915.

¹³⁷ Article L. 3335-1 du CGCT.

La montée en puissance de la contribution du département à la péréquation s'explique surtout par l'accroissement de l'effort sur les DMTO, qui a augmenté de 97 M€ entre 2014 et 2020, soit un quasi triplement. Cette contribution profite au fonds départemental de péréquation des droits de mutations¹³⁸, au fonds de solidarité sur les DMTO des départements (FSD)¹³⁹, créé en 2014 pour soutenir le financement des allocations individuelles de solidarité de certains départements, et au fonds de soutien interdépartemental (FSID), créé plus récemment¹⁴⁰. En application de l'article 255 de la loi de finances pour 2020, ces trois fonds de péréquation sont fusionnés en un fonds de péréquation unique, codifié à l'article L. 3335-2 du CGCT¹⁴¹ et assortis de nouvelles règles.

L'augmentation de la contribution du département des Hauts-de-Seine à la péréquation en 2020 est due au fonctionnement de ce nouveau dispositif en deux volets : le premier est un prélèvement (52 M€) lié au niveau relatif de DMTO par habitant dans le département par rapport à la moyenne, le deuxième (92 M€) est un prélèvement lié à la dynamique de progression des recettes de DMTO de chaque département. Une part de l'effet est probablement transitoire, dans la mesure où la deuxième enveloppe établie en 2021 tiendra compte du reflux des recettes de 2020¹⁴².

Tableau n° 27 : Recettes nettes de DMTO

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes DMTO	411	566	596	650	670	763	629
Péréquation DMTO	- 47	- 50	- 69	- 73	- 79	- 94	- 144
Recettes nettes	364	516	527	578	591	668	485
Ratio (en %)	11,5	8,8	11,5	11,2	11,8	12,4	22,9

Source : compte de gestion

Avant l'introduction de la nouvelle péréquation en 2020, les reversements représentaient une part constante des recettes, de l'ordre de 11 %. Le dynamisme extraordinaire des recettes brutes (+ 350 M€ entre 2014 et 2019) ne s'est donc pas traduit par un effort de péréquation accru. Au contraire, il s'est répercuté presque intégralement sur les recettes nettes (+ 304 M€ entre 2014 et 2019).

En 2020, la contribution à la péréquation est beaucoup plus importante mais cette hausse n'est probablement que temporaire. En effet, la baisse des recettes de DMTO observée en 2020, année atypique, devrait entraîner une baisse de la contribution du département à la péréquation au titre des DMTO en 2021.

6.3.1.3 Les dotations de l'État devenues marginales au sein des produits de gestion

Les dotations et participations, c'est-à-dire les ressources du département provenant d'autres organismes et collectivités publiques, ont été divisées par deux entre 2014 et 2020, passant de 278 M€ à 135 M€. Cette baisse est due à la principale d'entre elle, la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, qui a diminué de 151 M€ entre 2014 et 2020, au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement de finances publiques. Rapide entre 2014 et 2017, cette baisse s'est ralentie depuis 2018. En 2020, le département perçoit une DGF de 93 M€, un montant en léger repli par rapport à 2019. Cette baisse est certes importante mais elle a été plus que compensée par le dynamisme de la fiscalité.

¹³⁸ Article L. 3335-2 du CGCT, compte 739261.

¹³⁹ Article L. 3335-3 du CGCT, compte 739262.

¹⁴⁰ Article 261 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. En l'absence de précision dans la norme comptable, le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a recommandé l'imputation de la contribution à ce nouveau fonds au compte 7388 (cf. note d'information relative à la mise en œuvre au titre de l'exercice 2019 du fonds de soutien interdépartemental, 9 sept. 2019, numéro Élise [19-022805-D](#)). Le département l'a imputé au compte 73928. Cf. également le décret n° 2019-701 du 3 juillet 2019 relatif aux dotations de l'État, art. 8.

¹⁴¹ Par la loi de finances n° 2019-1479 du 28 décembre 2019, art. 255.

¹⁴² Pour chaque département, la somme des contributions au prélèvement N est plafonnée à 12 % du produit DMTO N-1.

Tableau n° 28 : Dotation globale de fonctionnement et autres ressources institutionnelles

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moy. (en %)
DGF	244	195	147	98	96	95	93	- 14,8
FCTVA ¹⁴³ (fonctionnement)				2	1	1	1	-
Participations	23	22	31	33	32	32	40	10,0
Autres dotations / compensations	11	9	9	2	2	1	1	- 37,4
TOTAL	278	227	187	135	131	129	135	- 11,3

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

Les autres dotations et participations ont augmenté de 18 M€ depuis 2014 mais elles ne représentent que 2 % des produits de gestion totale. Il s'agit surtout de versements de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour près de 20 M€ en 2019. La CNSA contribue au financement des aides individuelles au titre de l'APA, de la PCH et au financement des MDPH, en fonction de critères législatifs (cf. rapports de la chambre consacrée à la politique de l'autonomie et à la MDPH des Hauts-de-Seine). Le département perçoit par ailleurs un appui de l'État au titre du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FMDI), créé en application de l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006, dont le montant est relativement stable (5 M€).

6.3.2 Les charges de fonctionnement en baisse en raison d'un plan d'économie

Les charges de fonctionnement du département des Hauts-de-Seine ont diminué de 0,4 % par an entre 2014 et 2019, en raison principalement des économies de gestion et des efforts de maîtrise de la masse salariale réalisés sur cette période.

Tableau n° 29 : Charges de gestion

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne (en %)
Charges à caractère général	178	164	154	165	160	167	184	0,5
Charges de personnel	273	282	279	270	258	245	237	- 2,3
Accueil familial et frais de séjours en établissements	297	303	296	290	260	305	305	0,4
Allocations individuelles de solidarité	280	286	294	293	298	298	341	3,3
dont RSA et RMI	156	164	170	169	175	176	192	3,5
dont allocations personnalisées d'autonomie (APA)	69	68	69	68	66	65	69	0,0
dont prestations de compensation du handicap (PCH)	42	42	41	42	45	46	49	2,8
dont allocations famille et enfance	10	10	10	9	8	6	7	- 5,7
Autres charges de gestion	237	241	233	223	234	225	261	1,6
dont participations	189	195	192	191	198	189	222	2,8
dont dotation de fonctionnement des collèges	29	27	27	20	18	20	20	- 6,2
dont indemnités des élus	3	3	3	3	3	3	3	1,0
Subventions de fonctionnement à des tiers	67	57	59	65	65	69	85	4,0
Charges de gestion hors dép. sociales	756	743	724	722	716	706	767	0,3
Charges de gestion	1 333	1 333	1 315	1 305	1 275	1 310	1 414	1,0

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

¹⁴³ FCTVA : Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Hors dépenses sociales, le département a en effet réalisé 50 M€ d'économies entre 2014 et 2019, réparties à parts quasiment égales entre la diminution des dépenses de personnel (56 % de l'effort) et les autres postes de charges (44 %).

Sur la même période, les dépenses sociales du département n'ont augmenté que de 27 M€, au rythme moyen de 1,3 % par an. Elles représentent 46 % des charges totales de fonctionnement et sont constituées des allocations individuelles de solidarité et des frais de séjours en établissements pour les adultes handicapés, les personnes âgées et les mineurs. S'agissant d'une politique de solidarité nationale, ces dépenses font l'objet d'un remboursement partiel de l'État. Comme cela est montré plus bas, le reste à charge du département est resté constant pendant la période.

En 2020, les allocations individuelles de solidarité augmentent du fait des mesures exceptionnelles adoptées dans le cadre du plan de lutte contre les conséquences sociales de la crise sanitaire (cf. partie dédiée ci-dessous).

6.3.2.1 La réduction des charges à caractère général grâce à des économies transversales et à l'évolution du parc immobilier du département

Le département a réalisé en moyenne 1,3 % d'économies chaque année au niveau de ses charges générales, qui ont ainsi baissé de 12 M€ entre 2014 et 2019. Celles-ci ont été impulsées par le cadrage budgétaire transmis chaque année par la direction générale aux services. Au-delà de ces économies transversales, le département a bénéficié de la mise en œuvre de son schéma directeur immobilier (cf. *supra*). En effet, l'abandon d'un bâtiment en location et de l'ancien siège du département au profit des bureaux neufs acquis dans l'enceinte du complexe Paris-La-Défense Arena ont entraîné une économie de 4,5 M€.

Les contrats de prestations de services¹⁴⁴ sont le seul poste à augmenter significativement en valeur absolue et relative. La hausse de 8 M€ résulte principalement des redevances versées pour le fonctionnement de la nouvelle Cité Musicale sur l'Île Seguin, mise en exploitation au printemps 2017. Elles sont examinées dans la partie relative à la Seine Musicale, n° 5.2.

Tableau n° 30 : Évolution des charges à caractère général entre 2014 et 2019

(en M€)	2014	2019	Var. annuelle moyenne (en %)	Variation totale	Var. des charges gestion (en %)
Achats	13	18	6,6	5	0,4
Locations et copropriétés	13	10	- 5,7	- 3	- 0,3
Entretien et réparations	43	28	- 7,8	- 14	- 1,1
Autres services extérieurs	64	60	- 1,3	- 4	- 0,3
Contrats de prestations de services	3	12	30,4	8	0,6
Publicité, publications et relations publiques	5	4	- 1,4	0	0,0
Transports collectifs	26	23	- 2,3	- 3	- 0,2
Déplacements et missions	2	1	- 7,0	- 1	0,0
Frais postaux et télécom.	5	5	1,8	0	0,0
Autres	6	6	0,0	0	0,0
TOTAL	178	167	- 1,3	- 12	- 0,9

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

¹⁴⁴ Ces dépenses enregistrées au compte 611 ne doivent pas être confondues avec les contrats de maintenance des biens immobiliers et mobiliers (compte 6156), qui, elles, sont en baisse.

6.3.2.2 La baisse des dépenses de personnel en raison de la hausse du temps de travail et de suppressions massives de postes

Les dépenses de personnel ont diminué au rythme soutenu de 2,1 % par an en moyenne entre 2014 et 2019. Le département a réalisé des économies de 28 M€ (11,4 %) grâce à de nombreuses réorganisations, aux gains d'efficacité permis par le retour effectif au temps de travail réglementaire de 1 607 heures et surtout à une politique de gel des recrutements ayant conduit à la suppression de près d'un poste sur cinq.

Ces mesures prises par le département ont permis d'absorber les surcoûts liés à la mise en œuvre des mesures réglementaires et des hausses de charges décidées au niveau national, mais aussi de financer plusieurs mesures sociales ou salariales, notamment l'augmentation de la participation de l'employeur aux régimes de protection des agents et des revalorisations salariales à l'occasion de la mise en œuvre du Rifseep. Le département a ainsi choisi de rémunérer davantage un nombre d'agents réduit. Les effectifs ont baissé de 22,6 % depuis 2014 tandis que le coût par agent a augmenté de 15,9 % sur la même période, principalement du fait des hausses de rémunération.

Cependant, au vu des nombreux postes vacants à la fin de l'année 2019, que le département devra pourvoir, près du tiers de l'économie observée entre 2014 et 2019 n'est pas pérenne. Les facteurs d'évolution des dépenses de personnel sont analysés de façon plus détaillée dans la partie du présent rapport consacrée à la gestion des ressources humaines (partie 7).

6.3.2.3 Les participations financières aux autres services publics

Les autres charges de gestion, essentiellement constituées par les dotations des collèges et les contributions à certains services publics tels que les transports collectifs ou la préfecture de police, ont légèrement baissé de 12 M€ (- 5,1 %) et s'élevaient à 225 M€ en 2019. Cette baisse s'explique quasi-exclusivement par la diminution des dotations aux collèges (- 9,5 M€), concentrée sur les dotations aux collèges publics (- 11 M€).

La reprise en régie de certaines dépenses (eau, électricité, chauffage) à partir de 2017 a été réalisée pour obtenir des économies d'échelle. Les dotations directes aux collèges publics ont été diminuées d'autant à compter de cette date.

Tableau n° 31 : Dotations aux collèges

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. (en %)
dotation collèges publics	20	18	18	10	9	10	9	- 54
dotation collèges privés	9	9	10	10	10	10	10	4
TOTAL	30	27	27	20	18	20	19	- 36

Source : comptes de gestion

La contribution obligatoire au financement d'Île-de-France Mobilités, l'autorité organisatrice des transports en communs en Île-de-France a augmenté de 6 % de 2014 à 2019 (101 M€).

6.3.2.4 Le reste à charges en matière de dépenses sociales plus élevé que la moyenne

Les données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) permettent de reconstituer partiellement les évolutions de populations bénéficiaires durant la période. Si le nombre de bénéficiaires de la PCH a augmenté de 54 % entre 2014 et 2019, tel n'est pas le cas du nombre de bénéficiaires de l'APA, qui a diminué de 7 %, ni de celui des bénéficiaires du RSA, resté stable sur la période.

Tableau n° 32 : Bénéficiaires des allocations départementales

nombre de bénéficiaires (droits ouverts) au 31 décembre	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation sur période (en %)
Bénéficiaires de la PCH	2 391	2 842	3 040	3 257	3 461	3 676	54
Bénéficiaires de l'APA	16 537	16 666	16 931	16 923	16 051	15 449	- 7
Allocataires du RSA	31 436	31 597	29 753	30 549	30 453	31 230	-1

Source : DREES

Les aides sociales légales¹⁴⁵ versées par le département font l'objet d'une compensation par l'État. Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport d'octobre 2017 sur l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements, cette compensation est partielle dans la mesure où seul le niveau historique des charges transférées est compensé.

Pour le revenu de solidarité active (RSA), la compensation est opérée par le transfert de deux fractions de TICPE¹⁴⁶ auxquelles se sont ajoutés en 2004 les apports du fonds départemental de mobilisation pour l'insertion (FMDI). Pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), le département perçoit des concours de la caisse nationale de solidarité l'autonomie (CNSA). Depuis 2013 deux nouveaux mécanismes ont été mis en place, non affectés à une allocation particulière : le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et la « dotation de compensation péréquée » (dotation de compensation péréquée (DCP), correspondant au transfert des frais de gestion). Le FSD est un mécanisme de péréquation horizontale, ce qui signifie que certains départements sont contributeurs quand d'autres sont bénéficiaires. Le département des Hauts-de-Seine étant contributeur, ce mécanisme minore ses recettes de compensation.

Le rapport entre ces dotations et le montant des aides sociales concerné s'appelle le taux de couverture.

Tableau n° 33 : Taux de couverture des allocations individuelles de solidarité

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RSA et RMI	156	164	170	169	175	176
FMDI	5	5	5	6	5	5
TICPE	112	112	114	113	113	113
Taux couverture RSA (en %)	75	72	70	70	68	67
Allocations personnalisées d'autonomie (APA)	69	68	69	68	66	65
Dotation CNSA (APA)	2	3	10	9	6	6
Taux couverture APA (en %)	3	4	14	13	8	9
Prestations de compensation du handicap (PCH)	42	42	41	42	45	46
Dotation CNSA (PCH)	9	9	9	9	10	11
Taux couverture PCH (en %)	21	21	22	22	21	23
Total recettes	128	129	138	137	133	135
Total dépenses	267	273	280	279	286	287
Reste à charge brut	139	145	142	142	153	152
Taux de couverture (en %)	48,1	47,1	49,2	49,1	46,6	47,0
Compensation péréquée (DCP)	7	7	7	7	7	7
Total recettes nettes	135	136	145	144	141	142
Contribution fonds de solidarité (FSD)	11	11	11	12	17	31
Total dépenses nettes	278	285	291	291	302	318
Taux de couverture global net (en %)	48,5	47,6	49,8	49,6	46,5	44,7

Source : comptes de gestion, calculs CRC (nota : la dotation CNSA pour APA est enregistrée dans deux comptes différents, 747811 et 74788)

¹⁴⁵ Plus précisément les allocations individuelles de solidarité (AIS).

¹⁴⁶ La première fraction représente 99,5 M€ environ, la seconde 13,2 M€ (2019).

Entre 2014 et 2019, le taux de couverture brut des dépenses sociales du département (avant péréquation) est resté globalement stable autour de 48 %¹⁴⁷ environ. Ce niveau est similaire à celui constaté par la Cour des comptes en 2015 en moyenne dans les départements français, qui s'élevait à 49 %¹⁴⁸. Le taux de couverture net prenant en compte la compensation péréquée et la contribution au FSD est moindre, de l'ordre de 45 % en fin de période : c'est donc la prise en compte du prélèvement au titre du fonds de solidarité (FSD) et de la dotation de compensation péréquée (DCP) qui explique la faiblesse du taux de couverture net par rapport aux autres départements (57 % en moyenne¹⁴⁹).

La dotation versée par la CNSA au titre de l'APA a augmenté en 2016, à la suite de la revalorisation inscrite dans la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement. Malgré cette hausse significative (+ 5 M€), le taux de couverture par la solidarité nationale de l'APA est toujours particulièrement faible dans les Hauts-de-Seine, à 9 % (contre 32 % en moyenne nationale selon la Cour).

La part de PCH financée par le concours de la CNSA a également augmenté entre 2014 et 2019, mais dans des proportions très faibles (de 21 % à 23 %). Le taux de couverture du RSA est en baisse durant la période, du fait d'une stabilité des ressources face à une dépense en augmentation, à 67 %.

Dans l'ensemble, le montant du « reste à charge » (allocations non compensées) a augmenté de 33 M€ depuis 2014, passant de 150 M€ à 183 M€. Cette évolution est soutenable au regard du dynamisme des recettes du département et des économies réalisées sur la même période.

6.3.2.5 Le « contrat de Cahors » privé d'effet par la crise sanitaire

Par ailleurs, au milieu de la période sous revue, la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, n° 2018-32, visant à maîtriser la dépense publique locale, a prévu un mécanisme de contractualisation entre l'état et les collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) sont supérieures à 60 M€.

Le département a refusé de signer le contrat avec l'État. Le préfet des Hauts-de-Seine a donc fixé ce plafond unilatéralement à 1,05 %.

L'article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a suspendu l'application du dispositif : les pactes dit « de Cahors » ou l'encadrement unilatéral par le préfet ne sont pas applicables aux dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2019 ou 2020. Pour l'exercice 2021, aucun arrêté d'encadrement n'a été pris.

¹⁴⁷ Le département évoque dans le DOB 2017 une estimation du reste à charge assez proche : « *Le département doit faire face, depuis de nombreuses années à une charge croissante du reste à charge des allocations individuelles de solidarités. Ainsi, depuis 2011, le département a porté 778 M€ de reste à charge consacré à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), au revenu de solidarité active (RSA) et à la prestation de compensation du handicap (PCH)* » (p. 20). Il estime le reste à charge social cumulé depuis 2011, dans le DOB 2019, à plus d'un milliard d'euros (p. 4).

¹⁴⁸ Cf. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (octobre 2017), p. 233.

¹⁴⁹ 2015 à nouveau, rapport précité (ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique).

6.3.3 La croissance continue de l'autofinancement jusqu'en 2019 contrairement à la stratégie affichée de stabilisation

Tableau n° 34 : Formation de l'excédent brut de fonctionnement et de l'autofinancement brut

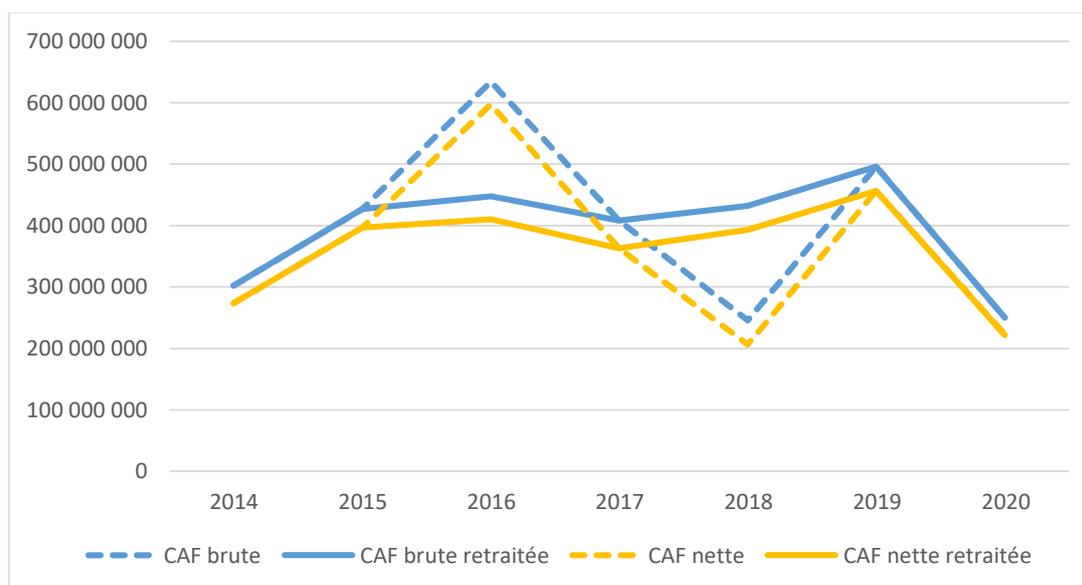
(En M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. moy. (en %)
Impôts et taxes (nets)	1 243,98	1 413,70	1 447,71	1 514,50	1 536,46	1 635,42	1 487,04	3,0
Dotations et participations	277,51	226,57	187,41	134,99	131,14	128,95	135,02	- 11,3
dont dotation globale de fonctionnement (DGF)	243,53	195,47	147,47	98,02	96,23	94,69	93,42	- 14,8
Produits des domaines et services	81,35	77,15	70,80	66,91	51,62	51,58	47,10	- 8,7
Total des produits de gestion	1 602,84	1 717,42	1 705,92	1 716,40	1 719,22	1 815,96	1 669,16	0,7
Charges à caractère général	178,48	164,37	153,67	164,89	160,00	166,88	183,74	0,5
Charges de personnel	273,05	281,64	278,50	269,56	257,53	244,99	236,93	- 2,3
Accueil familial et frais de séjours en établissements	280,16	286,01	294,18	292,58	298,26	298,22	341,18	3,3
Allocations individuelles de solidarité	297,06	303,45	296,47	290,43	260,33	305,42	304,95	0,4
Subventions de fonctionnement	67,29	56,53	59,10	65,23	65,05	68,76	85,39	4,0
Autres charges de gestion	237,01	240,89	233,01	222,76	233,84	225,29	261,33	1,6
Total des charges de gestion	1 333,05	1 332,89	1 314,92	1 305,45	1 275,01	1 309,55	1 413,51	1,0
Excédent brut de fonctionnement	269,78	384,53	391,00	410,95	444,22	506,40	255,65	- 0,9
en % des produits de gestion	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 1,6
Résultat financier	- 8,12	- 8,16	- 7,52	- 15,53	- 10,17	- 10,69	- 9,07	1,9
Résultat exceptionnel retraité	40,47	50,65	64,08	12,62	- 1,74	0,28	1,88	- 40,1
CAF brute	302,13	427,01	447,55	408,04	432,31	495,99	248,46	- 3,2
en % des produits de gestion	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 3,9
Annuités en capital de la dette	28,77	29,97	37,17	45,11	39,24	39,33	27,03	- 1,0
CAF nette	273,37	397,04	410,38	362,93	393,07	456,66	221,43	- 3

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion
(le résultat exceptionnel est retraité entre 2015 et 2019)

L'excédent brut de fonctionnement a quasiment doublé depuis 2014 (+ 183 M€, soit + 94,8 %), sous l'effet conjugué de la hausse des produits de fiscalité, en particulier des droits de mutation, et de la maîtrise des charges de gestion. La baisse de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État et la hausse de la contribution du département à la péréquation entre collectivités ont représenté un manque à gagner substantiel mais nettement inférieur aux ressources nouvelles obtenues grâce au dynamisme de la fiscalité locale.

En conséquence, l'autofinancement net a cru de façon structurelle de 11 % par an jusqu'en 2019. Dès 2018, la CAF brute atteignait presque 500 M€. Les remboursements d'emprunt annuels (hors PPP) s'élevant à 35 M€ en moyenne de la période, la CAF nette est proche de la CAF brute. Alors même qu'elles étaient déjà élevées en 2014, la CAF brute et la CAF nette ont augmenté de, respectivement, 194 M€ et 183 M€.

Graphique n° 2 : Autofinancements brut et net (en euros)



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

En 2020, année exceptionnelle, l'autofinancement net est redescendu à 221 M€, proche du niveau de début de période. Cette évolution doit être examinée avec précaution puisqu'elle comprend une forte composante conjoncturelle (voir *infra* partie sur l'année 2020).

6.4 La section d'investissement

6.4.1 Le financement de l'investissement

Les dépenses d'investissement se sont élevées en moyenne à 394 M€ entre 2014 et 2019, avec un creux entre 2015 et 2018. Le ressaut observé en 2019 est dû à l'augmentation des subventions versées à des tiers dont 62 M€ pour la dotation du FS2i et 51 M€ pour le prolongement des lignes Éole du RER et 14 du métro dans le cadre du Grand Paris Express. Les dépenses d'équipements directs¹⁵⁰ ont, quant à elles, baissé en moyenne de 1,7 % par an entre 2014 et 2019. La baisse supplémentaire de 24 M€ en 2020 est très probablement liée aux événements exceptionnels durant la crise sanitaire (épisodes de confinement).

¹⁵⁰ Ou dépenses pour les « équipements départementaux » selon la terminologie du compte administratif (par opposition à « non départementaux »).

Tableau n° 35 : Financements des investissements

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne (en %)
Financement propre disponible (A)	419	445	502	453	551	555	294	- 5,7
dont CAF nette	273	345	385	363	393	457	221	- 3,5
dont recettes d'investissement (hors emprunt)	145	100	117	90	158	99	73	- 10,8
<i>fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	39	39	33	34	35	36	37	- 0,9
<i>subventions d'investissement reçues</i>	82	39	43	15	110	37	23	- 19,2
<i>autres ressources externes</i>	9	11	7	7	7	7	7	- 2,8
<i>produits de cession</i>	16	11	34	34	6	19	6	- 14,9
Dépenses d'équipement (B)	411	372	362	387	377	453	393	- 0,8
dont dépenses d'équipement directes	260	277	288	229	226	239	215	- 3,1
dont subventions d'équipement versées	151	94	75	158	150	214	178	2,7
Autres investissements nets (y.c. en nature) (C)	45	9	- 8	1	86	15	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre (A-B-C)	- 37	116	173	64	88	87	-98	-
Nouveaux emprunts de l'exercice	0	45	2	0	2	0	0	-
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 37	161	175	64	90	87	- 98	-

Source : comptes de gestion, calculs CRC (après retraitements)

En raison de la hausse continue et marquée de la capacité d'autofinancement nette du département jusqu'en 2019, le taux d'autofinancement des dépenses d'investissement¹⁵¹ est supérieur à 100 % depuis 2015. En 2015, le département a souscrit un emprunt substantiel bien que cela ne lui était pas nécessaire. En 2020, pour la première fois depuis 2014 le département a été conduit à mobiliser son fonds de roulement.

En moyenne entre 2014 et 2020, l'excédent de financement annuel s'établit à environ 57 M€. En 2019, il atteignait 87 M€. Au total depuis 2014, c'est 405 M€ d'excédents accumulés qui sont venus abonder le fonds de roulement.

6.4.2 La recomposition des dépenses d'investissement au profit des projets structurants

Du fait du vote du budget départemental par fonction et non par nature, la section d'investissements est votée en distinguant les équipements départementaux, les équipements non-départementaux et certaines dépenses non ventilées¹⁵² (cf. annexe n° 18). Les investissements dans les équipements dits « non départementaux » recouvrent les subventions d'investissement versées à des tiers¹⁵³ et les contributions à des organismes franciliens, ainsi que certaines dépenses marginales en investissement dans les bâtiments des collèges publics¹⁵⁴. Elles concernent tous les domaines de l'action départementale et portent en partie sur des dépenses obligatoires spécifique au cadre francilien (Île-de-France Mobilités, RATP, établissement public (EP) Paris La Défense, préfecture de police) ou volontaires dans le cadre d'un engagement de long terme du département (FS2i, conventions triennales de subventions aux communes, Jeux olympiques via Solideo, couverture de l'échangeur A14/A86 à Nanterre).

¹⁵¹ Soit le rapport entre le financement propre disponible (CAF nette et recettes d'investissement hors emprunt) et les dépenses d'investissement.

¹⁵² Pour l'essentiel le remboursement des emprunts auprès des prêteurs.

¹⁵³ Soit le compte 204 selon la nomenclature par nature.

¹⁵⁴ Compte par nature 20432, 2 336 € en 2019.

Les investissements dans les services publics gérés par le département ont diminué de 18 M€, soit 6,8 %, entre 2014 et 2019, du fait notamment de l'arrivée à terme des versements au titre de l'acquisition de l'immeuble Arena (- 55 M€). Les autres investissements ont augmenté de 60 M€, notamment dans les réseaux et les infrastructures (18 M€), l'aménagement et l'environnement (10 M€) et en matière sociale (21 M€) en raison des travaux et achats d'immeubles¹⁵⁵ nécessités par le regroupement des services sociaux au sein de pôles uniques. Le doublement des dépenses « d'aménagement » (+ 10 M€) concerne les espaces naturels départementaux (parc de Sceaux, parc du chemin de l'Île à Nanterre, jardins A. Kahn, etc.)¹⁵⁶.

En cumul, ces investissements se sont élevés à 1,6 Md€, couvrant notamment des grands projets comme l'acquisition de l'immeuble Arena (138 M€ sur la période) et le contrat de partenariat relatif à la Seine Musicale (120 M€ en phase construction). Les investissements 2014-2019 portent surtout sur les réseaux et infrastructures (474 M€), à raison de deux tiers pour la voirie départementale et un tiers pour l'eau et assainissement, l'enseignement (350 M€) et la voirie (103 M€). L'accroissement dans le domaine des réseaux d'assainissement et des transports depuis 2018 provient des adaptations de réseaux liées aux créations et extensions des lignes de transport du Grand Paris, notamment le développement des tramways T1 et T10.

Tableau n° 36 : Ventilation des dépenses pour les équipements départementaux en 2019, par action

	Fonction	Montant (en M€)	Actions principales
Réseaux et infrastructures	906	89	voirie (64 %), eau et assainissement (35 %)
Enseignement	902	53,6	renov. collèges et équipements + PPP Courbevoie (2,38 M)
Culture, jeunesse, sports et loisirs	903	25,4	patrimoine (51%), actions cult. (24 %), sport (21 %)
Action sociale (hors RMI et RSA)	905	22,3	VEFA Anthony (57 %) et Asnières (31 %)
Services généraux	900	19	immobilisations immatérielles (59 %)
Aménagement et environnement	907	18,6	espaces naturels départementaux (89 %)
Transports	908	18,2	installations de terrains (63 %) et acquisitions (28 %)
Prévention médico-sociale	904	0,5	-
Total général	-	246,7	

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Les financements apportés à des tiers (« équipements non départementaux ») ont augmenté de 45 M€, ce qui s'explique essentiellement par les financements apportés pour la première fois au FS2i en 2019 (62,3 M€, cf. encadré en partie 2.2). Les autres financements observent une légère diminution de 13 M€. La hausse en fin de période concernant les transports (+ 52 M€) provient des appels de fonds de SNCF Réseaux pour l'extension du RER Éole (de gare Saint-Lazare à Mantes) par convention de septembre 2018 (engagement du département pour 63 M€ sur plusieurs exercices). La baisse marquée dans le domaine « aménagement et environnement » provient d'une subvention très élevée à l'office public de l'habitat (OPH) en 2014 (73 M€) et en 2015, dans le cadre de sa réorganisation.

En fin de période, ces investissements au bénéfice de tiers concernent principalement les contributions au FS2i, à la SNCF, à la RATP, à l'établissement public Paris La Défense (EP PLD), à IDF Mobilités (IDFM) et aux communes du territoire (cf. partie 3.5).

¹⁵⁵ Exemple : acquisition en VEFA d'un immeuble à Antony, 19,8 M€ en 2019.

¹⁵⁶ Et non pas des « opérations d'aménagement » au sens du code de l'urbanisme, compétence perdue.

Tableau n° 37 : Contributions en investissement en 2019 à certains grands organismes (en M€)

SNCF	36,2
RATP	24,8
EP Paris La Défense	18,8
IDFM	1,9
TOTAL	82

Sources : comptes de gestion

Les contributions à la SNCF¹⁵⁷ (36 M€ pour le prolongement du RER EOLE), la RATP, Paris La Défense et IDF Mobilités, soit un total de 82 M€ en 2019, expliquent l'augmentation en fin de période et sont fixés règlementairement ou contractuellement, de même que le plan d'investissement de l'EP Paris La Défense.

Tableau n° 38 : Ventilation des subventions d'investissement (groupe 91) en 2019, par action

	M€	Actions principales
Services généraux	62,8	FS2i (99 %), coopération internationale
Transports	62,3	SNCF, RATP, IDF Mobilité (ex-STIF)
Aménagement environnement	41,8	EP La Défense (45 %), communes pour aménag. (45 %)
Enseignement	13,3	Rénov. écoles publiques (75 %), écoles privées 20 %
Culture, jeunesse, sports	13,3	Rénov. stades et équipements communaux, Solideo
Réseaux et infrastructures	11,6	État (autoroute), communes
Action sociale (hors RMI/RSA)	8,5	Foyer d'accueil 78/92 (50 %), crèches communales
Sécurité	2,2	Budget spécial de la Préfecture de Police (50 %)
Total général	215,6	

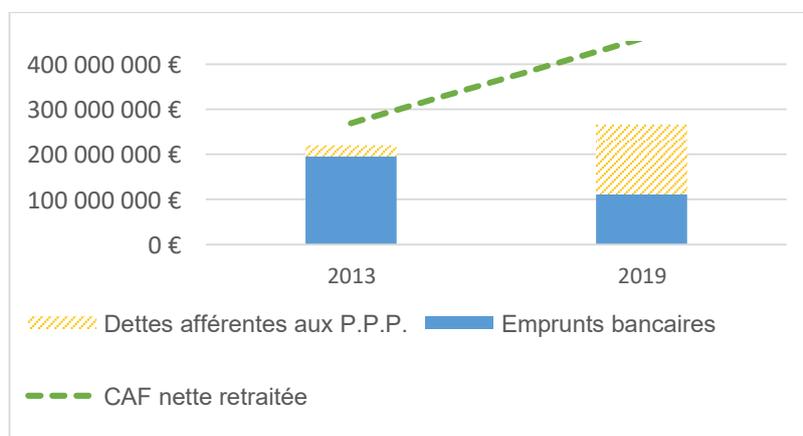
Source : comptes de gestion, calculs CRC

6.4.3 Une dette très faible malgré le poids du PPP Seine Musicale

Sa dette bancaire (hors PPP) est structurellement faible, en raison des ressources élevées dont il bénéficie, et a diminué de 42 % depuis fin 2013 pour s'établir à 112 M€ fin 2019. Le dernier emprunt souscrit par le département, en 2015 (45 M€) était inutile puisque le département disposait d'une capacité d'autofinancement qui lui aurait permis de s'en dispenser. Depuis, le département n'a pas souscrit de nouveaux emprunts et a amorti à un rythme rapide son encours.

La dette liée aux partenariats publics privés a en revanche fortement augmenté depuis fin 2013 en raison du contrat de partenariat relatif à la Seine Musicale. La dette liée aux partenariats public privé (PPP) est devenue majoritaire, représentant 56 % de la dette globale et s'élevant au 31 décembre 2019 à 152 M€.

Graphique n° 3 : Évolution de la dette depuis le 31 décembre 2013



Source : comptes de gestion

¹⁵⁷ Pour le prolongement du RER Éole dans le cadre des différents contrats de plan État Région : le département est engagé à hauteur de 150 M€.

Malgré une dette en hausse de 50 M€ depuis 2014 (+ 21 %), le département des Hauts-de-Seine reste très peu endetté. La dette par habitant y est faible puisqu'elle était de 142 € en 2019, contre 507 € en moyenne dans les départements de taille comparable. La dette départementale représente moins d'une année de capacité d'autofinancement nette. Ce niveau est très inférieur au seuil d'alerte fixé pour les départements à 10 années¹⁵⁸.

Le recours aux PPP a pour effet d'allonger la maturité moyenne de la dette puisque la dette correspondante s'amortira sur 27 ans.

Au regard de la capacité d'autofinancement dont il dispose, l'augmentation de la dette et l'allongement de sa maturité moyenne, que ce soit du fait du nouvel emprunt contracté en 2015 ou de la signature du PPP relatif à la Seine Musicale, n'ont pas de justification financière.

La charge de la dette bancaire (hors PPP) est faible (4 M€ en 2019) et aucun emprunt bancaire ne se traduit actuellement par une charge d'intérêt élevé.

6.4.4 La croissance de la trésorerie et du fonds de roulement

La position de trésorerie est abondante en début de période sous revue, puis pléthorique en 2019 avant de diminuer relativement en 2020 durant la crise sanitaire.

Tableau n° 39 : Fonds de roulement et trésorerie nette

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	246	414	686	794	709	795	699
- Besoin en fonds de roulement global	3	69	246	131	-35	24	22
= Trésorerie nette	242	345	440	663	744	771	677
en nombre de jours de charges courantes	66	94	121	183	211	213	174

Source : comptes de gestion, calculs CRC (2020 provisoires)

La trésorerie représentait 66 jours de charges courantes en début de période, un niveau permettant d'assurer convenablement la liquidité du département. Fin 2019, la trésorerie du budget principal atteignait 770 M€, pour la quasi-totalité sur le compte au Trésor, soit environ 7 mois de charges courantes. Il n'est pas inutile de rappeler que ce compte n'est pas rémunéré. En 2020, la trésorerie nette s'établit à 677 M€, ce qui représente encore six mois de charges courantes.

6.5 Les effets de la crise sanitaire sur les finances départementales en 2020

6.5.1 L'annonce d'un « plan de relance » et de la baisse prévue du produit des DMTO

Le plan de relance de 77 M€ adopté par le département mi-juin 2020 puis complété à hauteur de 5 M€ en septembre puis 15 M€ en décembre, soit 97 M€, se décompose en dépenses de fonctionnement (95 M€) et d'investissement (2 M€). Il comprend cinq volets :

- un volet « solidarité » de 37,3 M€ comprenant notamment 18 M€ d'allocations forfaitaires exceptionnelles pour les bénéficiaires de la prime d'activité, 10 M€ correspondant à la hausse anticipée des dépenses de RSA et 6 M€ de commandes de masques pour les habitants. Ce volet couvre aussi la prise en charge du retour à domicile des personnes âgées et usagers rentrés chez eux (1,5 M€), les aides au retour d'hospitalisation des personnes âgées (0,6 M€), une prime exceptionnelle en faveur des assistantes familiales (0,5 M€) et des achats de tests de dépistage ;

¹⁵⁸ Article 29 de la loi de programmation pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022. Par ailleurs le département n'a pas souscrit de dette obligataire.

- un financement exceptionnel de 16,5 M€ pour les communes du département, à raison de 10 € par habitant ;
- des mesures de soutien direct aux petites entreprises alto-séquanaises (moins de 20 salariés) pour 30 M€¹⁵⁹, ainsi 2 M€ au titre du fonds État/région dit « Résilience » (comptabilisés en investissement) ;
- des actions en faveur de la lutte contre la fracture numérique et le décrochage scolaire à hauteur de 0,9 M€ ;
- diverses mesures en faveur du personnel départemental pour 10,3 M€, comme la commande de fournitures de protection (8,9 M€) et l'octroi d'une indemnité exceptionnelle (1,4 M€).

Dans le même temps, les prévisions de recettes ont été ajustées à la baisse. Le budget supplémentaire du département les a révisées globalement à la baisse de 120 M€ en fonctionnement, dont 140 M€¹⁶⁰ pour les DMTO du fait de l'effet anticipé sur le marché immobilier¹⁶¹. Selon les prévisions du département, la crise sanitaire devait donc dégrader son équilibre budgétaire de près de 237 M€ (hors effet du report de cession).

Le département n'a pas souhaité utiliser les mesures comptables dérogatoires permettant aux collectivités, dans une certaine mesure, de financer en section d'investissement des dépenses de fonctionnement liées au Covid-19. Il n'a pas constaté par ailleurs de surcoûts liés au décalage et à la reprise des chantiers dont il assure la maîtrise d'ouvrage.

6.5.2 L'impact de la crise sanitaire en 2020 sur les finances du département finalement deux fois moins important que prévu

En réalité, la crise sanitaire liée à la Covid-19 a pesé à hauteur de - 102 M€ sur les finances du département, soit deux fois moins que ce qui avait été envisagé. À la décharge de ce dernier, il convient de noter que les nombreuses projections pessimistes en matière de recettes, réalisées au milieu de l'année 2020, ont été déjouées au niveau national.

Encadré n° 4 : Effets attendus et réels de la crise sanitaire sur les finances des départements

Les conséquences de la crise sanitaire sur les finances locales ont été rapidement scrutées par les observateurs, du fait des effets attendus tant en recettes qu'en dépenses. En mai 2020, l'Assemblée des départements de France anticipait une baisse des recettes de DMTO dès 2020 à minima de - 30 %. Le rapport Cazeneuve de juillet 2020 anticipait une perte de recettes fiscales de - 2,4 Md€ pour les départements, en raison notamment d'une baisse des DMTO estimée à 20 % et une hausse de dépenses liées au RSA d'environ 0,5 Md€.

Les premiers constats établis fin 2020 et début 2021 sur la base de données provisoires sont moins alarmants. La Cour, dans le fascicule 2 du rapport sur les finances publiques locales publié le 15 décembre 2020 anticipe des conséquences limitées sur les finances des départements et un report partiel de l'impact de la crise sur l'exercice 2021. Après une année 2019 favorable, la baisse des DMTO a été bien moindre que celle qu'aurait occasionné une simple suppression des transactions pendant 55 jours, signe d'un secteur immobilier toujours attractif. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a confirmé ce constat en relevant le 12 janvier 2021 un impact limité de la crise sanitaire sur les finances locales. Pour les départements, le produit des DMTO observait une baisse de seulement 1,6 % en 2020.

¹⁵⁹ 10 M€ décidés mi 2020, complétés par 5 M€ en septembre 2020 et 15 M€ en décembre 2020.

¹⁶⁰ Le budget supplémentaire ne prévoit en revanche pas de diminution des montants de reversements de DMTO au titre de la péréquation en 2020.

¹⁶¹ La diminution globale est inférieure car le BS constate également, en autres, 18,8 M€ d'augmentation des recettes relatives à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), notifiée par la DDFIP.

Les recettes encaissées ont finalement dépassé la prévision conservatrice adoptée par le département. Selon le compte administratif 2020, les recettes brutes de DMTO s'établissent en définitive à 629 M€. Les recettes de DMTO sont nettement supérieures à celles prévues au BS (390 M€) et ont même largement dépassé la prévision initiale du budget primitif adopté avant la crise (530 M€). L'effet de la crise sanitaire sur ces recettes est donc nul en 2020, la chambre retenant comme scénario contrefactuel le montant attendu en décembre 2019. Le conseil départemental disposait de tous les éléments d'information nécessaires pour réviser à la hausse ses recettes de DMTO dans le cadre de la décision modificative de décembre, mais l'ordonnateur ne l'a pas proposé (cf. partie 6.2).

D'autre part, les charges en matière d'allocations RSA s'établissaient en 2020 à 197 M€ environ, contre 159 M€ en 2019 : le département chiffre la hausse des allocations due à la crise sanitaire à 10 M€. Selon ce chiffrage, la crise sanitaire a dégradé les finances du département d'environ 102 M€ en 2020, soit environ 4,8 % des recettes réelles de fonctionnement en 2020.

Tableau n° 40 : Conséquences budgétaires nettes de la crise sanitaire (2020)

(en milliers d'euros)	
Section d'investissement (A)	3 935
Section de fonctionnement (B)	95 930
dont dépenses directes	85 590
+RSA (accroissement)	10 000
+dépenses assistantes familiales	340
Recettes (en variation) (C)	- 2 300
dont redevances et droits (confinement)	-500
dont pertes de recettes autres (TICPE)	- 1 800
Solde net (A+B-C)	102 165

Sources : données CD 92, révisions CRC

L'effet direct de la crise sanitaire sur les finances en 2020 est donc non négligeable mais limité au regard des excédents courants.

L'autofinancement brut s'établit à 248 M€, par rapport à 496 M€ par rapport à 2019. En recettes, le repli s'explique par le niveau exceptionnel des recettes brutes de DMTO atteint en 2019 : 2020 se situe plutôt au niveau des années 2017 et 2018.

Tableau n° 41 : Analyse de l'évolution de l'autofinancement en 2020

	2018	2019	2020	Var. 20/19	Var. 20/18
CAF brute retraitée	432	496	248	- 248	- 184
produits de gestion	1 719	1 816	1 669	- 147	- 50
<i>dont DMTO brutes</i>	670	763	629	- 134	- 41
charges de gestion	1 275	1 310	1 414	104	139
<i>dont effet covid</i>				96	96
<i>dont autres charges</i>				8	43

Source : comptes de gestion, calculs CRC

De façon plus indirecte, le financement des investissements a pâti de l'annulation de la non-réalisation de la vente de l'ancien hôtel du département (cf. partie n° 4.1.3), qui a privé le département de 101 M€ de recettes en 2020. Il s'agit cependant davantage d'une ressource différée que d'une perte, car l'actif est toujours au bilan du département et sa politique immobilière n'est pas stabilisée (il envisage de le valoriser par un bail emphytéotique, cf. partie n° 4.1).

L'impact « structurel » de la crise devrait donc être limité et la résilience des recettes brutes de DMTO est remarquable. Une fois passées les dépenses exceptionnelles (qui continueront à produire certains effets au-delà de 2020), l'autofinancement brut devrait se maintenir en 2021 (et au-delà) entre 300 et 400 M€¹⁶², pour des recettes de DMTO brutes comprises entre 600 et 700 M€ (à taux de fiscalité inchangé)¹⁶³.

6.6 La révision nécessaire de la stratégie financière pour réduire la trésorerie dormante et mieux utiliser les excédents

6.6.1 La stratégie non mise à jour en dépit d'excédents rapidement surabondants

Les économies de fonctionnement réalisées sont allées bien au-delà des annonces de l'exécutif départemental et des prévisions budgétaires correspondantes. Par exemple, alors que les débats d'orientation budgétaires de 2016 et 2017 visaient le maintien de la masse salariale sous un seuil de 300 M€ annuel, les dépenses de personnel n'étaient plus que de 237 M€ en 2020, même si ce montant est en partie subi du fait des vacances de postes croissantes depuis 2019. Dans le même temps, le dynamisme des bases fiscales a fait progresser de façon continue les recettes.

Comme exposé précédemment, la capacité d'autofinancement n'a pas été seulement « préservée » mais a considérablement augmenté, au rythme dynamique de + 11 % par an en moyenne. Elle est ainsi passée de 273,4 M€ en 2014 à 456,6 M€ en 2019, soit une hausse de 183,3 M€. Les investissements ayant progressé dans des proportions nettement moindres (+ 12 M€), des excédents importants se sont accumulés. En conséquence, la trésorerie nette du département a presque triplé, passant de 242,5 M€ à 677,4 M€ (en 2020).

Certes, les investissements et les contributions du département aux autres services publics franciliens sont allés croissants à partir de 2018 et surtout 2019 : contribution au Grand Paris Express (sous forme de versements financiers ou de réfections de voirie accompagnant le développement du réseau ferré), contributions aux travaux des Jeux Olympiques 2024, chantier du RER Éole prolongé vers l'ouest, contribution à une péréquation volontaire avec les autres départements, etc. Cependant, ces investissements accrus et ce renforcement de la péréquation n'ont pas permis de consommer les excédents croissants et la trésorerie a continué d'augmenter.

Aucune réflexion n'a été menée pour rectifier la stratégie financière du département des Hauts-de-Seine au vu de l'ampleur de ses recettes inemployées et de sa trésorerie accumulée. Au contraire, les objectifs annoncés dans le cadre du DOB 2019 sont quasiment identiques à ceux établis en 2014 puisqu'est proposée la « préservation d'un niveau d'autofinancement de nos investissements suffisant afin de limiter le recours à l'emprunt ». Or la capacité d'autofinancement a augmenté de 67,4 % depuis 2014 et le département ne recourt plus à l'emprunt depuis 2016. Les rapports sur les orientations budgétaires ont continué de se caractériser par des prévisions de recettes excessivement prudentes et des économies présentées de façon insuffisamment transparente (cf. partie 5.2.3).

L'ordonnateur estime à ce jour qu'il n'y a pas lieu de changer de stratégie. En 2020, le département a dégagé à nouveau des excédents significatifs en fonctionnement, et ce malgré la mise en œuvre d'un plan exceptionnel en réaction à la crise sanitaire.

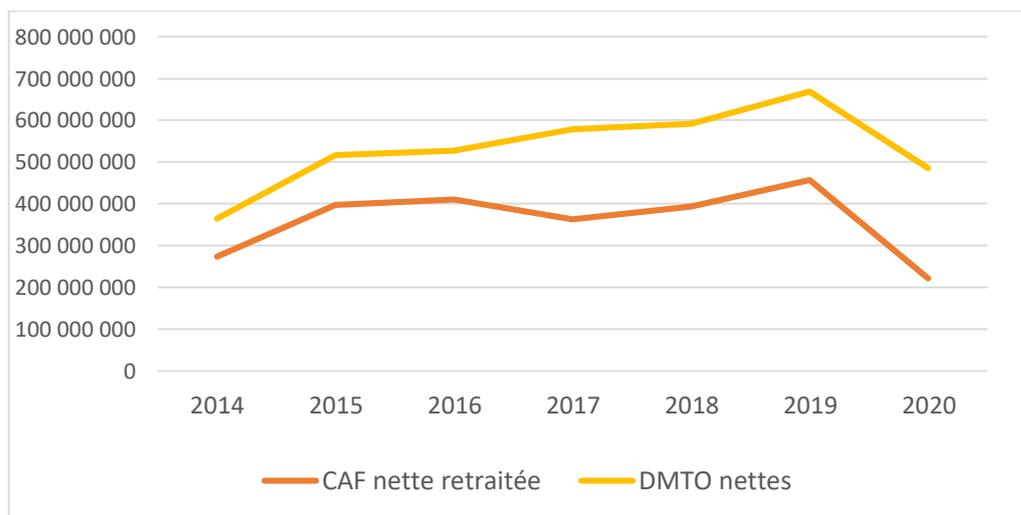
¹⁶² La CAF brute en 2020, hors effets Covid, s'établit à environ 320 M€.

¹⁶³ Non comprise la recette exceptionnelle attendue en 2021 liée au protocole d'accord avec l'ancien délégataire du réseau très haut débit.

6.6.2 La rente de situation du département

Le niveau de recettes brutes des DMTO est très élevé par rapport aux départements de population comparable. Pour les 22 départements dont la population est supérieure à un million d'habitants (hors Paris et Rhône), la recette brute de DMTO par habitant est de 179 €, contre 390 € dans les Hauts-de-Seine. Si le département bénéficiait de la même recette par habitant que la moyenne cet échantillon, ses recettes brutes seraient minorées de 337 M€ (un montant proche du niveau de CAF structurelle dégagé ci-dessus).

Graphique n° 4 : Évolution des droits de mutation nets et de la capacité d'autofinancement nette



Source : comptes de gestion, droits de mutation nettes de la péréquation et CAF retraitée (cf. ci-dessus)

C'est la croissance des DMTO qui explique l'essentiel de l'augmentation de la capacité d'autofinancement du département durant la période contrôlée par la chambre, comme l'illustre le graphique ci-dessus.

Le niveau actuel d'imposition des mutations immobilière peut être jugé encore excessif au regard des besoins de fonctionnement et d'investissement. Cette appréciation n'est pas modifiée après 2020 par l'évolution de la situation financière de la collectivité. L'activité immobilière, amoindrie par la crise sanitaire, a connu un repli mais reste significativement supérieure à celle de début de période.

Par rapport à la strate, le département bénéficie également de bases de taxe foncière par habitant bien supérieures : environ 83 % pendant la période. Cet avantage a eu tendance à se renforcer entre 2014 et 2018. Si le département bénéficiait seulement des bases moyennes de sa strate pour la taxe foncière, il aurait perçu pour l'exercice 2016 (en milieu de période) 140 M€ de recettes en moins. La transformation de la taxe foncière en compensation à partir de 2021 va donc figer ce niveau de recettes (330 M€ environ) : les recettes liées à la taxe foncière sont garanties constantes par le nouveau dispositif de compensation (affectation d'une fraction de TVA qui restera dynamique mais le département ne pourra plus moduler ces ressources ni à la hausse ni à la baisse¹⁶⁴).

En matière de CVAE, si le département bénéficiait seulement des bases moyennes de sa strate pour la CVAE, il aurait perçu en 2016 (en milieu de période) 88 M€ de recettes en moins.

¹⁶⁴ Le montant de la fraction de TVA versée à chaque département sera égal en 2021 au produit résultant de l'application aux bases départementales de Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 2020 du taux de TFPB adopté en 2019 par le conseil départemental. Cette fraction de TVA évoluera chaque année comme cette imposition nationale.

Compte tenu de ces bases fiscales élevées, le département dispose donc d'une rente de situation qui lui permet de dégager une CAF nette structurellement élevée (de l'ordre de 360 M€ par an en moyenne depuis 2014), supérieure à son besoin de financement des investissements. Cette rente lui permet aussi de financer un volant important d'investissements sans recours à l'emprunt. Les très importants efforts de gestion réalisés par le département (23 M€ d'économies de gestion nettes entre 2014 et 2019) sont une bonne pratique. Ils ne représentent qu'une part minoritaire de la hausse de l'autofinancement net (+ 183 M€ sur la même période), ce qui conforte l'existence d'une telle rente de situation, qui devient particulièrement marquée lorsque le marché immobilier francilien est dynamique.

Les rebonds de dépenses prévisibles à court ou moyen terme, tels que le comblement des actuelles vacances de postes ou une contribution accrue au financement du projet EOLE, n'écorneraient que de façon marginale cet excédent structurel.

6.6.3 L'accumulation de la trésorerie qui n'est pas signe de bonne gestion

Le niveau de trésorerie atteignait 771 M€ fin 2019 et s'établit à 677 M€ en 2020. Il est symptomatique du niveau excédentaire des ressources du département des Hauts-de-Seine, ou de l'emploi insuffisant qui en est fait. Il est aussi la conséquence des choix de financement tels que le recours au PPP pour financer la construction de la Seine Musicale, conduisant à s'endetter à très long terme plutôt qu'à mobiliser cette trésorerie surabondante (cf. partie n° 4.2.4).

Une trésorerie nette au niveau de 2014, soit environ 60 jours de charges courantes, serait suffisante pour les besoins de la gestion. De ce point de vue, la trésorerie excédentaire accumulée s'établit à environ 440 M€.

Tableau n° 42 : Excédent de trésorerie

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (prov.)
Valeur jour de charges courantes	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,6	3,9	3,2
Équivalent de deux mois de charges courantes (A)	221	221	217	217	211	217	234	192
Trésorerie nette (B)	242	345	440	663	744	771	677	720
Trésorerie > deux mois de charges courantes (B-A)	22	124	222	445	532	554	444	528

Source : compte de gestion, calculs CRC (données 2021 provisoires à novembre)

Le département pourra établir le niveau de sa trésorerie superflue avec plus de sûreté à partir de la clôture fin décembre 2021. Dans l'hypothèse d'un montant maintenu aux alentours de 440 M€ (ou supérieur), la liquidation de cette trésorerie excédentaire accumulée pourrait être mise en œuvre par plusieurs actions à étaler durant le mandat 2021-2027 (six ans).

Le département pourrait rembourser par anticipation les emprunts¹⁶⁵, si certains peuvent l'être sans pénalité (ce qui n'est pas le cas du PPP).

¹⁶⁵ Environ 61 M€ fin 2020.

Le levier fiscal constitue une autre possibilité d'ajustement. En 2019, une simulation a été effectuée par les services départementaux pour une baisse du taux de taxe foncière d'un ou deux points dans le cadre du projet de budget pour 2020, avec une diminution des recettes de 50 M€ à 100 M€. L'ancien président n'a pas retenu cette orientation¹⁶⁶. Désormais, ce levier n'est plus disponible et ces recettes sont figées. Le conseil départemental pourrait en revanche diminuer de façon significative la fiscalité locale par l'intermédiaire du seul levier qui lui reste : le taux d'imposition sur les mutations immobilières. La baisse du taux de DMTO de 100 points de base entraînerait une baisse de CAF d'environ 140 M€. Au regard du niveau actuel des annuités d'emprunt, si le département abaissait le taux d'imposition des DMTO à 2,50 %, la CAF nette prévisionnelle s'établirait à 31 M€.

Tableau n° 43 : Simulation d'un abaissement du taux des DMTO à 2,50 %

CAF brute anticipé	350
Annuité d'emprunt (2019)	39
CAF nette simulée	311
Impact du passage du taux de DMTO à 2,5 %	- 280
CAF nette prévisionnelle après baisse d'impôts	31

Source : CRC (CAF brute anticipée entre 300 et 400 M€ comme précédemment)

Le département pourrait également investir davantage, même si sa capacité en la matière reste proportionnelle à celle de ses équipes techniques. C'est d'ailleurs en partie en s'appuyant sur cet argument que le conseil départemental a justifié le recours au contrat de partenariat pour construire la Seine Musicale entre 2014 et 2017. L'incertitude qui a précédé les lois Maptam¹⁶⁷ puis NOTRe quant au maintien de l'échelon départemental en petite couronne n'incitait pas à développer les investissements propres. Le principal projet du département depuis 2017 est la rationalisation des implantations de son pôle Solidarités et le regroupement de ses services dans un immobilier modernisé et propriétaire, opération toujours en cours et ralentie par la crise sanitaire.

Un abaissement des taux de fiscalité locale ou une hausse des investissements ne seraient cependant pas sans poser des difficultés en termes d'équité territoriale, s'agissant d'un département dont les contribuables sont nettement plus aisés que la moyenne francilienne et bénéficient d'un niveau d'équipement et de services important. Le niveau de dépenses d'équipement (hors subvention) par habitant est le double¹⁶⁸ de celui du panel des 22 départements évoqués précédemment (cf. annexe n° 12)¹⁶⁹.

Le département a enfin les moyens de contribuer de façon plus significativement à la péréquation au niveau national ou francilien. D'une façon générale, le déséquilibre des recettes et des dépenses dans les départements franciliens, alors que le Premier ministre envisage de renationaliser les dépenses de RSA dans d'autres départements par expérimentation, devient problématique : cette prise en charge pèsera sur le budget de l'État alors que l'ensemble des recettes fiscales attribuée aux départements pour financer les dépenses sociales restera acquis aux départements, y compris dans les territoires où elles sont abondantes. Le cas du département des Hauts-de-Seine démontre bien que la péréquation francilienne n'est pas encore allée jusqu'au bout de ses possibilités. Une modification des dispositifs de péréquation obligatoire supposerait une intervention législative.

¹⁶⁶ En juin 2018, certains départements franciliens, dont les Hauts-de-Seine, souhaitent investir dans Aéroport de Paris, pour des montants considérables, et ont demandé une modification législative en ce sens. Ce projet n'a pas été mis en œuvre.

¹⁶⁷ Maptam : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁶⁸ 1 000 € contre 500 €, sachant que le choix de financement du PPP minore comptablement les investissements dans la Seine Musicale, qui sont inscrites parmi les charges financières.

¹⁶⁹ Départements de plus d'un million d'habitants, hors Paris et Rhône.

6.7 Appréciation générale

Le département s'est doté en 2014 d'une stratégie financière visant le maintien de l'autofinancement. Il a réalisé à cette fin des efforts d'économies structurelles en fonctionnement qui ont porté leurs fruits et expliquent en partie la bonne santé de ses finances. Une part des économies est conjoncturelle et provient des vacances de postes subies après la réorganisation du pôle Solidarités en 2019, qui n'ont pas vocation à perdurer.

Le département joue un rôle important dans l'investissement en Île-de-France, au travers notamment de son réseau d'assainissement et de ses financements obligatoires du quartier d'affaires de La Défense ou d'Île-de-France Mobilités et ceux, volontaires, au fonds de solidarité interdépartementale par l'investissement (FS2i).

La hausse continue de la capacité d'autofinancement depuis 2014, hors éléments exceptionnels, s'explique principalement par le haut niveau des bases fiscales des impôts directs (CVAE, bases foncières) et la croissance continue des recettes générées par les droits de mutation entre 2014 et 2019. La hausse des produits bruts de fiscalité de 422 M€ entre 2014 et 2019 est bien supérieure à la baisse de la DGF de 149 M€ et à la hausse des versements de fiscalité (30 M€).

Malgré l'impact en 2020 de la crise sanitaire (- 102 M€) et l'annulation de la vente de l'ancien hôtel départemental (101 M€ étaient attendus), la trésorerie s'élevait fin 2021 à plus de 720 M€, inemployée sur le compte au Trésor.

Le département dispose de ressources budgétaires supérieures à ses besoins de financement, ce qui conduit à cette accumulation de trésorerie en dépit de dépenses d'investissement importantes. Cette situation illustre à la fois le déséquilibre dans l'attribution des recettes fiscales par l'État, qui reprend à sa charge les déficits dans les territoires sinistrés tout en laissant les recettes associées dans les départements excédentaires, comme l'insuffisance de la péréquation (horizontale ou verticale) entre collectivités, malgré son constant renforcement. Dans ce contexte, il appartient au département de se doter d'une nouvelle stratégie financière pour la mandature commencée en 2021. Il peut notamment décider de baisser le taux d'imposition des droits de mutation ou de diminuer autant que faire se peut les autres recettes de fonctionnement et d'investissement.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Les axes stratégiques de la gestion des ressources humaines

7.1.1 La stratégie de modernisation et de renforcement du pilotage des ressources humaines depuis 2015

Jusqu'en 2015, la gestion des ressources humaines était marquée par l'absence de doctrine d'ensemble, ce qui pouvait freiner les mobilités internes et la transversalité, ainsi que par un trop grand nombre de pratiques non conformes à la réglementation.

À partir de 2015, le département s'est engagé dans plusieurs voies de réforme de sa gestion des ressources humaines, autour de plusieurs axes.

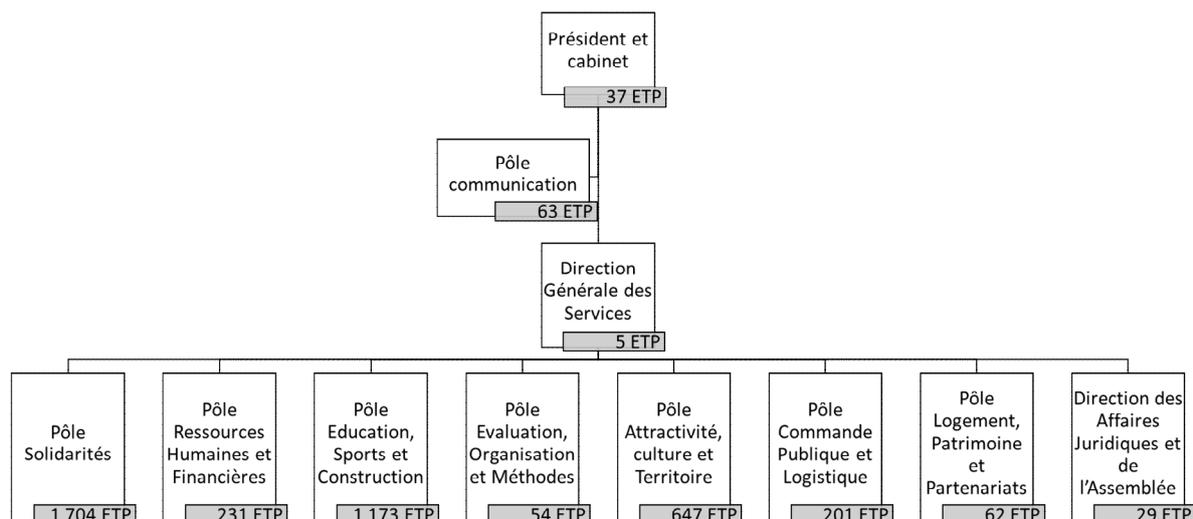
Premièrement, le département a cherché à se mettre en conformité avec plusieurs obligations légales et réglementaires. En effet, le temps de travail était inférieur à la durée de référence de 1 607 heures. Certains agents bénéficiaient de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) alors qu'ils n'y étaient pas éligibles. Le recrutement et le renouvellement des contractuels n'étaient pas conforme aux règles en vigueur et la titularisation ou l'octroi de contrats à durée indéterminée n'étaient pas toujours proposés à ceux qui y avaient droit. Enfin, les œuvres sociales étaient gérées par une association subventionnée par le département qui échappait indument aux règles de la commande publique.

Deuxièmement, le département a voulu gagner en efficience afin de diminuer ses dépenses de personnel. En 2015, les charges de personnel y étaient en effet de 178 € par habitant contre 172 € par habitant dans les départements comparables¹⁷⁰ alors même que les difficultés sociales du territoire étaient inférieures à la moyenne. La répartition des effectifs du département par catégories ne correspondait plus à ses besoins et il souhaitait offrir davantage de perspectives d'évolution à ses agents. La principale mesure a consisté à limiter très fortement les remplacements d'agents quittant la collectivité ainsi que les recrutements externes en catégorie C, tout en favorisant la mobilité interne. Un « comité emploi » a été créé pour examiner au cas par cas les demandes de renouvellement ou de recrutement. Le département a aussi conduit de nombreuses réorganisations pour raccourcir les chaînes hiérarchiques, réduire le nombre de directions générales¹⁷¹ et favoriser les synergies¹⁷².

Troisièmement, le département a cherché à promouvoir d'une plus grande transparence des règles de gestion des ressources humaines et à faire évoluer les pratiques managériales. L'important travail de cotation des postes réalisé à partir de 2016 afin de mettre en œuvre le nouveau régime indemnitaire de référence, dit Rifseep¹⁷³, y a contribué. Un projet managérial a été mis en œuvre, comprenant l'établissement d'un référentiel managérial, la mise en place d'organisations en mode projet et l'organisation d'actions spécifiques dédiées aux encadrants.

Ces transformations se sont accompagnées de l'octroi de mesures salariales et sociales qui ont contribué à renchérir le coût par agent de 6,3 % entre 2014 et 2019¹⁷⁴. Le département a donc fait le choix de rémunérer davantage un nombre réduit d'agents.

Organigramme n° 1 : Organisation du département



Source : organigramme communiqué par le département et bilan social 2019

¹⁷⁰ Source : Direction générale des finances publiques. Échantillon : 22 départements de plus de 1 million d'habitants.

¹⁷¹ Le nombre de pôles, c'est-à-dire de directions générales, est passé de 11 à 7. Afin de favoriser cette recherche d'efficience, les pôles RH et finances ont été réunis au sein de la même direction générale en 2015.

¹⁷² Afin de mieux relier les fonctions finances et ressources humaines (2015), doter le département d'une vision d'ensemble sur son patrimoine et ses projets immobilier (2015), améliorer la prise en charge des usagers du pôle « solidarités » dans une logique de parcours (2019).

¹⁷³ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

¹⁷⁴ Le coût moyen par agent a augmenté, au total de 15,9 % entre 2014 et 2019. L'écart avec les + 6,3 % dus aux mesures décidées par le département est dû à deux effets principaux : le coût des réformes et des hausses de cotisations décidées au niveau national, d'une part, et le vieillissement de l'âge moyen des agents dû au gel des recrutements depuis 2015, d'autre part.

Enfin, depuis 2018, le département a modernisé ses outils de gestion des ressources humaines¹⁷⁵ et formalisé une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Celle-ci vise à résoudre les difficultés de recrutement rencontrées sur certaines fonctions d'expertise (finances, juridique, achat, ressources humaines) et certains métiers exercés par des agents de catégorie C (accueil et de surveillance, auxiliaires de puériculture). Elle devrait aussi permettre de répondre à d'importants besoins de reclassement ou formation.

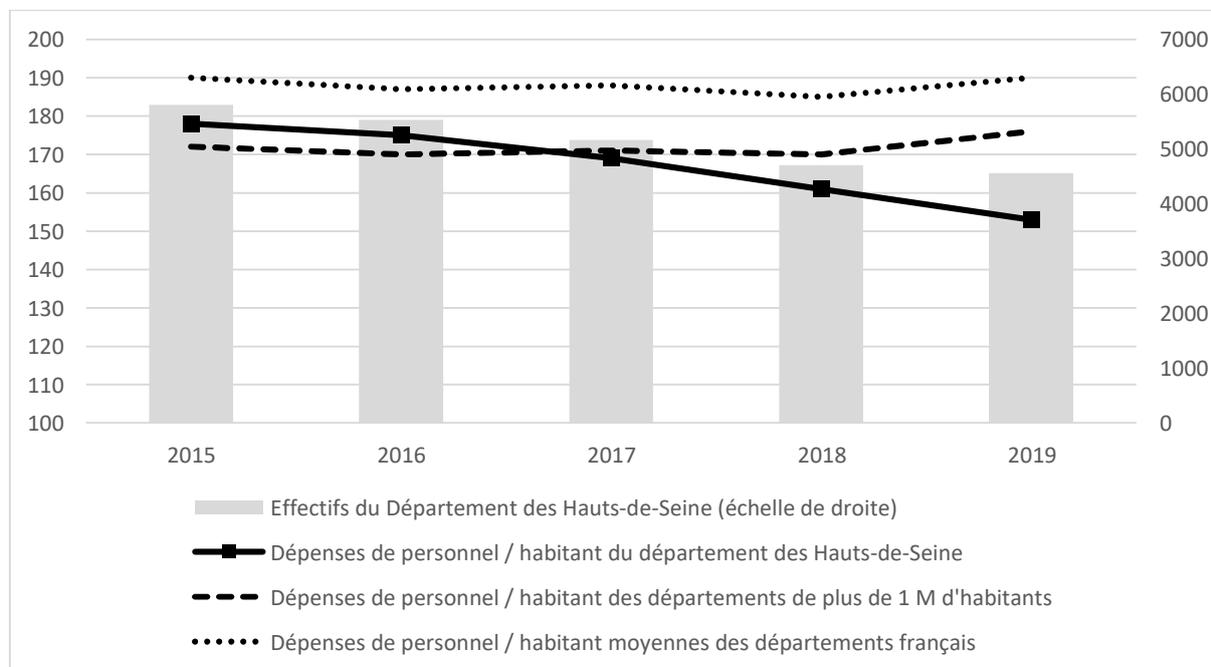
Cette mise en cohérence des objectifs budgétaires et de la politique de gestion des ressources humaines s'est traduite par le rapprochement de ces deux fonctions au sein d'une même direction générale. La fonction ressources humaines paraît aujourd'hui bien structurée.

7.1.2 Des résultats tangibles

Plusieurs pans de la gestion des ressources humaines ont effectivement été régularisés. Le département a réformé son temps de travail qui est désormais conforme à la norme de 1 607 heures par an. Il a remis à plat les attributions de la nouvelle bonification indiciaire. La gestion des contractuels a été largement régularisée en titularisant les agents qui y avait droit et en encadrant les conditions de recrutement. Enfin, le département a dissous et internalisé l'activité de l'association de gestion des œuvres sociales. La chambre a aussi pu s'assurer que le nombre d'emplois fonctionnels et de collaborateurs de cabinet respectait les plafonds autorisés, et que les enveloppes de rémunération attribuées aux collaborateurs de groupes d'élus étaient respectées.

De plus, l'objectif de réaliser des gains d'efficacité a été atteint puisque les effectifs ont diminué de 22,6 % et la masse salariale a diminué de 10,3 % depuis 2014. En 2019, les dépenses de personnel par habitant étaient inférieures de 13,1 % à celles des départements de taille comparable alors qu'elles leurs étaient supérieures en début de période.

Graphique n° 5 : Évolution des effectifs et des dépenses de personnel (en € par habitant)



Source : CRC, d'après les données transmises par le département et la direction générale des finances publiques (DGFIP)

¹⁷⁵ Déploiement d'un nouveau système d'information (en 2018) ainsi que d'outils dédiés à la conduite des campagnes d'entretiens professionnels (en 2018) et à la formation (en cours).

7.1.3 Des défis persistants ou nouveaux

Le chantier de mise en œuvre de la GPEEC a été ralenti en 2020, la crise liée à l'épidémie de Covid-19 ayant obligé la direction des ressources humaines à concentrer ses efforts sur d'autres priorités. Le département a toutefois indiqué que les outils informatiques mobiles déjà déployés et l'expérience qu'il avait du télétravail lui ont permis de s'adapter rapidement aux mesures sanitaires.

La mise en œuvre du plan de GPEEC devra reprendre dès que possible, notamment parce que les besoins en reclassement restent importants. Ainsi à la fin de l'année 2020, 195 agents connaissaient des aménagements horaires pour raison de santé et doivent donc être accompagnés pour évoluer professionnellement. Ce chantier pourra utilement être couplé avec l'élaboration de lignes directrices de gestion.

D'autre part, le département indique que ses effectifs sont arrivés à un étiage en 2019 et souligne qu'ils seront amenés à remonter à court terme. En effet, beaucoup de postes sont aujourd'hui vacants, en particulier au sein du pôle « Solidarités », ce qui est susceptible d'entraver la bonne marche des services.

Si les nombreuses réorganisations réalisées depuis 2014 ont bien permis de simplifier et rendre plus cohérente l'organisation des services, des anomalies perdurent. En particulier, le périmètre du cabinet et ses liens avec les services sont à revoir. Les services du cabinet¹⁷⁶ comprennent notamment un service logement de huit agents dirigé par une collaboratrice de cabinet. Ce service, chargé de l'attribution des logements sociaux du contingent réservataire départemental, est donc piloté au niveau politique et son activité échappe au pôle chargé du logement. D'autre part, l'organigramme du département prévoit le rattachement direct du pôle communication au président du conseil départemental, dirigé par une ancienne collaboratrice de cabinet. Cette architecture des services n'est pas conforme à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 prévoit que le directeur général des services est chargé de « diriger l'ensemble des services du département ». Le rattachement de l'ensemble des services administratifs à la chaîne hiérarchique ordinaire, relevant du DGS, est nécessaire.

Enfin, la chambre a constaté la persistance d'irrégularités au niveau des recrutements, des heures supplémentaires ainsi que le versement aux agents de primes irrégulières d'un montant de plus de 6 M€ par an. Des marges de rationalisation du parc de véhicules ont aussi été identifiées.

7.2 L'évolution des effectifs et des dépenses de personnel

7.2.1 La baisse importante des effectifs à partir de 2016

Les effectifs ont diminué rapidement à partir de 2016, en conséquence de la politique de non remplacement systématique des départs, de gel des recrutements d'agents de catégorie C et d'attention accrue sur les recrutements et renouvellements.

Entre 2014 et 2019, les effectifs du conseil départemental ont diminué de 1 333 agents décomptés en équivalent temps plein (ETP), soit une baisse de 22,6 % de l'effectif total. Cet effort a porté majoritairement sur les agents d'exécution (Catégorie C, 73,4 %), puis à parts égales entre agents de catégories A (13,3 %) et B (13,3 %).

¹⁷⁶ 40 collaborateurs et agents en 2019.

Cette diminution, due à la politique de gel des recrutements conduite durant la période contrôlée par la chambre, s'appuie sur les nombreuses réformes et réorganisations conduites depuis 2015, exposées précédemment, qui ont permis de rationaliser l'organisation, de favoriser les mouvements internes et de regrouper des fonctions auparavant dispersées. Le pôle Solidarités a été le premier contributeur à cet effort (43,4 %), suivi des fonctions supports (15,1 %). Des gains de productivité significatifs ont été réalisés grâce à la réforme du temps de travail décidée fin 2015, représentant 5,3 % de la diminution totale observée depuis 2014.

Tableau n° 44 : Origine de la baisse des effectifs entre 2014 et 2019

(en ETP)	Baisse des effectifs entre 2014 et 2019	Total (en %)
Suppressions de postes pôle Solidarités	578	43,4
Vacances de postes pôle Solidarités	149	11,2
Suppressions fonctions support et gouvernance (rationalisation de l'organisation, centralisation des fonctions comptables etc.)	201	15,1
Suppressions de postes fonctions bâtiments, aménagement, logement, voirie	190	14,3
Gains de productivité liés à la suppression de la journée continue	70	5,3
Suppressions de postes fonctions éducatives et sportives	51	3,8
Suppressions de postes fonction culture et attractivité du territoire	26	2,0
Autres effets (dont vacances de postes hors pôle Solidarités)	67	5,0
Total	1 333	

Source : CRC, d'après analyses et bilans sociaux transmis par le département

Une part de cette diminution, estimée par la chambre entre 11,2 et 16,2 %, soit entre 149 et 216 ETP, n'est pas pérenne car elle est due aux nombreux postes vacants, notamment au sein du pôle Solidarités. Le département devra les pourvoir dans un futur proche, ce qui renchérra les dépenses de personnel d'un montant qui peut être évalué, sur la base du coût moyen par agent¹⁷⁷, entre 8,0 M€ et 11,6 M€.

7.2.2 Les dépenses de personnel diminuées de 10 %

Les dépenses de personnel ont diminué au rythme soutenu de 2,1 % par an en moyenne entre 2014 et 2019, permettant au département de réaliser une économie de 28 M€.

Le département effectue chaque année des prévisions d'évolutions de ses dépenses de personnel relativement fines, à l'appui de son budget primitif. Cependant, les économies liées aux suppressions d'emplois y sont largement sous-évaluées. En outre, le département n'effectue pas d'analyse *a posteriori* pour confronter ces prévisions aux réalisations, ce qui est regrettable compte tenu des écarts importants entre prévisions et exécution, signalés par ailleurs dans le présent rapport. L'analyse qui suit a donc été réalisée par la chambre pour les besoins du contrôle, en s'appuyant sur les prévisions du département, les comptes financiers et les bilans sociaux. Faute d'analyses plus précises du département, une part des effets haussiers de 2018 et 2019 reste inexpliquée.

¹⁷⁷ Coût chargé moyen par agent de 53 737 € en 2019.

Tableau n° 45 : Facteurs d'évolution des dépenses de personnel du département

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Dépenses de personnel	273,05	281,64	278,50	269,56	257,53	244,99	- 28,06
Variation annuelle (N - N-1)		8,58	- 3,14	- 8,94	- 12,03	- 12,54	
Explications :							
Variation des effectifs		- 1,42	- 7,41	- 15,48	- 21,11	- 19,51	- 64,93
GVT		3,09	2,60	0,05	2,00	2,00	9,74
Mesures réglementaires		5,84	0,90	3,18	0,25	1,76	11,93
Mesures prises par le département		0,12	0,00	1,00	0,75	0,99	2,85
Effets de périmètre		- 0,27	0,00	1,76	0,66	- 0,36	1,80
Non expliqué		1,24	0,77	0,54	5,42	2,59	10,55
Total		8,58	- 3,14	- 8,94	- 12,03	- 12,54	

Source : CRC, d'après les données communiquées par le département

La diminution des dépenses de personnel résulte en premier lieu des économies importantes réalisées grâce aux diminutions d'effectifs qui sont évaluées par la chambre à 64,9 M€.

Ces économies ont permis d'absorber plusieurs hausses de coûts. Premièrement, les coûts liés au glissement-vieillesse-technicité (GVT), c'est-à-dire induits par le déroulement et les évolutions dans la carrière des agents, se sont élevés à 9,7 M€ depuis 2014. Selon le département, sur les derniers exercices contrôlés, le GVT a entraîné une augmentation mécanique de la masse salariale évaluée par le département à 0,8 % par an.

Deuxièmement, les mesures décidées au niveau national et qui se sont imposées au département ont entraîné des coûts nouveaux à hauteur de 11,9 M€. Il s'agit notamment de l'évolution des taux de cotisation employeur (2,6 M€), de l'augmentation de la valeur du point d'indice sur lequel est indexé le traitement des agents (2,5 M€) ou encore de la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR, 3,2 M€).

Enfin, le département a décidé de diverses mesures ayant renchéri la masse salariale de 2,8 M€. Il s'agit notamment des revalorisations indemnitaires accordées en marge de la mise en place du Rifseep (2,6 M€) ou encore de l'augmentation de la participation du département aux mutuelles prévoyance et santé de ses agents (0,5 M€).

La baisse des effectifs est en partie liée à l'application de deux mesures : la première est le gel des recrutements externes des agents de catégorie C permettant de favoriser la mobilité en interne et la deuxième mesure concerne la mise en place d'un comité d'emploi permettant de procéder à une gestion plus fine de l'ouverture et de pourvoi des postes. Ce dispositif, conjugué aux restructurations internes de l'organisation, a produit des effets positifs en termes de responsabilisation collective du pilotage de la masse salariale, qui ont d'ailleurs attiré l'attention de la direction du budget du ministère de l'Économie et des Finances.

Concernant l'année 2019, le département explique la baisse plus forte des effectifs par une réorganisation importante au pôle solidarités qui a « engendré un nombre élevé de mobilités non souhaitées et non anticipées ». Le département précise toutefois que le recrutement de 501 agents est intervenu depuis le début de l'année 2021 afin de pallier le manque de personnel dans ce pôle.

7.3 La politique de rémunération

7.3.1 La mise en place du Rifseep conforme à l'esprit de la réforme mais assortie de surcoûts

Durant la période récente, deux refontes du régime indemnitaire des agents de l'État se sont succédées. Les collectivités territoriales étaient tenues de les décliner dans un délai raisonnable et dans les limites du régime en vigueur au niveau de l'État, en application du principe de parité. La prime de fonction et de résultats (PFR) a été créée fin 2008¹⁷⁸ et déployée dans la fonction publique d'État entre 2009 et 2011. Dès lors, les collectivités étaient tenues de mettre en place la PFR lors de la première modification de leur régime indemnitaire qui suivait l'entrée en vigueur de cette prime dans les services de l'État. Puis, un nouveau régime indemnitaire de référence a été créé en 2014¹⁷⁹ : le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) et déployé progressivement entre 2014 et 2020¹⁸⁰. La mise en place dans les collectivités d'un tel régime en deux parts, plus lisible, a été rendu obligatoire en 2016¹⁸¹.

Le département a effectivement décliné ces nouveaux régimes indemnitaires comme il y était tenu. La PFR a été mise en place entre 2012 et 2013. Puis, le département a commencé à mettre en œuvre le Rifseep en quatre vagues entre le 1^{er} juillet 2017 et le 1^{er} juillet 2021¹⁸². Ce déploiement n'est pas terminé et devra se poursuivre avec les cadres d'emplois des ingénieurs et techniciens territoriaux, éligibles au Rifseep depuis le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale.

Avant de mettre en place ce nouveau régime, le département a établi une cotation précise et exhaustive de ses postes. Il souhaitait ainsi lier de façon transparente les rémunérations aux responsabilités exercées et rendre les perspectives de carrière des agents plus lisibles.

Le département a bien mis en place un régime en deux parts¹⁸³ et utilise la part variable de façon conforme à l'esprit des textes, c'est-à-dire en veillant à ce qu'elle dépende effectivement de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Une enveloppe globale de complément indemnitaire annuel (CIA) est fixée annuellement pour chaque pôle, qui ne peut augmenter de plus de 3 % par rapport à l'année précédente tandis que seuls 30 % des agents du pôle peuvent bénéficier de revalorisations, afin de concentrer ces dernières sur les agents considérés comme étant les plus méritants.

Les montants de primes maximaux décidés par le département des Hauts-de-Seine dans le cadre de cette réforme respectent les plafonds réglementaires, sauf pour les emplois de direction générale (DGS et DGA).

¹⁷⁸ Créée par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, la PFR s'applique à la Fonction publique territoriale (FPT) en vertu des dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, modifiées par la loi du 5 juillet 2010 (article 40).

¹⁷⁹ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

¹⁸⁰ Le régime, déployé selon le calendrier prévu par le décret de 2014 entre 2014 et 2019, a ensuite été étendu à la filière médico-sociale par le décret n° 2020-182 du 27 février 2020.

¹⁸¹ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, modifiant l'article 88 de la loi de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

¹⁸² Délibérations du 19 juin 2017, du 4 décembre 2017, du 8 juillet 2019 et du 11 décembre 2020.

¹⁸³ La part dite indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE) est fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions et la part dite complément indemnitaire annuel (CIA) peut varier en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

Pour ces emplois, le plafond de Rifseep a été fixé par référence au régime applicable aux chefs de service, sous-directeurs, directeurs de projet et experts de haut niveau des administrations de l'État. Or, l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État », les correspondances entre corps étant établies par décret¹⁸⁴. Le corpus réglementaire ne prévoit aucune correspondance entre les cadres d'emplois des DGS et DGA de départements de plus de 900 000 habitants et celui des chefs de service, sous-directeurs, directeurs de projet et experts de haut niveau des administrations de l'État. En application du décret de 1991 précité, le plafond de Rifseep des emplois de direction générale devait respecter les plafonds des cadres de référence pour les cadres d'emplois des agents susceptibles d'occuper ces fonctions, c'est-à-dire des administrateurs civils ou des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts. C'est d'ailleurs ce qu'a rappelé explicitement la direction générale des collectivités locales (DGCL) sur son site internet¹⁸⁵.

Le département indique s'être fondé sur les articles 64 et 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT) pour fixer les plafonds Rifseep des emplois fonctionnels et avoir décidé d'opérer une importation de la grille des emplois fonctionnels de chef de service et de sous-directeurs de l'État¹⁸⁶, ce qui se justifie selon lui pour les départements d'une certaine taille.

Mais il écarte ainsi volontairement la mesure réglementaire d'application (article 13-1 du décret n° 87-1101) qui prévoit que les agents titulaires recrutés par détachement sur un emploi fonctionnel territorial se voient appliquer le régime indemnitaire propre à leur cadre d'emploi. Il appartient aux collectivités de prendre en compte, le cas échéant, les spécificités liées à ces emplois dans la définition des groupes de fonctions du cadre d'emploi d'origine. Ils ne doivent pas faire l'objet d'une classification distincte dans la mesure où les emplois fonctionnels ne constituent pas un cadre d'emplois en tant que tel, d'autant plus lorsque cela conduit (comme au département) à dépasser les plafonds indemnitaires des corps d'État comparables.

En pratique, les plafonds des cadres d'emplois de référence ont été dépassés en paie, durant la période sous revue, pour des montants bruts mensuels allant de 567 € à 1 757 €.

Tableau n° 46 : Dépassement du plafond réglementaire du Rifseep pour les emplois de direction générale (euros par mois)

Cadre d'emploi de référence État	Plafond État	Catégorie créée par le département dans sa grille	Plafond CD 92	Écart
Administrateurs civils	4 900	direction générale	6 167	1 267
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, logés pour nécessité absolue de service	4 410			1 757
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, non logés	5 600			567

Source : CRC, d'après les textes en vigueur

Pendant deux années, les agents perdants dans le nouveau régime peuvent bénéficier d'une indemnité destinée à maintenir le montant du régime indemnitaire antérieurement perçu. Cette limitation à deux années n'est pas prévue par l'article 6 du décret du 20 mai 2014 portant création du Rifseep. Toutefois, la ministre de la fonction publique avait indiqué que « *Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, l'article 6 du décret du 20 mai 2014 qui permet à chaque fonctionnaire de conserver le montant indemnitaire mensuel qu'il percevait auparavant n'est pas applicable aux fonctionnaires territoriaux*¹⁸⁷ ». Le département a souhaité limiter la proportion d'agents susceptibles de voir ainsi leur régime indemnitaire baisser à 20 % au maximum pour chaque grade.

¹⁸⁴ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

¹⁸⁵ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/agents-recrutes-sur-emploi-fonctionnel-peuvent-ils-beneficier-rifseep>.

¹⁸⁶ Décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de services et de sous-directeur des administrations de l'État.

¹⁸⁷ Question écrite du 1^{er} octobre 2016 n° 100346 du sénateur M. Régis JUANICO | J.O. S.(Q) 27 décembre 2016 p. 10698.

La mise en place du Rifseep, entre 2017 et 2020, a entraîné un surcoût de 3,14 M€ représentant 1,1 % des dépenses de personnel. Ce surcoût est surtout dû au travail de cotation des postes qui a conduit à rehausser la rémunération de nombreux agents afin de combler les incohérences qu'il avait mis à jour. De façon plus marginale pour les finances du département, mais très substantielle pour les agents concernés, le Rifseep a été l'occasion d'augmenter de façon très significative (entre + 7,7 et + 35,7 %) les indemnités versées aux membres de la direction générale.

7.3.2 La persistance de quatre primes irrégulières

Le département verse à ses agents quatre primes irrégulières, faute de base légale ou réglementaire. La dépense correspondant à ces quatre primes irrégulières s'élevait à 6,30 M€ bruts en 2019¹⁸⁸, soit 3,7 % des rémunérations versées¹⁸⁹. Le département n'a pas profité du passage au Rifseep pour régulariser ces versements.

7.3.2.1 Le versement des primes irrégulières dites « projet de service », « d'intéressement » et « compensatrice » perdue depuis 1996

Depuis une délibération du 25 octobre 1996, le département attribue à la plupart de ses agents une prime dite « projet de service », versée en juin, et une prise dite « d'intéressement », versée en décembre. La prime « projet de service » est attribuée comme suit : annuellement, chaque service du département définit ses projets d'amélioration de la qualité du travail ou de l'organisation. Tout agent qui a participé à leur réalisation perçoit la prime qui se compose d'une part fixe et d'une part proportionnelle à la rémunération indiciaire de l'agent¹⁹⁰. La prime d'intéressement est, quant à elle, entièrement fonction de la rémunération indiciaire des agents¹⁹¹. Le montant total attribué au titre de ces deux primes s'élevait en 2019 à 6,13 M€, soit en moyenne 1 419 € bruts par agent bénéficiaire.

Tableau n° 47 : Primes « projet de service » et « d'intéressement »

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prime projet de service						
Nombre d'agents concernés	5 908	5 852	5 748	5 432	4 458	4 275
Montant versé	5 406 446	5 338 273	5 266 985	4 994 462	4 213 335	3 977 303
Montant moyen par agent	915	912	916	919	945	930
Prime d'intéressement						
Nombre d'agents concernés	5 923	5 909	5 705	5 524	4 735	4 392
Montant versé	2 315 912	2 300 822	2 323 279	2 328 126	2 151 072	2 148 775
Montant moyen par agent	391	389	407	421	454	489
Total	7 722 358	7 639 095	7 590 264	7 322 589	6 364 407	6 126 078

Source : CRC, d'après les données de paye

Ces primes sont irrégulières puisqu'elles ne s'appuient sur aucun texte national. Depuis 2012¹⁹², il existe bien un dispositif d'intéressement à la performance collective ouvert aux agents des collectivités territoriales mais les délibérations du département ne s'appuient pas sur les textes qui le régissent, qui sont postérieurs. Elles ne prévoient pas les mêmes modalités d'attribution. En outre, les sommes versées par le département dépassent le plafond réglementaire fixé à 300 € par agent jusqu'en 2019, puis à 600 €.

¹⁸⁸ Sommes brutes versées au titre des indemnités « projet de service », « d'intéressement », « compensatrice » et pour frais de représentation en 2019.

¹⁸⁹ Rémunérations du personnel, hors charges sociales, impôts et taxes sur rémunération : 169,32 M€ en 2019.

¹⁹⁰ Selon la délibération de 1996 : part fixe : 609,80 € (4 000 F) ; part variable : 114,34 € à 381,12 € (750 F à 2 500 F).

¹⁹¹ Selon la délibération de 1996, elle variait entre 350,66 € (2 300 F) et 656,21 € (4 304,48 F). Les modalités de calcul de la prime d'intéressement ont été modifiées par une délibération de 2000. Depuis une délibération du 27 octobre 2000, l'enveloppe globale susceptible d'être attribuée au titre de la prime d'intéressement a été figée. Mécaniquement, compte tenu de la diminution du nombre d'agents observée sur la période récente, les montants servis à chaque agent ont augmenté et ont pu atteindre jusqu'à 768 € bruts en 2019.

¹⁹² En application de l'article 84 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et des décrets n° 2012-624 et 2012-625 du 3 mai 2012 pris pour son application.

En outre, les plafonds fixés par la délibération de 1996 pour la prime « projet de service » ne sont pas respectés. Ainsi, alors que le montant maximum a été fixé à 990 € et que la délibération de 1996 n'en prévoyait pas l'actualisation, la chambre a constaté que les montants servis ont pu atteindre jusqu'à 1 192 € bruts en 2019.

D'après les justifications avancées lors de leur création en 1996, ces deux primes avaient pour vocation de rendre attractifs les postes au sein du département et de palier un taux de rotation du personnel élevé. Or, les causes de la rotation du personnel sont à trouver ailleurs, puisque le taux de rotation¹⁹³ a varié du simple au double durant la période contrôlée par la chambre sans lien avec ces primes dont le versement a été constant. S'il évolue autour d'une moyenne de 10,6 %, il atteint jusqu'à 23,6 % pour les agents du pôle Solidarités où se concentrent la moitié des départs (303 départs en 2019), en lien avec la réorganisation du pôle.

Tableau n° 48 : Taux de rotation des personnels

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taux (en %)	7,8	8,9	10,3	13	13,8	10,1

Source : CRC, d'après les bilans sociaux

Enfin, la délibération qui les instaure ne prévoit leur versement qu'aux agents occupant des emplois permanents. Or, ces primes sont aussi versées à taux plein aux collaborateurs de cabinet à raison de 1 960 € bruts par an et par collaborateur, pour un montant total de l'ordre de 10 000 € par an. De plus, elles ne sont pas mentionnées sur leurs contrats avec le département.

Par ailleurs, les agents mis à disposition d'anciennes crèches départementales devenues municipales perçoivent, en juin, une prime dite « compensatrice », mise en place en même temps que la prime projet de service et la prime d'intéressement. Cette prime est tout aussi irrégulière, faute de base légale ou réglementaire. De plus, la délibération de 1996 ne prévoit pas les modalités de calcul de cette prime. Sur la période contrôlée par la chambre, le montant annuel moyen versé au titre de cette prime était de 0,17 M€ pour 182 agents en moyenne.

7.3.2.2 Les frais forfaitaires de représentation versés aux agents détachés sur emploi fonctionnel

En application d'une délibération du 29 juin 2012, des « frais de représentation » forfaitaires sont versés aux agents détachés sur des emplois fonctionnels, c'est-à-dire à la directrice générale des services et aux directeurs généraux adjoints. Cette indemnité est accordée par référence aux indemnités de frais de représentation des sous-préfets. Cette pratique destinée à rendre les rémunérations plus attractives, bien qu'atypique, était autorisée jusqu'en 2017¹⁹⁴ sous réserve d'en délibérer. Les montants servis, calculés dans le respect des plafonds réglementaires représentaient un complément de rémunération mensuel compris entre 167 € et 570 € bruts par agent concerné, soit entre 2 % et 5 % de leur rémunération totale.

Or, l'arrêté du 18 octobre 2004 instaurant le régime des frais de représentation des sous-préfets affectés en poste territorial a été abrogé au 1^{er} janvier 2018 par un arrêté du 14 novembre 2017 portant application du Rifseep à ces fonctionnaires. En conséquence, en application du principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale¹⁹⁵, les collectivités territoriales ne sont plus fondées à verser cette indemnité.

¹⁹³ Taux de rotation = ((départs + arrivées) / 2) / (effectif total).

¹⁹⁴ Par référence aux indemnités de frais de représentation des sous-préfets. La légalité de cette pratique destinée à rendre les rémunérations plus attractives (complément allant jusqu'à 570 € brut par mois) a été reconnue par le Conseil d'État (CE, 27 juin 2007, commune de Calais, n° 292946).

¹⁹⁵ L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. »

Or, depuis le 1^{er} janvier 2018, le département continue de verser cette indemnité à huit agents détachés sur emplois fonctionnels, pour un coût annuel de 20 868 € bruts (en 2019).

Suite au contrôle, le département a engagé une démarche de régularisation concernant le paiement des frais de représentation aux emplois fonctionnels. Il indique que les paiements auraient cessé en pratique depuis le 1^{er} avril 2021 et s'engage à faire adopter rapidement une délibération d'abrogation.

Recommandation régularité 4 : Supprimer les primes « projet de service », « d'intéressement », « compensatrice » ainsi que les frais de représentation forfaitaires.

7.3.3 La rationalisation de l'attribution de la NBI

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) valorise les emplois comportant des responsabilités ou une technicité particulière, et se traduit par l'attribution de points d'indices majorés. Elle doit cesser d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit. Seuls les fonctionnaires sont, à l'exclusion des agents contractuels, éligibles à la NBI. Les fonctions éligibles à la NBI et le nombre maximal de points attribuables sont définis par décrets. Pour certains emplois, des majorations sont prévues pour les agents exerçant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Après avoir réalisé un état des lieux, le département a lancé en 2016 un chantier de rationalisation des attributions de NBI. Il avait en effet constaté que sur 1 873 NBI attribuées (hors agents des collèges), 660 étaient en tout ou partie injustifiées, en raison d'une appréciation trop libérale des critères d'attribution. Par la suite, en 2019, lors de la réorganisation du pôle Solidarités qui regroupe la plupart des agents bénéficiant de la NBI, ce dispositif a constitué un point d'attention.

Cette politique a produit des effets. La rationalisation opérée, ainsi que l'effet de l'évolution de la carte des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ont entraîné une baisse de 40,3 % du nombre d'agents bénéficiaires de la NBI. Le total des rémunérations brutes correspondantes est passé de 2,44 M€ à 1,32 M€, soit une économie de 1,12 M€. Le poids de la NBI dans le montant total des rémunérations est passé de 1,3 % à 0,8 %.

Tableau n° 49 : Bénéficiaires de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

	2014	2019
Nombre moyen d'agents bénéficiaires	2 779	1 659
Proportion d'agents bénéficiaires (en %)	47,9	36,4
Nombre moyen de points par agent	15,9	14,5
Coût total bruts (en €)	2 436 345	1 317 707
Rémunérations versées (en %)	1,3	0,8
Montant moyen par agent (en €)	877	794

Source : CRC, d'après les fichiers de paye et les comptes de gestion

Il a été vérifié que les agents du département cumulant la NBI et le versement d'indemnités pour astreintes pouvaient bénéficier d'un tel cumul¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Au regard de l'article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération et de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale et du décret n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés.

7.4 Le temps de travail et l'absentéisme

7.4.1 Une durée annuelle du travail conforme aux exigences réglementaires depuis 2016

La durée du temps de travail des agents du département était en théorie conforme, depuis longtemps à la durée de référence de 1 607 heures dans la fonction publique territoriale¹⁹⁷.

Cependant, les délibérations de 2001 à 2004 fondant ce régime avaient prévu plusieurs exceptions. D'une part, les agents pouvaient opter pour le dispositif de la journée continue, c'est-à-dire l'absence de déduction de la pause méridienne du temps de travail en contrepartie de jours de congés supplémentaires. En vertu de ce dispositif déclaratif et non contrôlé, leur temps de travail pouvait être réduit jusqu'à six jours, soit porté à 1 565 heures. En 2015, plus de 3 700 agents avaient opté pour la journée continue, permettant l'obtention d'un nombre moyen de 4,5 jours de congés supplémentaires par agent. D'autre part, des régimes particuliers avaient été mis en place dans certains secteurs, au regard des sujétions et des cycles horaires des agents concernés¹⁹⁸, avec un temps de travail allant de 1 537 à 1 572 heures selon les cas.

À la fin de l'année 2015¹⁹⁹, le département a modifié son règlement du temps de travail. En supprimant plusieurs régimes dérogatoires, il souhaitait réduire les différences de traitement parfois injustifiées entre ses agents, limiter les exceptions et réaffirmer la durée annuelle de référence de 1 607 heures. Le dispositif de la journée continue a ainsi été supprimé, entraînant un gain de 70 ETP²⁰⁰. Certains régimes dérogatoires ont été supprimés²⁰¹ tandis que d'autres ont été maintenus²⁰² mais les conditions pour en bénéficier ont été précisées²⁰³. D'autre part, des horaires variables ont été introduits par souci de flexibilité, dont la réalisation est contrôlée par des badgeuses physiques et virtuelles (sur ordinateur).

7.4.2 Un recours raisonné aux heures supplémentaires mais des anomalies persistantes au niveau des conducteurs automobiles

7.4.2.1 Un régime conforme à la réglementation et un recours globalement raisonné aux heures supplémentaires

Les heures supplémentaires réalisées par les agents du département des Hauts-de-Seine sont rémunérées au travers de deux dispositifs. La majorité des agents concernés bénéficient des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), le dispositif le plus classique. D'autre part, les conducteurs automobiles ont bénéficié jusqu'en 2019 de l'indemnité représentative de sujétions spéciales et de travaux supplémentaires (IRSSTS). Les agents qui ne perçoivent plus cette prime se voient désormais octroyer des IHTS de droit commun.

¹⁹⁷ 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 renvoyant au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

¹⁹⁸ Assistants médico-techniques spécialité manipulation d'électro-radiologie, assistants et conseillers sociaux éducatifs, opérateurs affectés au standard, accueil physique du public difficile, accueil du public dans les parcs et jardins, fonctions auprès des enfants en crèche.

¹⁹⁹ Délibération du 23 novembre 2015 applicable au 1^{er} janvier 2016.

²⁰⁰ La mise en œuvre de la journée continue s'était traduite par 16 140 jours de congés en 2014 puis 16 756 jours en 2015, soit respectivement l'équivalent de 70 et 73 ETP, calculés sur la base de 229 jours travaillés.

²⁰¹ Régimes des opérateurs affectés au standard et des assistants médico-techniques spécialisés en manipulation d'électro-radiologie

²⁰² 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 permet la possibilité de réduire la durée annuelle du travail, sur délibération de l'organe délibérant, « (...) pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail (...), et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux. »

²⁰³ Certaines fonctions (accueil du public, travail auprès des enfants en crèche) doivent désormais être exercées à titre principal pour ouvrir droit au bénéfice du temps de travail réduit.

Ce régime est globalement conforme à la réglementation. Les agents susceptibles de réaliser plus de 25 heures supplémentaires par mois sont listés dans un arrêté. Ces cas sont limités à moins de 100 agents travaillant au sein de sept services susceptibles de connaître des pics d'activité²⁰⁴. En pratique, le nombre d'agents effectuant de tels dépassements est inférieur au nombre autorisé : il s'établissait à 30 en 2019 après avoir diminué d'un tiers depuis 2014.

Les sommes versées au titre de ces deux indemnités représentent moins de 0,3 % de la masse salariale en 2019, soit un volume faible²⁰⁵. Le nombre moyen d'agents ayant réalisé des heures supplémentaires a diminué de moitié entre 2014 et 2019 (- 48,2 %) et le montant des indemnités versées a logiquement baissé à due concurrence (- 47,5 %). Ces évolutions reflètent un recours plus raisonné aux heures supplémentaires, permis par la généralisation des horaires variables lors de la réforme du temps de travail adoptée en novembre 2015.

7.4.2.2 Des heures supplémentaires parfois encore utilisées comme compléments de rémunération, notamment pour les conducteurs automobiles

Cependant, les heures supplémentaires ont continué d'être dévoyées par l'attribution à quelques agents de forfaits mensuels assimilables à des compléments de rémunération. Leur nombre a fortement diminué sur la période contrôlée, passant ainsi de 91 agents en 2014 à 31 agents en 2019 (IHTS et IRSSTS confondues). Le coût correspondant s'élevait à 0,14 M€. Cette pratique concerne désormais presque exclusivement les conducteurs automobiles.

Le département doit s'interroger sur la pertinence des cycles de travail retenus et veiller à remettre ces pratiques en conformité avec le cadre réglementaire applicable. En effet, la chambre doute de la réalité des heures de travail ainsi rémunérées et constate que, même dans l'affirmative, elles conduiraient à excéder la durée légale du travail. En effet, leur nombre atteint parfois des niveaux particulièrement élevés. Ainsi, en 2018, un agent s'est vu rétribuer 1 138 heures, soit l'équivalent de 95 heures par mois (sur 12 mois) et 23,75 heures par semaine. Il aurait donc effectué en moyenne 58,75 heures de travail par semaine, soit bien plus que la « durée maximale hebdomadaire absolue » de travail de 48 heures²⁰⁶.

7.4.3 L'absentéisme inférieur à la moyenne des collectivités mais en hausse et coûteux

Le taux d'absentéisme²⁰⁷ des agents du département des Hauts-de-Seine s'élevait à 9 % en 2019. Le taux d'absentéisme du département est inférieur au taux moyen d'absentéisme constaté au sein des collectivités territoriales qui s'établissait à 9,2 % en 2017 (hors congé maternité, paternité et adoption)²⁰⁸.

²⁰⁴ Cabinet du président, unité transports et déplacements, unité hôtesses et huissiers, unité sûreté, unité coordination technique des événements, unité prestations logistiques, unité sécurité incendie.

²⁰⁵ Par rapport à la moyenne observée dans les collectivités : 0,7 %. Source : Cour des comptes, *Les heures supplémentaires dans la fonction publique*, Octobre 2020.

²⁰⁶ Code du travail : articles L. 3121-20 à L. 3121-22. Il est par ailleurs rappelé que La durée hebdomadaire de travail calculée sur une période quelconque de 12 semaines consécutives ne peut quant à elle dépasser 44 heures.

²⁰⁷ Les jours d'absence sont recensés par le département en jours calendaires. Le nombre de jours ouvrés d'absence a été estimé en appliquant au nombre de jours d'absence calendaires un coefficient de 5/7^{ème}.

La première définition du taux global d'absentéisme proposée est le rapport entre le nombre total de jours d'absences ouvrés estimé et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours ouvrés théoriques (251 jours).

La seconde définition du taux global d'absentéisme proposée est le rapport entre le nombre total de jours d'absences ouvrés estimé et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours travaillés théoriques dans la commune (226 jours dans le régime à 35 heures hebdomadaires en raison des 25 jours de congés annuels octroyés aux agents). Cette seconde définition rend compte de l'absentéisme réel. C'est celle qui est commentée ici.

²⁰⁸ Panorama 2019, *Collectivités territoriales, qualité de vie au travail et santé des agents*, Sofaxis novembre 2019.

Tableau n° 50 : L'absentéisme

(en %)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jours ouvrés d'absence / jours ouvrés						
Taux d'absentéisme	7,5	7,5	8,2	8,9	8,6	8,7
Taux d'absentéisme hors maternité, paternité et adoption	6,5	6,6	7,3	8,1	7,8	8,1
Jours ouvrés d'absence / jours travaillés cycle 35h/semaine						
Taux d'absentéisme	8,3	8,3	9,1	9,9	9,5	9,7
Taux d'absentéisme hors maternité, paternité et adoption	7,2	7,3	8,1	9,0	8,7	9,0

Source : CRC, d'après les bilans sociaux

Le coût théorique de cet absentéisme peut être évalué à 19,8 M€, soit les dépenses de personnels correspondant à 368 agents décomptés en ETP. L'économie théorique liée à la diminution de cent points de base (1 %) du taux d'absentéisme s'élèverait à 2,4 M€, ce qui justifie qu'une attention particulière soit portée à la réduction de l'absentéisme.

Une telle vigilance est d'autant plus nécessaire que l'absentéisme a augmenté sur la période contrôlée par la chambre. Cette augmentation est surtout due à la hausse du nombre de jours d'absences pour des pathologies de longue durée ou des pathologies professionnelles, dont la part dans le total des absences est passée de 33,8 % en 2014 à 38,1 % en 2019. Le nombre de jours d'absence par agent est particulièrement élevé dans certains pôles ou services où se concentrent en outre les absences pour maladies ordinaires : la MDPH (47,5 jours), le pôle ressources humaines et financières (43,2 jours) et le pôle communication (43,1 jours), ce qui appelle des actions ciblées. Le département précise que l'année 2019 est une année atypique, marquée par un nombre d'agents absents moins important mais des arrêts de plus longue durée. Il a engagé en 2020 plusieurs actions correctrices, dont l'élaboration d'un guide à l'attention des managers pour un meilleur contrôle des absences. Le département indique par ailleurs que les délais d'absence peuvent également être allongés par la durée de traitement assez longue des dossiers auprès du comité médical.

7.5 Une flotte de véhicules dont la gestion mériterait d'être encore rationalisée

Le département possède et gère un parc de 191 logements attribués à certains de ses agents pour nécessité absolue de service. La valeur locative de ces logements s'établit au total à 1,57 M€. Le montant des charges correspondantes supportées par le département n'est pas connu avec précision. Les bénéficiaires de ces logements sont principalement des agents de catégorie C exerçant des fonctions d'accueil et d'entretien dans les collèges et certains sites sportifs ou culturels gérés par le département. Il s'agit aussi de membres de la direction générale ou du cabinet. Huit agents, membres de la direction générale, bénéficient par ailleurs de véhicules de fonctions, pour un coût évalué à 70 000 € par an.

Compte tenu de l'envoi très tardif des données relatives à ces avantages en nature, la chambre n'a pas pu s'assurer de l'efficacité et de la régularité des pratiques du département en la matière. Cette transmission tardive témoigne, a minima, de la nécessité d'opérer un suivi plus régulier des coûts associés aux avantages en nature attribués aux agents.

Des données détaillées ont en revanche été fournies par le département concernant la gestion de sa flotte de véhicules, qui appelle les observations suivantes.

Le département des Hauts-de-Seine a acquis et gère une flotte de 601 véhicules, parmi lesquels 338 véhicules légers (service et fonction), 125 utilitaires et 82 scooters.

Depuis 2014, la gestion de la flotte de véhicule a été rationalisée et le contrôle de son utilisation a été renforcé, ce qui constitue un progrès notoire. Le nombre de véhicules légers a diminué de 30,3 % entre 2014 et 2020. Les véhicules ont été logotypés et regroupés en « pools ». Un logiciel de gestion de la flotte automobile a été déployé en juin 2016 qui permet de suivre nominativement les entrées et sorties ainsi que les kilomètres parcourus, d'identifier les utilisations excessives et de rappeler à l'ordre les agents concernés. De plus, le département a déployé des cartes de carburant et suit la consommation correspondante. Cette évolution a porté ses fruits puisque la consommation de carburant a baissé de près de 38 % en cinq ans. L'économie correspondante s'élève à 0,22 M€, soit 43,5 %.

La collectivité a également révisé son règlement d'usage des véhicules en 2021 suite au contrôle de la chambre.

En dépit de ces progrès, la flotte reste beaucoup trop importante et sous utilisée. Les véhicules présents sur un site sur trois étaient sous-utilisés en 2019²⁰⁹. De plus, il est fait un usage manifestement excessif du remisage à domicile, qui représentait 43 % des déplacements en 2019. Enfin, le suivi peut encore être amélioré. Un quart (26,3 %) des véhicules légers n'est toujours pas suivi dans le logiciel dédié. Il s'agit principalement des véhicules affectés aux pôles Aménagement et développement (53), Solidarités (35) et Commande publique (22) mais aussi au cabinet du président (5) et à la direction générale des services (2). Aucun scooter n'est suivi. Le suivi de l'utilisation des véhicules est parfois interrompu en juillet et août alors qu'il s'agit précisément d'une période à risque.

D'importantes marges de réduction du parc de véhicules, de rationalisation de son utilisation et d'amélioration de son contrôle existent donc encore. La chambre estime que le département devrait aller au bout de la démarche de rationalisation engagée ces dernières années.

7.6 Les anomalies constatées dans le recrutement de cadres

7.6.1 Des dossiers bien tenus mais des anomalies dans le recrutement d'administrateurs contractuels

La chambre a examiné 23 dossiers d'agents du département, sélectionnés en fonction de critères de risque : rémunérations les plus élevées ou existence de règles spécifiques s'appliquant au recrutement, à la rémunération et à la carrière des agents occupant certains emplois (contractuels, services du cabinet, emploi fonctionnels).

Les dossiers du personnel sont globalement bien tenus, la plupart des parcours des agents sélectionnés sont conformes aux règles en vigueur et les anomalies sont rares.

La chambre a constaté les anomalies suivantes qui constituent des irrégularités.

Fréquemment, les vacances de poste préalables au recrutement ou au renouvellement de certains contractuels sont insuffisantes : il n'est que trop rarement laissé un temps raisonnable de publicité qui permettrait de recevoir des candidats fonctionnaires. À huit reprises, la chambre a constaté que la décision du président du conseil départemental est intervenue avant même la publication de la vacance de poste, ou moins de deux semaines après. Il conviendra donc que le département veille à préserver le délai réglementaire d'un mois minimum (décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018).

²⁰⁹ Taux d'utilisation inférieur à 60 %. L'année 2020 n'a pas été examinée, étant atypique en raison de la crise sanitaire.

Parmi ces cas, quatre recrutements de cadres de haut niveau ont été effectués dans des conditions irrégulières : l'un au titre d'un « détachement sur contrat » et trois autres au titre de contrats standards. Ces trois recrutements de contractuels ont été effectués directement dans le grade d'administrateur ou dans celui d'administrateur hors classe, à des niveaux de rémunération très élevés. Dans un cas, la décision du président précédent a été fondée sur l'objectif de maintenir la rémunération de l'agent par rapport à sa situation antérieure, alors que la sujétion qui caractérisait celle-ci avait disparu.

Pour l'ensemble de cette partie, le président indique avoir déjà pris des mesures correctives et s'engage à faire ses meilleurs efforts pour respecter l'ensemble des dispositions applicables. La chambre rappelle qu'en matière indiciare le niveau de recrutement d'un contractuel doit être fondé sur les caractéristiques objectives du poste et qu'un administrateur hors classe titulaire ne peut être recruté en principe que pour exercer d'importantes responsabilités : c'est un fonctionnaire disposant d'une ancienneté significative acquise dans plusieurs organismes (avec une mobilité obligatoire pour obtenir le grade « hors classe »).

Dans un de ces cas, le département a indiqué durant l'instruction que le dossier de l'agent était perdu, puis certains éléments ont été fournis durant la contradiction écrite, ce qui n'a pas permis à la chambre d'exercer un contrôle complet.

7.6.2 Le recrutement d'un cadre par la voie du « détachement sur contrat » dans des conditions irrégulières

Durant la période sous revue, un ingénieur de l'État a été détaché de son ministère d'origine « sur contrat » pour pourvoir un emploi de la collectivité. Ces modalités adoptées par le département et acceptées par le ministère d'origine lui ont permis de bénéficier d'une rémunération plus élevée que dans le droit commun, tant en matière indiciare qu'indemnitaire.

Le détachement d'un fonctionnaire d'État dans une collectivité territoriale, cas prévu au 2° de l'article 14 du décret n° 85-986²¹⁰, doit s'effectuer dans les conditions de droit commun. Le « détachement sur contrat », selon le 4° du même article 14, n'est prévu que dans le cas d'un « détachement auprès d'une administration de l'État ou d'un établissement public de l'État dans un emploi ne conduisant pas à pension du code des pensions civiles et militaires de retraite ». Le détachement sur contrat n'est pas prévu pour occuper un poste au sein d'une collectivité locale.

Dans le cas du département, il existait un cadre d'emploi d'accueil pour le niveau A+, celui d'administrateur territorial ou d'ingénieur en chef (selon la filière). En application de l'article 26-1 du décret n° 85-986, la rémunération indiciare devait être fixée à un niveau égal ou à l'échelon immédiatement supérieur à celui que le fonctionnaire détenait dans son corps d'origine. Or, cela n'a pas été le cas puisque l'indice a été fixé par le « contrat » 445 points au-dessus du niveau auquel il pouvait prétendre.

En outre, le département était tenu de lui attribuer un régime indemnitaire respectant le principe de parité. L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose en effet que « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Les correspondances entre corps sont établies par décret²¹¹. Or, sa rémunération a été fixée par le « contrat » sans respecter le principe de parité, avec dépassement des plafonds réglementaires de deux primes.

²¹⁰ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

²¹¹ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les conséquences de ces irrégularités sur la rémunération qui lui a été versée par le département sont triples. Premièrement, son traitement a été calculé par référence un échelon inapplicable. Ce surclassement a entraîné un gain indu de 2 060 € bruts par mois. Deuxièmement, sa prime de responsabilité a été majorée en proportion. Troisièmement, compte tenu du fait qu'il bénéficiait d'un logement de fonctions pour nécessité absolue de service, il n'aurait pas dû pouvoir bénéficier de l'indemnité de fonctions à taux plein mais seulement de la moitié du taux plein²¹².

En tenant uniquement compte des irrégularités évoquées ci-dessus, le montant des sommes indues est très substantiel : 178 833 € bruts durant la période sous revue. En application de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le département est fondé à récupérer les sommes indument versées « dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive ».

7.7 Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines

À partir de 2015, le département s'est engagé dans une profonde réforme de sa politique de gestion des ressources humaines. Il a régularisé plusieurs de ses pratiques relatives au temps de travail, aux rémunérations, à la gestion des contractuels et à celle des œuvres sociales du personnel. Il a limité les recrutements afin de gagner en efficacité et diminuer sa masse salariale. La cotation des postes a été revue dans un souci de transparence. Le département a cherché à rénover ses pratiques managériales. Enfin, il a modifié son organisation, ses méthodes et ses outils si bien que sa fonction de gestion des ressources humaines apparaît aujourd'hui efficace et solide.

La chambre a pu constater l'ampleur des résultats obtenus. Le temps de travail est désormais conforme, y compris dans la pratique, à la durée annuelle légale de 1 607 heures. Le recours aux heures supplémentaires est nettement plus modéré que dans d'autres collectivités. La gestion de l'importante flotte de véhicules est en cours de rationalisation. Les effectifs ont fortement diminué, ce qui a permis au département d'absorber les surcoûts liés aux mesures réglementaires nationales et de décider de mesures nouvelles en faveur de ses personnels (participation à la mutuelle, refonte des rémunérations lors de la mise en œuvre du Rifseep) tout en faisant diminuer les dépenses de personnel de 2,1 % par an, en moyenne. Néanmoins, une partie de cette baisse n'est que transitoire du fait de vacances de poste subies et non durables. Le nombre de postes vacants en 2020 était en effet particulièrement important dans certains services, au risque d'entraver leur bon fonctionnement. Le département estime que ses effectifs sont arrivés à un étiage en 2019 et il a commencé à recruter en 2021, au pôle Solidarités notamment.

Toutefois, des irrégularités persistent, qui devront être corrigées. La chambre a ainsi identifié durant la période examinée quatre primes sans base réglementaire, qui représentent 3,7 % des rémunérations versées aux agents du département. Des irrégularités ont affecté le recrutement et la rémunération de certains cadres. Les heures supplémentaires continuent d'être dévoyées pour servir de complément de rémunération à un petit nombre d'agents. Le suivi des logements et véhicules de fonction et de service peut encore être amélioré.

²¹² Décret n° 2010-1705 du 30 décembre 2010 relatif à l'indemnité de performance et de fonctions allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et l'arrêté ministériel du 30 décembre 2010 fixant les montants annuels de référence de l'indemnité de performance et de fonctions allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts.

Le département devra aussi s'atteler à garantir la pérennité de ces transformations récentes. Les réorganisations se sont succédées à un rythme soutenu et les suppressions d'emplois ont été très importantes, représentant 1 333 agents décomptés en équivalent temps plein (ETP), soit une baisse de 22,6 % de l'effectif total. L'absentéisme est en hausse, ce qui appelle des mesures de prévention spécifiques que le département a initiées en 2020. Les besoins de reclassement d'agents sont importants. Ainsi, l'application du plan de gestion prévisionnel des effectifs, des emplois et des compétences, qu'il a adopté récemment, apparaît prioritaire.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	105
Annexe n° 2. Suites données aux dernières observations émises par la chambre	106
Annexe n° 3. Nouvelles compétences du département	107
Annexe n° 4. Subventions prévues par la dernière génération de plans triennaux	109
Annexe n° 5. Compétences partagées du département selon le CGCT	110
Annexe n° 6. Versements à la CCI et à la CMA entre 2017 et 2019.....	111
Annexe n° 7. Dispositions légales ou réglementaires instaurant des dépenses spécifiques pour le département des Hauts-de-Seine	112
Annexe n° 8. Comparaison en 2013 des coûts de chaque scénario immobilier envisagée, en phase transitoire et définitive, selon le département	113
Annexe n° 9. Tableau de suivi des redevances dues au titre du PPP « Seine musicale »	114
Annexe n° 10. Seine Musicale : valeurs actuelles nettes des scénarios MOP et PPP selon l'étude de 2011 (en M€)	115
Annexe n° 11. Redevances versées au partenaire TEMPO SEGUIN	116
Annexe n° 12. Échantillon de 22 départements	117
Annexe n° 13. Bases et taux de fiscalité directe (détails).....	119
Annexe n° 14. Reversements de fiscalité (détails)	120
Annexe n° 15. Seine Musicale : engagements hors bilan publiés	122
Annexe n° 16. Charges de personnel total selon les chapitres budgétaires	123
Annexe n° 17. Retraitements opérés dans l'analyse financière	124
Annexe n° 18. Commentaires des principaux postes comptables de l'investissement en 2019	126
Annexe n° 19. Budget supplémentaire en fonctionnement de juillet 2020	130
Annexe n° 20. Glossaire des sigles.....	131

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du département des Hauts-de-Seine a porté sur les exercices 2014 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Patrick Devedjian jusqu'au 29 mars 2020 (décès) ;
- Georges Siffredi à compter du 30 mars 2020 (intérim puis élection)

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	17 juin 2020	Ordonnateur
Entretien de début de contrôle	6 juillet 2020	Ordonnateur, DGS et DGA
Entretien de fin d'instruction	9 février 2021	Ordonnateur, DGS et DGA

Délibéré concernant le :	Date	Participants
Rapport d'instruction provisoire	2 novembre 2021	Ordonnateur, DGS

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	1	9 juillet 2021	Ordonnateur
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire			Date
			7 octobre 2021
Envoi du rapport d'observations définitives	1	24 décembre 2021	Ordonnateur
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	Nombre		Date
	1		1 ^{er} février 2022

Annexe n° 2. Suites données aux dernières observations émises par la chambre

Observations de la chambre	Appréciations sur la mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation portée
Rattachement des charges et des produits : organiser un contrôle interne comptable	Mis en œuvre	Fiche de procédure comptable Suivi et contrôle interne
Déterminer un seuil de rattachement à soumettre à l'assemblée délibérante.	Mis en œuvre	Seuil de 15 000 € - Règlement budgétaire et financier révisé - Délibération Conseil départemental du 14/12/2018
Recourir aux engagements statistiques pour le rattachement des charges liées à la prestation de compensation du handicap	Partiellement mis en œuvre	Rattachement statistique appliqué depuis 2014
Établir une provision pour le suivi des jours épargnés au titre d'un compte épargne temps (CET)	Mis en œuvre	Provision constituée et méthode d'évaluation définie
DSP Assainissement : revoir à la baisse le montant de la contribution, parallèlement, accélérer le renouvellement du réseau dans des conditions financières satisfaisantes	Partiellement mis en œuvre	avenants n ^{os} 8 et 9 nouvelle DSP à compter du 01/01/2019 Renouvellement stagnant

Source : Chambre régionale des comptes (CRC) Île-de-France

Annexe n° 3. Nouvelles compétences du département

Depuis l'adoption de la loi NOTRé, les départements ne disposent plus d'une « clause générale de compétence » mais peuvent continuer à subventionner les actions des communes soit au titre d'une compétence qu'ils détiennent (en l'espèce, assainissement, action sociale, culture, etc.), soit « *pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* » (art. L. 3211-1 du CGCT).

L'article L. 3211-1 du CGCT prévoit par ailleurs une compétence spécifique depuis la loi Maptam, dite clause de solidarité territoriale. Cette disposition n'est pas un substitut de l'ancienne clause de compétence générale, comme l'a rappelé le Gouvernement²¹³ : le département « *conserve seulement des compétences déterminées par la loi pour intervenir sur des objets spécifiques et limités s'inscrivant dans le cadre de la solidarité territoriale* ». Ainsi, la solidarité territoriale permet aux départements d'intervenir par la mise en œuvre de dispositifs expressément prévus par la loi (projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes à leur demande, aides au maintien des services en milieu rural, etc.).

Certains départements ont contesté pour excès de pouvoir les circulaires gouvernementales devant le Conseil d'État, qui les a déboutés. Les conclusions du rapporteur public sont extrêmement claires à ce sujet.

Conclusions sous la décision n° 407347 « Département des Yvelines et autres » (au sujet de la circulaire du 3 novembre 2016 du Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales) :

« Les requérants invoquent une méconnaissance des dispositions des articles L. 1111-2 et L. 3211-1 du CGCT. Les premières sont générales au point d'être programmatiques puisqu'elles énoncent que « les communes, les départements et les régions (...) concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie ». Les secondes dispositions mentionnées décrivent, là aussi de manière générale et très synthétique, les compétences du département, et sont invoquées en ce qu'elles donnent compétence à celui-ci « pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental » – tout en précisant aussitôt que c'est « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions [notamment] des régions ».

Les départements requérants soutiennent que ces dispositions fondent la légalité d'une intervention du département en matière économique sous la seule réserve que la compétence correspondante n'ait pas été attribuée par la loi à une autre personne publique... Outre qu'il est vain de prétendre voir dans les dispositions en question une sorte de rémanence, même limitée à la matière économique, de la clause de compétence générale du département – laquelle, n'en déplaise aux requérants, est bien morte –, une telle réserve existe, précisément, puisque le législateur a fait de la région la collectivité territoriale en principe compétente en matière de développement économique (...).

²¹³ Cf. réponse ministérielle à la question écrite n° 04624, publiée dans le JO Sénat du 12/07/2018 - page 3463, et instruction du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques de collectivités territoriales et de leurs groupements, issue de l'application de la loi NOTRé.

Cette règle de principe implique de ne pas interpréter les différents chefs d'attribution prévus par la loi en faveur des départements comme les autorisant à attribuer des aides aux entreprises, à moins que la loi ne contienne une dérogation expresse à la règle énoncée à l'article L. 1511-2 ou qu'elle ne puisse être lue, compte tenu de son objet, que comme constituant une dérogation à cette règle. Tel n'est pas le cas des dispositions qui prévoient, de manière générale, de possibles interventions du département en matière de tourisme, de culture ou de sport (article L. 1111-4, 2^e alinéa, du CGCT), ni de celles qui lui reconnaissent une mission de solidarité territoriale (article L. 3211-1 du CGCT, précité). »

Le département des Hauts-de-Seine est donc bien informé de la jurisprudence relative aux nouvelles compétences départementales puisqu'il comptait parmi les requérants et que la décision n° 407347 précité lui a été notifiée (art. 2).

Annexe n° 4. Subventions prévues par la dernière génération de plans triennaux

Les données prévues par le dernier plan triennal applicable à chaque commune sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Communes	Invest.	Fonctionnement	Total	Fonct. par hab.	Total par hab.
Antony	2 000 000	908 000	2 908 000	14,3	45,9
Asnières-sur-Seine	2 000 000	1 470 464	3 470 464	21,3	50,3
Bagneux	1 333 333	557 885	1 891 219	13,6	46,0
Bois colombes	1 100 000	658 333	1 758 333	23,1	61,7
Boulogne Bill.	2 456 667	1 884 253	4 340 920	15,5	35,8
Bourg la Reine	2 382 833	360 367	2 743 200	17,2	130,6
Châtenay-Malabry	2 333 333	1 054 069	3 387 402	31,3	100,6
Chatillon	1 453 333	692 667	2 146 000	18,4	56,9
Chaville	666 667	312 224	978 891	15,0	47,0
Clamart	2 273 333	661 976	2 935 309	12,4	54,9
Clichy	2 000 000	533 333	2 533 333	8,7	41,3
Colombes	2 000 000	1 246 271	3 246 271	14,5	37,8
Courbevoie	1 066 667	1 474 333	2 541 000	17,9	30,9
Fontenay aux Roses	1 566 667	242 388	1 809 055	9,8	72,9
Garches	900 000	316 667	1 216 667	17,3	66,5
Gennevilliers	2 125 000	575 980	2 700 980	12,2	57,3
Issy les Moulineaux	1 300 000	1 327 622	2 627 622	19,2	37,9
La Garenne Colombes	2 200 000	545 000	2 745 000	18,5	93,3
Le Plessis-Robinson	2 166 667	555 333	2 722 000	19,0	93,1
Levallois-Perret	695 702	1 418 037	2 113 739	21,8	32,6
Malakoff	791 667	398 758	1 190 425	12,9	38,5
Marnes la Coquette	56 601	10 000	66 601	5,4	35,8
Meudon	1 197 333	804 000	2 001 333	17,5	43,5
Montrouge	1 233 333	932 400	2 165 733	18,5	42,9
Nanterre	1 619 862	1 353 533	2 973 395	14,1	31,1
Neuilly-sur-Seine	1 166 667	965 600	2 132 267	15,8	34,8
Puteaux	1 666 667	566 667	2 233 333	12,6	49,7
Rueil Malmaison	1 266 667	1 538 840	2 805 507	19,3	35,2
Saint-Cloud	933 333	525 700	1 459 033	17,2	47,7
Sceaux	1 066 667	373 380	1 440 047	18,9	73,1
Sèvres	583 333	486 667	1 070 000	20,4	44,8
Suresnes	1 733 333	1 133 333	2 866 667	23,3	58,8
Vanves	543 333	524 700	1 068 033	18,7	38,1
Vaucresson	550 000	142 067	692 067	15,8	77,0
Ville d'Avray	383 333	81 333	464 667	6,9	39,5
Villeneuve la Garenne	766 667	732 600	1 499 267	30,7	62,8
Total général	49 578 998	27 364 781	76 943 779	-	-
Moyenne	1 377 194	760 133	2 137 327	16,9	54,1
Écart-type	651 468	463 606	933 924	5,4	22,4

Source : département, Insee, calculs CRC

L'aide rapportée au nombre d'habitant s'étale de 31 € à 130 €.

Quant à l'aide en fonctionnement rapportée au nombre d'habitant, elle s'étale de 5 € à 31 €. L'écart-type représente 32 % de la moyenne.

Annexe n° 5. Compétences partagées du département selon le CGCT

Article L. 1111-2

Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. (...)

Article L. 1111-4

(...) Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

(...) Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi.

Article L. 1111-9

I. - Les compétences des collectivités territoriales dont le présent article prévoit que l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sont mises en œuvre dans le respect des règles suivantes :

(...)

2° La participation minimale du maître d'ouvrage, prévue au deuxième alinéa du III de l'article L. 1111-10, est fixée à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques ;

3° A l'exception des opérations figurant dans le contrat de plan conclu entre l'État et la région et dans le contrat de convergence, les projets relevant de ces compétences peuvent bénéficier de subventions d'investissement et de fonctionnement soit de la région, soit d'un département.

(...) III. - Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;

2° L'autonomie des personnes ;

3° La solidarité des territoires. (...)

Article L. 1111-10

I.- Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. (...)

IV.- Par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-région ou dans les contrats de convergence et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État (...).

Article L. 3211-1

(...) promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes (...).

Annexe n° 6. Versements à la CCI et à la CMA entre 2017 et 2019

	Marchés	Montant (en €)
CCI		
2017	Total général	194 786
2018	Total général	254 028
2019	Total général	17 487
CMA		
2017	investissement	60 000
	fonctionnement	173 426
	Total général	233 426
2018	fonctionnement	180 000
2019	fonctionnement	300 000

Source comptes de gestion, calculs CRC

Annexe n° 7. Dispositions légales ou réglementaires instaurant des dépenses spécifiques pour le département des Hauts-de-Seine

➤ Au sein du CGCT :

L. 3421-2 : contribution au service des sapeurs-pompiers de Paris ;

L. 2512-25 : contribution aux services de la préfecture de police ;

R. 2512-27 : contribution aux services communs d'intérêt local suivants : institut médico-légal ; laboratoire central de la préfecture de police ; laboratoire central des services vétérinaires ;

L. 2531-4 : versement destiné au financement des services de mobilité ;

L. 3451-1 : assainissement collectif des eaux usées.

➤ Selon les autres codes :

L. 346-1 CASF : contribution à l'établissement public de la ville de Paris à caractère social et sanitaire, dénommé « centre d'accueil et de soins hospitaliers » (Nanterre) ;

L. 621-4 CCH : contribution au service du logement départemental (contrôle affectation des locaux) ;

R. 1241-46 C. transports : répartition des charges du STIF (aujourd'hui Île-de-France Mobilités) pour 7,742 %.

Annexe n° 8. Comparaison en 2013 des coûts de chaque scénario immobilier envisagée, en phase transitoire et définitive, selon le département

En phase transitoire (2,5 ans) :

	Nework	Arena
Prix estimé par les domaines en 2012/2013	96,75 M€ HT +/- 10 %	162 M€ HT +/- 10 %
Surface	21 500 m ²	31 000 m ²
Soit : prix au m2	4 500 € / m ²	5 226 € / m ²
Nombre de poste de travail à créer en phase transit.	1 200 + 545	1 745
Soit : m2 par agent en phase transit.	17,9 m ² / agent	17,8 m ² / agent
Date de disponibilité estimée	Juillet 2015	Décembre 2015
Coût annuel de fonctionnement estimé	2,6 M€ TTC	3,7 M€ TTC
Coût de la location sur 2,5 années	10 M€	0

Source : département

En phase définitive :

	Nework	Arena
Prix estimé par les domaines en 2012/2013	96,75 M€ HT +/- 10 %	162 M€ HT +/- 10 %
Surface	21 500 m ²	31 000 m ²
Soit : prix au m2	4 500 € / m ²	5 226 € / m ²
Nombre de poste de travail à créer en phase déf.	1 200	1 200 + 545 en location
Soit : m2 par agent	17,9 m ² / agent	17,8 m ² / agent
Date de disponibilité estimée	Juillet 2015	Décembre 2015
Coût annuel de fonctionnement estimé	2,6 M€ TTC	3,7 M€ TTC
Soit : coût annuel de fonctionnement au m ²	120,9 €/ m ²	119,4 €/ m ²

Source : département

Annexe n° 9. Tableau de suivi des redevances dues au titre du PPP « Seine musicale »

La réalisation entre 2017 et 2020 est suivie suivant la ventilation contractuelle de la redevance, avec une redevance supplémentaire pour provision (RB5).

Tableau n° 51 : Redevances dues et payées par le département

en milliers d'euros	Dues selon tableau de suivi interne		Payées selon réponses du département			
	Total HT	2017 HT	2017 HT	2018 HT	2019 HT	2020 HT
Redevances						
RB1 - Redevance financière	306 045	12 465	18 706	12 455	12 442	12 410
RB1a - part remboursement	142 810	5 282	7 924	5 282	5 282	5 282
RB1b - part coût de financement	133 182	6 188	9 788	5 493	5 830	5 823
RB1c - part IS	30 054	994	994	1 680	1 330	1 304
RB2 - Entretien-maintenance, Services et Fluides	138 843	3 959	4 324	5 228	5 028	6 663
RB2a - Fonctionnement - Mode veille	127 522	3 560	3 525	3 956	3 997	3 910
RB2b - Fonctionnement - Service Public	2 185	61	389	756	595	478
RB2c - Énergie et Fluides - Mode veille et Service Public	9 135	338	411	515	436	2 275
RB3 - Gros Entretien et Renouvellement	50 508	21	26	37	70	164
RB3a - Renouvellement	20 203	9	10	15	27	60
RB3b - Gros Entretien	30 305	13	16	23	43	104
RB4 - Frais de gestion et d'exploitation commerciale	52 507	1 391	1 235	1 493	1 519	1 515
RB4a (P) - Frais de gestion de la société de projet	23 489	670	587	625	636	655
RB4b - Impôts et taxes	7 552	109	109	292	295	295
RB4c - Charges fixes d'exploitation commerciale	18 943	540	473	504	513	490
RB4a (FCT) - Coûts accessoires au Crédit Long Terme	2 523	72	66	72	74	75
RB5 - Provisions pour modifications*	250	50	47	50	50	50
Total Redevances	548 153	17 886	24 338	19 263	19 109	20 802

Source : comptes de gestion, contrat et annexe n° XVIII, déclarations du département

L'écart pour l'année 2017 entre le prévu et le réalisé provient du décalage de l'ouverture de la Seine Musicale en 2017 (les intérêts facturés ont permis de rattraper les montants non facturés en 2016).

**Annexe n° 10. Seine Musicale : valeurs actuelles nettes des scénarios MOP et PPP
selon l'étude de 2011 (en M€)**

Scénario	MOP	PPP
Terrassements - Fondations - Gros Œuvre	41 804	39 714
Clos - Couvert	17 792	16 902
Équipements techniques	22 164	21 056
Appareils élévateurs	4 040	3 838
Équipements intérieurs	14 664	13 931
Équipements de salle	25 166	23 908
VRD - Espaces verts - Aménagements extérieurs	8 571	8 143
Total des coûts des travaux	134 201	127 491

Scénario	MOP	PPP
Études de conception	17 446	16 574
Mission OPC	1 074	1 020
Contrôle technique	671	637
Coordination SSI et SPS	805	765
Aléas de construction	5 368	3 825
Assurances	4 026	3 825
Taxes en construction	1 100	1 100
Coûts de maîtrise d'ouvrage du partenaire privé	-	3 187
Frais de conseil et de montage du partenaire privé	-	2 550
Coûts de mise en œuvre salle	95	95
Frais de communication de lancement	283	283
Coûts de MOA internes de la personne publique	2 053	547
Frais d'assistance à la personne publique	360	450
Indemnisation des candidats	2 000	3 000
Autres coûts d'investissement	35 281	37 857

Scénario	MOP	PPP
<i>Flux bruts</i>		
Travaux	134 201	127 491
Autres coûts d'investissement	35 281	37 857
Coûts de financement	emprunt bancaire sur 25 ans	Emprunt bancaire + rémun. fonds propres + frais
GER par an	variable	variable (idem)
Entretien-maintenance par an	0,2	0,2
Exploitation service public par an	5,0	5,0
Revenus par an	0,6	0,6

<i>VAN des flux (+ en dépenses, - en recettes)</i>		
VAN d'investissement et financement	150 377	167 677
VAN des coûts de gestion de projet	3 984	3 672
VAN du GER	24 903	26 810
VAN de l'exploitation globale	6 914	6
VAN du projet hors avantage socio-éco.	186 178	198 165
VAN de l'avantage socio-éco.		- 17 583
VAN du projet avec avantage socio-éco.	186 178	180 582

Annexe n° 11. Redevances versées au partenaire TEMPO SEGUIN

Pour l'ensemble de la période, décomposition de la redevance brut n° 1 (RB1) :

Redevances	HT	TTC
RB1 - Redevance financière	306 045	367 255
RB1a - part remboursement	142 810	171 372
RB1b - part coût de financement	133 182	159 818
RB1c - part impôt sur les sociétés	30 054	36 065
RB1 - décomposition selon Dailly		
RB1 part cédée et acceptée - facturation	213 332	
RB1 part cédée et non acceptée - facturation	92 713	
RB1 - décomposition selon type de dette		
RB1a - remboursement part cédée et acceptée	126 600	
RB1a - remboursement part dette sub. + capital	16 210	
RB1b - intérêts part cédée et acceptée	86 732	
RB1b - intérêts part dette subordonnée	16 080	
RB1b - rémunération actionnaires	30 370	

Source : collectivité

En 2019, année de fonctionnement normal, les redevances brutes s'élèvent à 19,1 M€ et les recettes garanties à 4,2 M€, soit une charge de redevances nettes de 14,9 M€ pour le département.

Selon la ventilation ci-dessous des charges facturées considérées comme relevant du fonctionnement, celui-ci représente environ 50 % des redevances brutes (9,5 M€ / 19,1 M€) :

Redevances brutes 2019	Montant (en €)
RB1c - part IS	1 330
RB2a - Fonctionnement - Mode veille	3 997
RB2b - Fonctionnement - Service Public	595
RB2c - Énergie et Fluides - Mode veille et Service Public	436
RB3b - Gros Entretien	43
RB3a - Renouvellement	27
RB4a (P) - Frais de gestion de la société de projet	636
RB4b - Impôts et taxes	295
RB4c - Charges fixes d'exploitation commerciale	513
RB5 - Provisions pour modifications	50
Total général	9 492 381

Source : collectivité (calculs CRC)

La redevance RB3a pour « Renouvellement » est considérée comme de fonctionnement mais par sa nature elle s'apparente plutôt à un investissement (elle est très faible à ce stade du projet).

Annexe n° 12. Échantillon de 22 départements

Départements métropolitains de plus d'un million d'habitant (y compris les Hauts-de-Seine), hors Paris et circonscription départementale du Rhône :

Code	Nom	Population 2017
59	Nord	2 604 361
13	Bouches-du-Rhône	2 024 162
93	Seine-Saint-Denis	1 623 111
92	Hauts-de-Seine	1 609 306
33	Gironde	1 583 384
62	Pas-de-Calais	1 468 018
78	Yvelines	1 438 266
77	Seine-et-Marne	1 403 997
44	Loire-Atlantique	1 394 909
94	Val-de-Marne	1 387 926
69M	Métropole de Lyon	1 370 678
31	Haute-Garonne	1 362 672
91	Essonne	1 296 130
38	Isère	1 258 722
76	Seine-Maritime	1 254 378
95	Val d'Oise	1 228 618
34	Hérault	1 144 892
67	Bas-Rhin	1 125 559
6	Alpes-Maritimes	1 083 310
35	Ille-et-Vilaine	1 060 199
83	Var	1 058 740
57	Moselle	1 043 522

TOTAL en Md€	Panel 22 dépt		CD 92	
	Moy.	En %	Cumul	En %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1,68	30	1,89	19
CVAE après péreq.	0,79	14	2,86	30
IFER	0,03	1	0,01	0
DMTO après péreq.	1,44	27	3,38	38
Taxes liées aux véhicules	0,79	14	0,47	5
Impôts et taxes spécifiques liés à la production	0,85	15	0,76	8
= Ressources fiscales propres diminuées péreq.	5,59	100	9,37	100

PAR HABITANT en €	Panel 22 dépt	CD 92
	Moy.	Cumul
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1 199,85	1 171,97
CVAE après péreq.	567,11	1 779,63
IFER	20,71	6,06
DMTO après péreq.	1 030,24	2 099,34
Taxes liées aux véhicules	561,92	292,98
Impôts et taxes spécifiques liés à la production	607,03	469,54
= Ressources fiscales propres diminuées péreq.	3 986,86	5 819,52

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Conseil départemental des Hauts-de-Seine – Contrôle organique – exercice 2014 et suivants
Rapport d'observations définitives

	Panel 22 dépt	CD 92
TOTAL en Md€	Somme	Somme
Dépenses d'équipement (y.c. travaux en régie)	15,3	1,6
Subventions d'équipement (y.c. subventions en nature)	10,1	0,8
TOTAL	25,4	2,5

	Panel 22 dépt	CD 92
PAR HABITANT en €	Somme	Somme
Dépenses d'équipement (y.c. travaux en régie)	498	1 001
Subventions d'équipement (y.c. subventions en nature)	327	523
TOTAL	825	1 525

Source : comptes de gestion, calculs CRC

TOTAL en Md€	Panel 22 dépt		CD 92	
	Moy	En %	Cumul	En %
Charges à caractère général	0,5	8	1,0	12
+ Charges de personnel	1,4	20	1,6	20
+ Aides directes à la personne	2,3	33	1,7	22
+ Aides indirectes à la personne	1,6	22	1,8	22
+ Subventions de fonctionnement	0,3	4	0,4	5
+ Autres charges de gestion	0,9	12	1,4	18
+ Charges d'intérêt et pertes de change	0,1	1	0,1	1
= Charges courantes	7,01	100	7,93	100

PAR HABITANT en €	Panel 22 dépt	CD 92
	Moy	Cumul
Charges à caractère général	378,61	614,10
+ Charges de personnel	993,43	997,49
+ Aides directes à la personne	1 638,11	1 087,06
+ Aides indirectes à la personne	1 114,25	1 089,39
+ Subventions de fonctionnement	194,47	237,34
+ Autres charges de gestion	613,15	865,47
+ Charges d'intérêt et pertes de change	72,27	39,11
= Charges courantes	5 004,29	4 929,97

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Annexe n° 13. Bases et taux de fiscalité directe (détails)

Taux et produit voté de la taxe foncière

Taxe sur le foncier bâti	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	var. (en %)
Produit voté (M€)	297	304	312	318	323	328	334	2,0
Taux adopté (%)	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	
Taux moyen de la strate (%)	12,58	12,91	14,05	14,13	14,09	-	-	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les états 1253 (var. : taux de croissance annuel moyen)

Bases de taxe foncière

en millions d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	var. (en %)
Bases effectives	4 191	4 296	4 405	4 484	4 564	4 633	4 724	2,0

Source : CRC, d'après les états 1253 (var. : taux de croissance annuel moyen) ; * 2020 : bases prévisionnelles

Bases TF par habitant

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var. (en %)
92	2 650	2 708	2 768	2 806	2 849	2 890	1,7
strate	1 493	1 438	1 521	1 535	1 560	1 450	- 0,6
ratio	1,77	1,88	1,82	1,83	1,83	1,99	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les états 1253 (var. : taux de croissance annuel moyen) ;
2019 strate non disponible

Produits de CVAE

en millions d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (en %)
CVAE perçue	643	655	656	332	329	348	- 11,6
Reversement par la région				338	338	338	-
CVAE totale retraitée	643	655	656	670	667	686	1,3

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

Produit de CVAE par habitant

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
en euros / hab.	406	413	412	208	206	217
en euros / hab. strate	150	148	156	79	78	73
ratio	2,71	2,79	2,64	2,63	2,64	2,97

Source : chambre régionale des comptes, d'après les états 1253 (TCAM : taux de croissance annuel moyen)

Annexe n° 14. Reversements de fiscalité (détails)

Les cinq premières lignes du tableau rappellent les données exposées dans le rapport, les suivantes détaillent la ligne de « fiscalité reversée retraitée ».

Ce poste, qui est le fruit d'une synthèse des différentes péréquations avec l'État et entre collectivités, est susceptible d'agréger des « reversements » (montants négatifs) et des perceptions (montants positifs) de produits fiscaux.

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Impôts et taxes (bruts)	1 747 781 003	1 800 656 361	1 532 704 362	1 555 030 744	1 653 416 579
Attribution de compensation CVAE			337 986 686	337 986 686	337 986 686
Impôts et taxes (bruts) retraités	1 747 781 003	1 800 656 361	1 870 691 048	1 893 017 430	1 991 403 265
Fiscalité reversée retraitée	- 334 079 554	- 352 945 456	- 356 189 019	- 356 555 165	- 355 983 930
Impôts et taxes (nets)	1 413 701 449	1 447 710 905	1 514 502 029	1 536 462 265	1 635 419 335
Détail reversements...	- 334 079 554	- 352 945 456	- 356 189 019	- 356 555 165	- 355 983 930
FNGIR	- 241 851 356	- 241 851 356	- 241 851 356	- 241 851 356	- 241 851 356
FP CVAE	- 19 287 567	- 19 641 164	- 19 670 825	- 13 290 453	- 13 201 338
FSD IDF	- 30 000 000	- 30 000 000	- 29 410 651	- 30 000 000	- 27 277 604
Frais gestion TF	6 888 790	7 227 190	7 324 820	7 385 906	7 404 749
Reversements DMTO	- 49 829 421	- 68 680 126	- 72 581 007	- 78 799 262	- 81 058 381
Reversements non inclus					
Autres reversements sur DMTO (Fonds de soutien interdépartemental)	0	0	0	0	- 13 431 209
Reversements taxes CAUE	- 193 872	- 357 751	- 45 429	- 2 142 721	- 4 426 595

L'attribution de compensation CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) est versée depuis 2017 par la région Île-de-France au département, en compensation de la perte d'une moitié des recettes de CVAE par celui-ci. Cette perte est le résultat d'une réforme nationale lors du transfert de la compétence transports, qui dans le cadre de l'Île-de-France suppose un aménagement attendu que c'est Île-de-France Mobilités, et non la région, qui y exerce la compétence transports.

Pour rétablir une chronique cohérente de produits fiscaux, l'attribution de compensation CVAE est réintégrée dans ces produits à compter de 2017.

En conséquence également, la ligne « fiscalité reversée retraitée » apparaît hors attribution de compensation CVAE. Ces deux opérations symétriques sont neutres pour la ligne « impôts et taxes (nets) ».

Au sein de la ligne « « fiscalité reversée retraitée », on trouve :

- le versement au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) : fonds national de garantie individuelle des ressources, un instrument de péréquation entre collectivités ;
- le versement au fonds de péréquation propre à la CVAE ;
- le versement au fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France instauré par l'article L. 3335-3 du CGCT ;
- la perception d'une partie des frais de gestion de la taxe foncière, reversée par l'État aux départements depuis 2014 suite au « pacte de confiance et de responsabilité » signé le 16 juillet 2013 ;
- les deux reversements suivants en matière de DMTO (droits de mutation à titre onéreux) : le prélèvement dû au titre du fonds national de péréquation des DMTO (article L. 3335-2 du CGCT) et celui dû au titre du fonds de solidarité en faveur des départements (article L. 3335-3 du CGCT).

À partir de 2019 est apparu un autre instrument de péréquation, le « fonds de soutien interdépartemental à destination des départements » (instauré par le I de l'article 261 de la loi de finances pour 2019) dont le versement n'est pas inclus dans la péréquation ordinaire à ce stade (pour des motifs de comparaison avec les autres départements de l'échantillon), ni les reversements de taxe affectés au conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) (qui interviennent lorsque les services fiscaux remboursent, dans certains cas, au titulaire d'un permis de construire la taxe prélevée).

Annexe n° 15. Seine Musicale : engagements hors bilan publiés

En 2017 :

Nature des prestations prévues par le contrat de PPP	CA 2017 : Montant total prévu au titre du contrat de PPP (TTC)	CA 2017 : Montant de la rémunération 2017 du cocontractant (TTC)	Montant total selon tableau interne du CD (HT)	Montant de la rémunération 2017 effectivement payée selon CD (HT)	Discordance 2017
RB1a Travaux	142 809 981	7 923 521	142 809 980	7 923 521	0
RB1b Frais financiers	133 181 541	9 787 978	133 181 541	9 787 978	0
RB1c Impôts et taxes	30 053 946	994 167	30 053 945	994 167	0
RB2 Entretien, maintenance	97 844 507	4 243 212	138 843 000	4 324 409	81 197
RB3 GER	31 463 544	25 743	50 508 000	25 743	0
RB4 Frais de gestion	39 633 087	1 234 750	52 507 000	1 234 750	0
RB5 Provisions	250 000	46 944	250 000	46 944	0
TOTAL RB1	306 045 468	18 705 666	306 045 466	18 705 666	0
TOTAL RB	475 236 606	24 256 315	548 153 466	24 337 512	81 197

Le montant total contractuel est tiré de tableau de suivi interne des services, qui récapitule les redevances en HT. La comparaison entre le compte administratif et les montants indiqués en réponse au contrôle montre d'une part que l'annexe au CA a été renseignée « hors taxe » (au lieu de TTC comme attendu), tant pour le montant total que pour l'année 2017. D'autre part, qu'une légère discordance au CA existe encore sur la ligne RB2 pour le montant payé en 2017.

En 2019 :

Nature des prestations prévues par le contrat de PPP	CA 2019 : Montant total prévu au titre du contrat de PPP (TTC)	CA 2019 : Montant de la rémunération 2019 du cocontractant (TTC)	Montant total selon annexes du contrat de PPP après avenants	Montant de la rémunération 2019 effectivement payée selon CD (TTC)	Discordance 2019
RB1a Travaux	147 541 568	5 440 818	ND	5 440 818	0
RB1b Frais financiers	137 327 934	6 004 435	ND	6 004 435	0
RB1c Impôts et taxes	30 955 564	1 674 190	ND	1 370 057	-304 133
RB2 Entretien, maintenance	100 779 842	5 165 476	ND	5 179 290	13 814
RB3 GER	32 407 450	72 557	ND	72 557	0
RB4 Frais de gestion	40 822 080	1 259 962	ND	1 564 095	304 133
RB5 Provisions	257 500	51 500	ND	51 500	0
TOTAL RB1	315 825 067	13 119 443	0	12 815 310	-304 133
TOTAL RB	490 091 939	19 668 938	0	19 682 752	13 814

La discordance entre le compte administratif et les montants indiqués en réponse au contrôle n'est pas expliquée. Les montants du total contrat au CA sont probablement renseignés HT, comme en 2017. En revanche, au vu du tableau de suivi précis de la facturation (T4 2019) tenu par les services (fichier Excel), il semble que la rémunération 2019 soit renseignées TTC au compte administratif. En procédant à une comparaison TTC avec les tableaux internes du département, il subsiste néanmoins encore de légères discordances.

Dans son tableau de suivi, le département a également identifié des discordances avec les montants renseignés par le partenaire dans son rapport annuel, qui sont expliquées dans les réponses au contrôle et ne sont pas reprises ici.

Annexe n° 16. Charges de personnel total selon les chapitres budgétaires

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (en %)	Variation totale
chap. 012	289	292	290	281	266	250	- 2,8	- 39
chap. 013	16	11	12	11	9	5	- 20,0	- 11
Charges de personnel totales (012-013)	273	282	279	270	258	245	- 2,1	- 28

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

Annexe n° 17. Retraitements opérés dans l'analyse financière

Section de fonctionnement :

Ne sont proposés pour retraitement au niveau de l'analyse financière que les opérations neutres en recettes et en dépenses ayant pour effet de gonfler ces masses financières sans impact pour l'ensemble de la période sur le niveau de l'autofinancement. Il s'agit de :

- l'annulation et la réémission, sur un fondement juridique différent, d'un titre de recettes correspondant aux produits constatés d'avance par le délégataire dans le cadre de l'ancienne DSP du très haut débit (31,90 M€) ;
- la part de la demande indemnitaire formulée en 2016 par le délégataire, non reconnue par le tribunal administratif dans son jugement du 15 février 2018 (186,80 M€) : un titre émis en 2016 et annulé en 2018.

En revanche, les autres demandes indemnitaires ne font pas l'objet de retraitements dans la mesure où leur sort est encore pendant devant les juridictions administratives, à l'analyse desquelles il a été choisi de ne pas se substituer.

D'autres part, l'ensemble des autres dépenses et recettes, liées notamment aux frais d'actes et de contentieux, aux flux avec le budget annexe, au rachat du réseau à l'ancien délégataire puis à sa cession à Covage 92, ont impacté les produits et charges et doivent être retraitées (sans impact sur l'autofinancement).

Retraitements au titre du contentieux « très haut débit » :

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits exceptionnels			- 186,80	- 31,90			
Charges exceptionnelles				- 31,90	- 186,80		
Capacité d'autofinancement			- 186,80	0	+ 186,80		

Source : CRC, d'après l'état de suivi du contentieux tenu par le département

Section d'investissement :

Dans le cadre du litige avec Sequalum, le mandat par lequel le département devait payer la valeur nette comptable du réseau (91,55 M€ au compte 2153) n'a pas été réglé mais a été compensé avec une créance contentieuse détenue sur Sequalum. Les dépenses d'investissement sont majorées comptablement en 2016 d'une dépense sans réalité économique.

En 2015, le département a intégré gratuitement dans son patrimoine de nombreuses parcelles évaluées à plus de 5 M€ et provenant de collègues²¹⁴, pour un montant total de 113,4 M€.

En application de l'instruction M52, tome 2, titre 3, chap. 3, § 1.2.2.2, la réception d'immobilisations à titre gratuit ne procédant pas d'une dotation ou d'un apport constitue une subvention en nature. La parcelle est intégrée à l'actif du bénéficiaire par le crédit de la subdivision intéressée, soit du compte 131 si l'immobilisation reçue est amortie, soit du compte 132, dans le cas contraire. Ces enregistrements comptables affectent la cohérence des chroniques d'investissement, en dépenses, et des autres subventions, en recettes, alors qu'elles n'ont pas d'incidence sur la situation financière de la collectivité.

Pour restaurer la comparabilité de la chronique des soldes intermédiaires de gestion, les opérations ci-dessous sont retraitées du tableau de financement de l'investissement.

²¹⁴ La neuvième opération porte non pas sur un collègue mais sur la « tour aux figures » du parc de l'Île-Saint-Germain, pour 6,5 M€.

Conseil départemental des Hauts-de-Seine – Contrôle organique – exercice 2014 et suivants
Rapport d'observations définitives

Compte (nature)	N° pièce	Date	Montant (en €)	Type pièce
1328	34214	05/11/2015	26 800 000	Titre ordre budgétaire
1328	35270	24/11/2015	23 000 000	Titre ordre budgétaire
1328	28556	29/09/2015	15 578 283	Titre ordre budgétaire
1328	29470	12/10/2015	10 050 000	Titre ordre budgétaire
1328	34215	05/11/2015	9 330 000	Titre ordre budgétaire
1328	40483	18/12/2015	9 129 790	Titre ordre budgétaire
1328	29469	12/10/2015	7 238 400	Titre ordre budgétaire
1328	20109	13/07/2015	6 499 999	Titre ordre budgétaire
1328	39940	14/12/2015	5 775 068	Titre ordre budgétaire
TOTAL			113 401 540	

Retraitements proposés pour le tableau d'investissement et de son financement :

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Commentaire
Dépenses d'investissement			- 91,6				Mandat de versement VNC du THD à Sequalum (compte 2153)
Subventions d'investissement reçues		- 113,4					Opé. d'ordre budg. aux comptes 1324 et 1328 pour intégration de parcelles dans le patrimoine dép.
Dépenses d'investissement (via la ligne "autres investissements nets")		- 113,4					Opé. d'ordre budg. symétrique au compte 21 pour intégration dans le patrimoine

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Annexe n° 18. Commentaires des principaux postes comptables de l'investissement en 2019

La partie 6.4.2 commente les évolutions qui sont calculées dans le tableau ci-dessous. L'année 2020 n'est pas incluse dans le commentaire du fait de son caractère exceptionnel (crise sanitaire).

Évolution de l'investissement « par fonction » (2014-2019)

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var.	2020
Dépenses d'équipement	265	279	291	245	235	247	- 18	226
Services généraux	74	35	31	56	25	19	- 55	18
Sécurité	0	0	0	0	0	0	-	0
Enseignement	72	64	60	53	47	54	- 18	70
Culture, jeunesse, sports et loisirs	16	77	87	36	19	25	10	26
Prévention médico-sociale	1	3	2	0	0	0	0	0
Action sociale (hors RMI et RSA)	1	5	8	1	22	22	21	6
Revenu minimum d'insertion	0	0	0	0	0	0	-	0
Revenu de solidarité active	0	0	0	0	0	0	-	0
Réseaux et infrastructures	71	74	83	74	83	89	18	54
Aménagement et environnement	8	10	11	9	9	19	10	17
Transports	22	11	9	15	28	18	- 4	33
Développement	0	0	0	0	0	0	0	2
Subventions d'équipements	168	105	85	119	141	216	48	175
Services généraux	2	0	1	1	1	63	61	52
Sécurité	2	2	1	2	2	2	0	2
Enseignement	14	8	9	12	15	13	- 1	13
Culture, jeunesse, sports et loisirs	11	7	8	10	8	13	3	17
Prévention médico-sociale	0	0	0	0	0	0	0	0
Action sociale (hors RMI et RSA)	2	4	2	5	4	8	6	9
Revenu minimum d'insertion	0	0	0	0	0	0	-	0
Revenu de solidarité active	0	0	0	0	0	0	-	0
Réseaux et infrastructures	17	11	9	7	12	12	- 6	10
Aménagement et environnement	107	63	46	34	43	42	- 66	35
Transports	10	10	8	48	56	62	52	36
Développement	1	1	0	0	0	0	-	0
Non ventilés	22	13	13	- 24	- 1	9	-	8
TOTAL équipements directs et subventions versées	411	372	362	387	377	453	-	393

Source : CRC, d'après les comptes administratifs et comptes de gestion, retraitements 2015 et 2016 ; la variation est calculée entre 2014 et 2019 pour ne pas inclure des effets exceptionnels en 2020.

Lorsque les investissements sont ventilés « par nature », on constate que le département investit prioritairement dans sa voirie, les réseaux divers (notamment en assainissement, qui reste une compétence départementale) et les bâtiments de ses services publics (y compris via la dette du PPP Seine Musicale), qui représentent 213 M€ sur les 247 M€ de dépenses en 2019.

Investissement en 2019 par nature comptable	Compte	Charges (en €)
Réseaux de voirie en cours	23151	61 188 909
Installations et outillage techniques sur réseaux divers en cours	23153	30 564 846
Constructions bâtiments scolaires en cours	231312	27 724 073
Installations bâtiments publics	21351	25 219 330
Constructions bâtiments sociaux et médico-sociaux en cours	231313	21 818 827
Aménagements de terrains	2128	13 245 955
Concessions et droits similaires	2051	11 355 273
Constructions bâtiments culturels et sportifs en cours	231314	9 959 436
Dette PPP	1675	7 825 174
Terrains bâtis	2115	5 032 626
Matériel informatique scolaire	21831	4 781 471
Installations de voirie en cours	23152	4 735 764
Autres lignes inf. à 4 M€	-	23 209 832

Source : comptes de gestion, calculs CRC

L'examen des 12 premières lignes montre l'importance des investissements en 2019 dans les bâtiments sociaux et médico-sociaux et celle également de la dette des PPP (qui financent notamment la Seine musicale et un collège). L'importance relative des investissements dans l'équipement informatique des collèges publics est également notable (4,7 M€ en 2019, 6,1 M€ en moyenne annuelle durant la période).

Les travaux sur réseaux de voirie en cours, le premier poste d'intervention avec 61 M€, concernent en premier lieu le réseau routier départemental (avec 49 M€²¹⁵) et en second lieu les transports publics de voyageurs (avec 11,5 M€²¹⁶) qui sont très majoritairement des aménagements liés à la construction du nouveau tram T10²¹⁷ et aux travaux préparatoires du prolongement à l'ouest de la ligne existante T1²¹⁸. À cette occasion, les investissements dans les réseaux divers, notamment d'assainissement, sont très importants²¹⁹, en lien avec le passage des nouvelles lignes de tram qui suppose le détournement de certaines canalisations.

Plus finement, la ventilation des investissements dans les équipements départementaux (groupe de fonctions 90) en 2019 par fonction et sous-fonction (ou rubrique) est également riche d'enseignements :

²¹⁵ Rubrique fonctionnelle 621.

²¹⁶ Rubrique fonctionnelle 821.

²¹⁷ La ligne 10 du tramway d'Île-de-France (T10) est un projet de ligne du tramway d'Île-de-France d'une longueur de 8,2 kilomètres entre la gare de La Croix de Berny à Antony et la place du Gard à Clamart. Les travaux de génie civil ont commencé en 2019.

²¹⁸ Ce prolongement doit permettre de connecter la ligne T1 à la ligne T2 à Colombes.

²¹⁹ Sous-rubrique fonctionnelle 61.

Fonction et rubrique	Mandats (en €)	En %	Intitulés
900	18 984 427		Services généraux
21	442	0	Assemblée locale
202	18 983 985	100	Administration générale (hors personnel)
902	53 642 166		Enseignement
23	313 282	1	Enseignement supérieur
221	53 328 883	99	Enseignement du deuxième degré - Collèges
903	25 408 278		Culture, jeunesse, sports et loisirs
32	5 397 476	21	Sports
311	6 221 797	24	Culture - Activités artistiques et action culturelle
312	12 994 938	51	Culture - Patrimoine (Monuments)
314	324 559	1	Culture - Musées
315	469 508	2	Culture - Services d'archives
904	468 063		Prévention médico-sociale
41	468 063	100	PMI et planification familiale
905	22 341 397		Action sociale (hors RMI et RSA)
50	22 198 025	99	Services communs
51	80 572	0	Famille et enfance
52	43 672	0	Personnes handicapées
58	19 128	0	Autres interventions sociales
906	89 030 840		Réseaux et infrastructures
60	411	0	Services communs
61	31 038 092	35	Eaux et assainissement
621	57 379 384	64	Routes et Voirie - Réseau routier départemental
628	612 953	1	Routes et Voirie - Autres réseaux de voirie
907	18 585 307		Aménagement et environnement
70	2 098 529	11	Services communs
738	16 486 777	89	Autres actions en faveur milieu naturel
908	18 201 039		Transports
821	18 201 039	100	Routier
Total général	246 661 516		

Source : comptes de gestion

Les investissements dans l'enseignement sont consacrés aux collèges à 99 %.

Les investissements dans la fonction « Culture, jeunesse, sports » sont consacrés pour moitié au patrimoine, ce qui montre l'importance de celui-ci dans l'activité du département (domaine de Sceaux, etc.)²²⁰. Ils sont ensuite consacrés pour un quart au sport et un quart aux activités artistiques.

Concernant les réseaux, les investissements sont consacrés pour les deux tiers à la voirie et un tiers à l'assainissement. Cette priorité à la voirie sur le réseau d'assainissement était plus marquée en début de période (avec une répartition respectivement de trois quarts et un quart), en lien avec les constats de la chambre dans son précédent rapport sur l'insuffisant rythme de renouvellement des immobilisations du réseau d'assainissement.

²²⁰ Par exemple la principale dépense en 2019 pour la rubrique 312 consiste en opérations de rénovation et d'accessibilité du château du domaine de Sceaux (2,3 M€).

Les investissements dans la fonction « aménagement et environnement » concerne en pratique les parcs et jardins du domaine départemental à 90 %, et donc encore potentiellement les actifs patrimoniaux comme le Domaine de Sceaux (par exemple, la rénovation des cascades et du grand canal pour 0,6 M€).

Les investissements dans la fonction « transports » sont consacrés entièrement au réseau routier, mais peuvent être en lien avec les travaux des lignes de transports publics franciliens (par exemple, la dépense la plus importante en 2019 est l'adaptation des voiries et réseaux divers à cause du prolongement de la ligne de tram T1 à Asnières, pour 7,2 M€).

Annexe n° 19. Budget supplémentaire en fonctionnement de juillet 2020

Les chapitres budgétaires sont présentés ici hors « dépenses imprévues » et hors virement à la section d'investissement (chap. 023).

Les dépenses prévues aux chapitres globalisés 015, 016, 017 (respectivement RMI, APA et RSA) ont été re-ventilées dans les autres chapitres, pour adopter une présentation « par nature » exclusivement.

L'augmentation des charges générales provient essentiellement des achats de fournitures pour les collèges (+ 9,2 M€)²²¹.

L'augmentation des « autres charges courante » provient pour l'essentiel des crédits en matière de RSA (+ 15 M€), de frais de séjour (+ 20 M€) et des subventions (+ 16 M€). Ces dernières augmentent quasi exclusivement pour la fonction « Action sociale » (hors RMI, etc.).

(en €)	BP	BS	Cumul	BS en %
Dépenses				
Charges à caractère général	165 640 138	32 936 938	198 577 076	20
Charges de personnel et frais assimilés	275 000 000	4 434 096	279 434 096	2
Atténuations de produits	418 394 085	12 427 471	430 821 556	3
Autres charges de gestion courante	649 283 576	80 842 030	730 125 606	12
Frais fonctionnement des groupes d'élus	547 350	0	547 350	0
Charges financières	13 607 238	145 454	13 752 692	1
Charges exceptionnelles	1 579 692	145 454	1 725 146	9
Dot. Amortissements	238 992 852		238 992 852	0
Recettes				
Atténuations de charges	3 523 000	580 000	4 103 000	16
Prod. services, domaine, ventes diverses	22 571 057	0	22 571 057	0
Impôts et taxes (hors directs)	740 281 013	- 140 200 000	600 081 013	- 19
Impositions directes	1 032 789 386	19 701 292	1 052 490 678	2
Dotations, subventions et participations	120 156 066		120 156 066	0
Autres produits d'activités	25 762 100		25 762 100	0
Produits financiers	401 277		401 277	0
Produits exceptionnels	204 468 039	12 979 400	217 447 439	6
Reprise sur amortissements et provisions	2 852 712		2 852 712	0

Source : budgets (calculs CRC)

²²¹ Compte 606, fonction 2.

Annexe n° 20. Glossaire des sigles

APA	Allocation personnalisée d'autonomie
Arcep	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
CAF	Capacité d'autofinancement
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDDV	Contrat de développement Département-Ville
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP	Contrat de partenariat
CRC	Chambre régionale des comptes
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Direction générale des services
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DSP	Délégation de service public
EPI	Établissement public interdépartemental
EPPLD	Établissement public Paris La Défense
ETP	Équivalent temps plein
FCT	Fonds commun de titrisation
FS2I	Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement
HT	Hors-taxe
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
MAPPP	Mission d'appui aux partenariats public privé
MDPH	Maisons départementale des personnes handicapées
MGP	Métropole du Grand Paris
MOP	Maîtrise d'ouvrage publique
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTRé	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
PCH	Prestation de compensation du handicap
PPP	Partenariat public privé
RSA	Revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité sociale et environnementale
THD	Très haut débit
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TRI	Taux de rendement interne
VAN	Valeur actuelle nette
VEFA	Ventes en l'état futur d'achèvement
VNC	Valeur nette comptable
VRD	Voies et réseaux divers

REPONSE

**DE GEORGES SIFFREDI
PRESIDENT DU DEPARTEMENT DES
HAUTS-DE-SEINE (*)**

() 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



Nanterre, le 1er février 2022

Réf. : PEOM/JS/05-22

Vos références : Contrôle n°2020-0106 - Rapport n° 2021-0176 R

Lettre AR n° 2C 132 285 5419 4

Monsieur le Président,

J'ai bien pris connaissance des observations définitives émises dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion du Département des Hauts-de-Seine, pour les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente.

En préambule, je souhaitais vous faire part de mon étonnement à la lecture du document de synthèse qui me paraît excessivement négatif, au regard des développements du rapport, et porteur de jugements pouvant aller au-delà des prérogatives de la Chambre lorsqu'elle écrit, notamment, que « *le discours tenu par l'exécutif dans le cadre des débats d'orientation budgétaire, mettant l'accent sur la prudence et le désendettement alors même que le département est très peu endetté [...] est dépassé* ». Cette appréciation par nature subjective me semble inopportune puisqu'elle remet en question la légitimité des décisions prises par une assemblée démocratiquement élue et disposant de sa propre indépendance décisionnelle.

En outre, si la Chambre souligne la démarche de modernisation, de régularisation et d'amélioration de l'efficacité, « *à mettre au crédit du Département* », certains titres de la synthèse, « *une rente de situation conduisant à l'accumulation d'excédents pléthoriques* », des « *excédents sans rapport avec les capacités d'investissement et encourageant des modes de financements inutilement coûteux* », ne sont pas exempts de contradictions avec les arguments développés dans ces mêmes parties. On y lit, en effet, que le Département s'est engagé « *dans une démarche de péréquation volontaire avec les autres départements franciliens pour contribuer davantage à leurs investissements* », que « *ces ressources dynamiques lui ont [...] permis d'absorber avant la crise sanitaire certaines pertes de recettes ou des dépenses supplémentaires : la forte baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat, la hausse de la péréquation obligatoire des ressources fiscales ou encore les investissements du chantier du Grand Paris Express* » et qu'elle a ainsi pu allouer pendant la crise « *des aides exceptionnelles aux communes, aux allocataires sociaux et aux petites entreprises, ainsi qu'aux structures médico-sociales et à ses propres agents* ».

Enfin, la synthèse et le rapport sont entachés de plusieurs erreurs. La principale concerne le bilan financier, établi par la Chambre, de l'opération THD qui représenterait in fine, pour le Département, « *un déficit de l'opération d'investissement [...] de 35,2 M€* ». Ce montant correspondrait à la différence entre la moins-value de cession (-71,6 M€, différence entre le produit de cession de 15M€ et la VNC de 86,6 M€) et le bilan des contentieux (+36,4M€). Ce calcul est malheureusement frappé d'une erreur méthodologique flagrante, dans la mesure où le bilan des contentieux intègre déjà la moins-value de cession. En réalité, suite à la signature du protocole transactionnel le 21 mai dernier, le bilan définitif de l'opération THD correspond, bien au contraire, à un gain de sortie, pour le Département, s'élevant à 68M€.

Il est également surprenant de constater que certaines règles budgétaires, inscrites au Code général des collectivités territoriales, semblent méconnues par la Chambre. Ainsi, lorsque la Chambre note dans la partie du rapport relative aux effets de la crise sanitaire sur les finances départementales en 2020, que « *le Conseil départemental disposait de tous les éléments d'information nécessaire pour réviser à la hausse ses recettes de DMTO dans le cadre de la décision modificative de décembre [2020], mais [que] l'ordonnateur ne l'a pas proposé* », il convient de lui rappeler la soumission du Département, lors de l'adoption d'une décision modificative, au respect du principe d'équilibre budgétaire qui lui impose de voter autant de dépenses que de recettes. Inscire une hausse importante de la prévision de DMTO aurait donc contraint le Département à inscrire, pour un même montant, des crédits de dépenses ne correspondant pas à un besoin réel de la collectivité, le conduisant ainsi à ignorer le principe de sincérité budgétaire auquel il doit également s'astreindre.

Toutefois, préalablement aux réponses ponctuelles aux observations qui apparaissent injustifiées ou erronées, je souhaite rappeler quelles ont été, de manière chronologique et au regard des enjeux contemporains aux prises de décisions, les orientations délivrées par l'Exécutif au cours de la période sous contrôle et qui expliquent la formation d'un excédent budgétaire traduisant une gestion saine et prudente.

Porter en effet un regard rétrospectif sur sept exercices clos est plus aisé qu'anticiper certains événements et tendances qui ont marqué cette période, telles que la crise sanitaire de 2020 ou bien encore l'augmentation continue du produit des Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans un contexte de baisse durable des taux d'intérêt qui a soutenu le marché immobilier, tant sur l'effet volume que sur l'effet prix.

Deux tournants majeurs expliquent la situation actuelle : d'une part, les réponses apportées par le Gouvernement Ayrault à la crise des finances publiques en 2013-2014, d'autre part, la décision du Gouvernement Philippe de substituer, de manière très précipitée, à la politique de baisse des dotations de l'Etat, une politique d'encadrement de la progression des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités territoriales.

Le premier tournant se concrétise, pour le Département, par le choix, en 2014, de relever, comme l'immense majorité des autres conseils généraux¹, le taux des droits de mutation de 3,80 à 4,50 %, cette faculté ayant été ouverte par l'article 77 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, de manière temporaire à compter du 1^{er} mars 2014, avant qu'elle ne soit pérennisée par l'article 116 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015. Le Département ne pouvait toutefois pas prévoir, en 2014, ce que serait l'impact de cette mesure à moyen terme.

Or il convient de rappeler qu'en 2014, le Gouvernement Ayrault a engagé un durcissement de la politique de réduction des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, après trois exercices marqués par le gel, la baisse, puis à nouveau le gel de la Dotation globale de fonctionnement (DGF). Pour 2014, la baisse des dotations s'est ainsi élevée à 1,5 milliard d'euros pour l'ensemble des collectivités territoriales, et 20 M€ pour la DGF du Département des Hauts-de-Seine. A partir de 2015, cette réduction est devenue plus drastique avec l'annonce d'une baisse des dotations de 11 milliards d'euros sur trois ans, soit 3,7 milliards d'euros par an dès 2015 et une nouvelle baisse de la DGF de 48 M€ pour les Hauts-de-Seine dès 2015.

En réponse à cette décision politique unilatérale, vivement critiquée par les élus locaux à l'époque en raison de ses effets potentiels sur l'investissement public civil, l'Assemblée départementale a souhaité confirmer sa volonté de privilégier une politique d'investissement ambitieuse. Cette dernière visait à préserver et même à accroître l'attractivité du territoire départemental et à maintenir, indirectement, la dynamique de nos recettes territorialisées (CVAE, taxe foncière), tout en soutenant les projets d'investissement portés par des communes, elles-mêmes fragilisées par la baisse des dotations.

A cette baisse des dotations, s'est de surcroît ajouté l'essor rapide des dispositifs de péréquation horizontaux, à l'instar du FSDRIF, dont la définition des critères, notamment sur le logement, visait explicitement à majorer la contribution des Hauts-de-Seine, alors portée à 30 M€ par an, au bénéfice de la Ville de Paris, bien que cette dernière collectivité était alors, indubitablement, la plus riche de France.

¹ A ce jour, seuls trois départements de France métropolitaine n'ont pas relevé leurs taux.

C'est donc dans ce contexte que le Département a mis en œuvre à compter de 2014 une politique plus rigoureuse de contrôle de ses dépenses de fonctionnement et plus exactement du « train de vie » de l'administration, avec la volonté de ne pas impacter les prestations servies aux usagers. Ces économies ont porté essentiellement, d'une part, sur les charges à caractère général, grâce également à la réduction du parc immobilier et mobilier (flotte automobile), et, d'autre part, sur les dépenses de personnel, au travers de deux leviers : l'adoption d'un règlement du temps de travail conforme au quantum légal des 1607 heures annuelles et le gel quasi-total de tout recrutement externe d'agents de catégorie C.

Cette politique d'économies a été poursuivie jusqu'en 2018 de manière structurelle et n'a pas profité d'aubaines conjoncturelles, notamment sur la masse salariale.

En tout état de cause, on ne saurait reprocher au Département des Hauts-de-Seine d'avoir mis en œuvre, avec un certain succès, les objectifs promus, poursuivis mais non atteints par plusieurs gouvernements successifs au cours des quinze dernières années et retranscrits par le Parlement dans la loi. La Chambre ne saurait non plus lui reprocher, *a posteriori*, d'avoir manqué de clairvoyance dans l'anticipation de sa trajectoire financière dans un contexte où l'inconstance du positionnement de l'Etat rendait complexe la réalisation de prévisions fiables.

Il serait d'ailleurs judicieux de relire les dires d'experts publiés entre 2013 et 2015, période au cours de laquelle avaient été définis les principes de la stratégie financière pour la mandature 2015-2021 :

- l'agence de notation Standard & Poor's, évaluait ainsi, dans son rapport de notation daté du 20 décembre 2013, la dette directe du Département, à fin 2016, à 877 M€ ;
- la même agence, dans son communiqué du 5 décembre 2014, soulignait la forte exposition des départements français aux cycles économiques et immobiliers au travers de la CVAE, des DMTO et « de manière plus importante encore, au travers des dépenses sociales » ;
- la Cour des comptes, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2014, estimait, en page 162, que la « *baisse des ressources de fonctionnement (des collectivités territoriales) sera difficilement compensée par l'évolution de la fiscalité. Bien que la hausse tendancielle du produit de la fiscalité directe locale (+ 4 % par an environ) soit susceptible d'apporter un surcroît de recettes de 3,3 Md€ aux collectivités territoriales, l'évolution de la fiscalité indirecte, qui a baissé de 1 Md€ en 2013 en raison de la conjoncture économique, pourrait réduire la progression globale des recettes fiscales. Par ailleurs, la réduction des dotations de l'État devrait conduire les collectivités territoriales à rechercher des pistes d'économies alors que leurs charges de fonctionnement augmentent tendanciellement de près de 3 % par an (soit de 4,8 Md€). En outre, il est assez probable que la baisse des dotations de l'État se traduise par une diminution des dépenses d'investissement comme le montre déjà l'exemple des départements, confrontés depuis 2009 à un effet de ciseau entre leurs dépenses et les recettes* » ;
- la Banque européenne d'investissement (BEI) a accordé au Département, en 2014, une enveloppe de prêts à hauteur de 145 M€, considérant l'importance du besoin de financement estimé pour les exercices ultérieurs ;
- l'agence de notation Standard & Poor's estimait encore, dans son communiqué du 20 novembre 2015, que la dette directe de fin d'année 2017 du Département s'élèverait à 513 M€, avec un taux d'épargne brute divisé par deux entre 2013 et 2017.

Il convient enfin, sur cette première phase, de rappeler également que la perte de la dynamique de la CVAE, à compter du 1er janvier 2017, reflétant une nouvelle fragilisation du cadre institutionnel des départements, n'était pas de nature à dissiper les appréhensions face aux incertitudes économiques et financières.

Or, en 2018 est intervenu un nouveau renversement de la position de l'Etat, avec le passage à une norme d'encadrement de la dépense publique, au travers de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Si l'on peut admettre que la

situation des Hauts-de-Seine est singulière, force est de constater que cela n'était pas le cas aux yeux des services de l'Etat, alors davantage préoccupés par la distribution de modulations positives ou négatives autour du taux pivot de 1,2 %.

Les services de l'Etat ont alors jugé que les efforts de gestion du Département des Hauts-de-Seine étaient notoirement insuffisants ou, en tout cas, d'un niveau ne lui permettant pas de prétendre à une dynamique de ses dépenses de fonctionnement supérieure à 1,05 %.

L'instauration brutale de cette norme, dans un contexte où le Département était et demeure exposé, comme tous les conseils départementaux, à une forte rigidité de ses dépenses sociales et scolaires, a requis une prudence accrue dans le pilotage des dépenses de fonctionnement, afin de se prémunir des pénalités prohibitives prévues par la loi de programmation des finances publiques. La performance budgétaire pour l'exercice 2018, avec un recul des dépenses réelles de fonctionnement, traduit bien la prise en compte immédiate de cette préoccupation, avec un desserrement ultérieur en 2019.

Ce nouveau contexte n'offrant aucune marge en fonctionnement, il contribue à expliquer les raisons pour lesquelles, en 2019 et 2020, jusqu'à l'émergence de la crise sanitaire, l'objectif poursuivi par le Département a été de réaliser un investissement majeur à concrétisation rapide pour l'emploi de l'excédent budgétaire, à savoir une prise de participation dans la société Aéroport de Paris (ADP)². Ce projet, s'il ne s'est finalement pas concrétisé, mérite toutefois un développement plus large qu'une simple note de bas de page, puisqu'un rapport et un projet de délibération avaient été diffusés aux élus en vue de la séance initialement programmée le vendredi 27 mars 2020.

Pour rappel, le projet gouvernemental de privatisation du groupe ADP avait émergé en 2018, avec l'objectif de contribuer au redressement des finances publiques, mais en prenant le risque de perdre un actif national unique, au cœur d'enjeux en matière économique, sociale, foncière et environnementale bénéficiant au surplus d'une situation quasi-monopolistique. Le Président Devedjian soulignait ainsi que même aux Etats-Unis, le contrôle des grandes plates-formes aéroportuaires demeure public. De surcroît, le groupe ADP était, jusqu'à la récente crise sanitaire, une des entreprises publiques dont la situation financière était la plus favorable en termes de résultat net et offrait également la perspective de versement de dividendes substantiels et réguliers.

C'est pourquoi des élus franciliens ont revendiqué la possibilité pour les collectivités territoriales, à l'occasion des débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, dit « Pacte », de prendre part au processus de privatisation d'ADP. Le législateur, au travers d'un amendement voté à l'unanimité, a répondu favorablement à cette demande puisque la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises comprend, à l'article 135, les dispositions autorisant les collectivités territoriales d'Ile-de-France, leurs groupements et le département de l'Oise, après autorisation de leur organe délibérant, à détenir des actions de la société Aéroports de Paris.

Bien que l'Etat ait, malgré l'échec de la consultation préréférendaire visant à garantir le caractère de service public national d'ADP, reporté la procédure de privatisation, le Président Devedjian avait signé le 13 mars 2020 le rapport de présentation de deux projets de délibération³ devant permettre au Département d'acquérir directement, dans un premier temps et auprès d'actionnaires privés, des actions ADP dans la limite de 1 % du capital et de 150 M€ de coût d'acquisition. Ce même jour avait également été signé le rapport de présentation d'un projet de délibération portant décision modificative du budget départemental approuvé pour 2020 et proposant l'inscription des crédits supplémentaires nécessaires au chapitre 906 du budget départemental. L'ambition était alors de pouvoir, à terme, investir plusieurs centaines de millions d'euros dans le capital d'ADP, conjointement avec d'autres partenaires.

² L'article 49 du projet de loi prévoyant ainsi : « Le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Aéroports de Paris est autorisé ».

³ L'une complétant la délégation de pouvoirs consentie par la délibération n° 15.1 modifiée en l'étendant à la prise et à la signature de toute décision concernant l'acquisition de titres de la société Aéroports de Paris dans le cadre de la cession, par l'Etat, de ces titres, l'autre autorisant l'acquisition de titres de la société Aéroports de Paris, dans la limite de 1 % du capital de ladite société, d'un prix maximum par action de 162 euros et d'un montant global de 150 millions d'euros.

Cette ambition n'a pas pu être mise en œuvre, du fait de la crise sanitaire, et le Département a fait le choix d'abandonner ce projet, tout comme l'Etat semble avoir renoncé à privatiser ADP.

Ces faits étant rappelés, le Département tient enfin à souligner plusieurs faits de nature à relativiser le constat porté aujourd'hui par la Chambre sur sa situation financière, au demeurant très saine, et la stratégie financière qui en découle :

- le Conseil départemental a adopté un volume d'autorisations de programme (AP) qui représentait, lors du vote du budget primitif pour 2021, un stock d'AP restant à financer, après 2021, de 2,75 milliards d'euros, soit un montant 5 fois supérieur à l'excédent budgétaire dégagé au compte administratif pour 2020 ;
- de plus, par délibération du 2 avril 2021, a été adopté un ambitieux dispositif départemental en matière de renouvellement urbain et de requalification des quartiers ;
- en outre, le Département reste tributaire des surcoûts d'investissement prohibitifs, non chiffrés exactement à ce jour, de certains projets qu'il co-finance mais dont il n'assure pas la maîtrise d'ouvrage, à l'instar d'EOLE ;
- le Département a également veillé, contrairement à ce que semble laisser entendre la Chambre, à rembourser par anticipation ou à renégocier tous les emprunts qu'il détenait historiquement ou qui lui ont été transférés par suite de dissolution⁴, dès lors que ce remboursement ou cette renégociation présentait un gain ou une neutralité actuarielle⁵ pour le Département. Les deux remboursements anticipés réalisés en 2019 ont permis de réduire l'encours de 1,9 M€ ;
- le Département a enfin été moteur dans la mise en œuvre en 2019 d'un dispositif de péréquation volontaire par l'investissement, le FS21, que le législateur n'a jamais été en mesure d'instituer, alors que le niveau de l'investissement public demeure une préoccupation constante, y compris pour les juridictions financières, et que des Jeux Olympiques sont organisés en région parisienne en 2024.

Enfin, je tiens à souligner que ces mêmes jugements, portés aujourd'hui par la Chambre, sont en totale contradiction avec les conclusions de son précédent rapport relatif à l'examen de gestion de la collectivité, qui mettait en exergue *« l'effort de maîtrise des charges de fonctionnement [du Département] » « notamment en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement courant et les dépenses d'intervention, en dépit d'une augmentation du nombre de bénéficiaires pour ces dernières »* et concluait ainsi, *« cet effort a permis au Département des Hauts-de-Seine de disposer d'une situation financière saine, qui sera affectée par l'évolution probable des recettes (baisse des dotations) et par l'essor des mécanismes de péréquations associés. Cette contraction des ressources justifie la volonté de la collectivité de poursuivre la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement »*.

Durant la période contrôlée, à l'instar des années précédentes, le Département a poursuivi son action et l'orientation de ses projets autour des deux axes majeurs suivants :

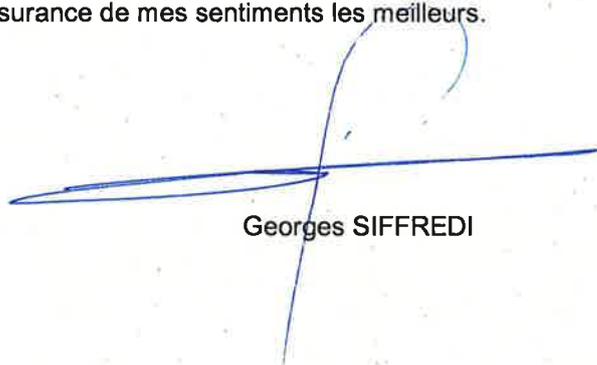
- la rationalisation de son organisation, de sa gouvernance et de ses processus de fonctionnement, afin de rendre un service plus efficient, et de qualité à l'usager ;
- le renforcement de l'attractivité du territoire des Hauts-de-Seine, grâce à une politique d'investissement très ambitieuse, destinée à conjuguer développement économique et qualité de vie pour les usagers.

⁴ Cas des emprunts transférés lors de la dissolution du syndicat mixte de l'île de Monsieur.

⁵ Tel ne pouvait être le cas, ni pour le PPP de la Seine musicale, ni pour le produit complexe sur 12 ans de 50 M€ contracté auprès de la Société générale et adossé sur l'écart de CMS entre la Livre sterling et l'Euro (classé E4 dans la Charte Gissler). Le remboursement anticipé de ce produit en 2014 aurait induit un surcoût de 5 M€ par rapport aux 7 premières échéances déjà réglées.

Aussi, conformément à l'article L.243-5 du Code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver, ci-après, les observations ou remarques en réponse aux constats et recommandations du rapport.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Georges SIFFREDI

Monsieur Christian MARTIN
Président
Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France
6, Cours des Roches
Noisiel - BP 187
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

Présentation générale de la collectivité :

Il est constaté avec satisfaction que la Chambre souligne à la fois la grande capacité d'intervention du Département dans un grand nombre de domaines (dont les transports en commun, l'aménagement de la Défense, les équipements culturels...), ainsi que la réaction originale du Département face aux récentes réformes territoriales, à la fois, dans le cadre de son rapprochement avec le Département des Yvelines, ainsi que par la création du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2I). La création de ce dernier, en 2019, par les départements franciliens, permet le financement de projets présentant des enjeux d'attractivité et d'amélioration du service public, dans toute l'Ile-de-France.

Suites données aux recommandations de la Chambre :

La Chambre souligne que le Département s'est attaché à revoir le contrat de DSP de l'assainissement conformément à la recommandation de la Chambre, « qui peut [donc] être considérée comme mise en œuvre » ; mais elle persiste à juger le rythme de réhabilitation du réseau d'assainissement difficile à justifier au vu des excédents du Département, même si légèrement supérieur à la moyenne nationale.

Or, le Département, comme il l'avait précisé dans la réponse au précédent rapport de la Chambre, demeure en désaccord sur le taux de réhabilitation du réseau visitable, estimé par la Chambre à 0,5% par an, ainsi que sur son périmètre, qui devrait être élargi aux ouvrages non visitables.

En effet, c'est bien l'ensemble des réseaux visitables et non visitables du Département (628km de réseaux dont 398 km de réseaux dits visitables – diamètre supérieur à 1,60m – et 230 km de non visitables) qui constitue le système d'assainissement départemental, et les réhabilitations doivent par conséquent concerner tous les ouvrages, quels que soient leurs diamètres. Le taux de réhabilitation annuelle du Département est par conséquent de 1% et non 0,5%. Les données de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement indiquent, en 2019, un taux national de réhabilitation de 0,42%, donc bien inférieur à celui des Hauts-de-Seine.

Exercice des compétences et répercussions de la réforme territoriale :

« La réforme territoriale de 2015 et les transferts de compétences » :

La Chambre évoque les évolutions concernant la compétence « voirie » et « l'aménagement du quartier de La Défense » intervenues en 2017, ainsi que la convention établie avec Paris La Défense (PLD), concernant la répartition des charges d'entretien des voiries du quartier. Or, les éléments indiqués nous semblent devoir être précisés.

La voirie a été transférée du patrimoine de l'Etat vers celui du Département, à la demande de ce dernier, qui a souhaité intégrer cette voirie dans son patrimoine, afin d'en améliorer la qualité de service et pour la transformer en boulevard urbain, à l'image des ambitions qu'il se fixait pour le devenir et l'attractivité du quartier d'affaires.

Concernant le projet de réaménagement des parties nord et sud, comme indiqué à la Chambre, il ne sera pas porté par Paris La Défense (PLD), mais par le Département, sous sa maîtrise d'ouvrage, avec ses financements propres, en étroite coordination avec l'établissement public.

En outre, la Chambre souligne une absence de simplification au plan opérationnel depuis le transfert du boulevard circulaire. Néanmoins, la répartition actuelle entre le Département et PLD est imposée par l'arrêté de déclassement, qui est lui-même particulièrement complexe, ce qui a rendu obligatoire l'élaboration d'une convention de répartition afin d'en préciser les modalités d'application. Elle note toutefois que ce transfert a permis de relancer l'investissement sur cette voirie très utilisée.

Enfin, le Département note et partage la position de la Chambre qui juge que « *l'accroissement des dépenses du Département en faveur du quartier d'affaires de la Défense n'est pas injustifié dans la mesure où il est l'un des principaux bénéficiaires de ses retombées économiques* ».

« Le rapprochement avec les Yvelines, limité et peu avantageux pour les Hauts-de-Seine » :

La Chambre juge le rapprochement avec les Yvelines, « *limité et peu avantageux pour les Hauts-de-Seine* ». En réponse à cette affirmation, il convient de préciser que le projet de fusion entre les deux collectivités ne répond pas à une logique arithmétique. Elles partagent avant tout la vision d'une métropole parisienne ambitieuse et inclusive, dépassant le centre urbain de l'agglomération concentrant les richesses, pour rejoindre les frontières de la région Île-de-France.

Ce projet, adopté le 30 juin 2017 par les Assemblées départementales, doit ainsi répondre à des impératifs d'attractivité économique et résidentielle, comme à des enjeux de solidarités territoriales, de préservation de la qualité de vie des habitants, et de durabilité des modèles de développement.

L'EPI, qui est une structure de portage de projets fonctionnant avec des moyens restreints mis à disposition par les deux départements, ne constitue surtout pas une troisième administration, mais s'appuie bien sur les ressources des deux collectivités, qui se partagent les sujets et, par conséquent, les coûts afférents.

En outre, la part du financement des actions et projets de rapprochement avec les Yvelines pris en charge par le Département des Hauts-de-Seine est déterminée selon les projets, qui dépassent le seul cadre des compétences de l'EPI, et doit être évaluée au global, en tenant compte de l'ensemble des projets interdépartementaux portés par les directions des deux collectivités.

S'agissant du budget principal de l'EPI, essentiellement consacré à l'entretien et à l'exploitation du réseau routier des Départements, la Chambre observe que le Département des Hauts-de-Seine prend à sa charge 60 % des dépenses, ce qui ne correspond pas au prorata du linéaire du patrimoine de voirie.

En effet, le Département des Hauts-de-Seine comporte environ 330 km de routes départementales et les Yvelines 1560 km, soit 1890 km au total avec une répartition 18 % CD 92 et 82 % CD 78.

Cette transposition du linéaire au prorata du budget ne tient cependant pas compte du niveau de service recherché par les deux collectivités et de la situation des voiries classées en agglomération.

En effet, le Département des Yvelines compte environ les 2/3 de son réseau en rase campagne, sur lequel le niveau de service est rudimentaire et le trafic de moindre importance, ce qui permet une politique d'entretien particulièrement économe.

Au contraire, le Département des Hauts-de-Seine situé en milieu urbain dense dispose d'un réseau très circulé, certaines voies supportant un trafic bien supérieur à celui d'autoroutes de Province (RD 7 jusqu'à 70 000 véhicules par jour par exemple).

L'usure accélérée des couches de roulement constitue donc une composante essentielle de dépense, et la préservation de la qualité des revêtements permettant d'y faire face, un des objectifs de la collectivité.

Par ailleurs, le Département des Hauts-de-Seine dispose d'un réseau routier classé très majoritairement en agglomération et présentant des fonctionnalités urbaines.

Certains équipements relevant des prérogatives municipales (par exemple les feux tricolores au titre de la police de circulation) font l'objet d'une intervention volontariste du Département dans une logique de gestion des déplacements à l'échelle supra communale.

Ainsi, un PC de circulation permet de réguler les axes importants des Hauts-de-Seine et d'assurer un très haut niveau de service sur certains équipements comme les voies tramway (T1, T2, T6).

Cet équipement constitue une charge de gestion lourde (1,8 M€/an) spécifique au territoire des Hauts-de-Seine.

Enfin, les deux collectivités n'affichent pas la même stratégie budgétaire. En matière de viabilité hivernale par exemple, les Hauts-de-Seine dimensionnent les crédits de fourniture de sel, d'interventions de salage et de réparations des chaussées sur la base d'un hiver rigoureux, tandis que les Yvelines prennent en compte l'hypothèse d'un hiver doux générant moins d'interventions et de dégradations avec le risque de devoir solliciter des crédits supplémentaires à l'occasion du budget modificatif.

Le niveau de service porté par le Département des Hauts-de-Seine sur son réseau s'avère donc sans commune mesure avec celui des Yvelines, ce qui explique une charge financière qui ne peut s'apprécier exclusivement au prorata du linéaire de réseau.

La clé de répartition a fait l'objet d'un calcul au prorata des budgets métiers (programme d'entretien et d'exploitation de la route) de chaque collectivité sur la base des comptes administratifs 2015.

Une proportionnalité 60/40 pour la participation des Départements a donc été définie comme base lors de la mutualisation des services de la voirie en 2017. Cette mutualisation a permis des économies substantielles notamment en ce qui concerne les accords-cadres relatifs à l'entretien des routes.

Néanmoins la répartition des charges évolue au cours du temps notamment du fait de la modification du patrimoine des départements (par exemple, le Département des Hauts-de-Seine a intégré le boulevard circulaire de la Défense).

Ainsi, il convient de revoir régulièrement les conditions de participation respectives. Par conséquent, les deux Départements engageront, à l'issue de l'exercice 2021, un examen de la répartition des charges au regard des évolutions intervenues depuis la mise en commun des services d'entretien et d'exploitation de la voirie. En tout état de cause, les observations de la Chambre relèvent d'une mauvaise compréhension des données qui sous-tendent à la clé de répartition retenue.

« Des interventions non justifiées en matière d'aménagement urbain » :

La Chambre mentionne que *« la réalisation d'opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme n'est plus une compétence départementale depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ. [Elle] l'a rappelé dans son récent rapport sur la SEM Citallios ».*

Pour autant, cette analyse n'est pas partagée. Il apparaît, en effet, de notre point de vue, que l'objet social d'une SEM est cohérent avec les compétences détenues par ses actionnaires dès lors que cet objet recoupe l'exercice d'au moins une compétence détenue par l'actionnaire.

Or, les départements ont compétence, en matière de rénovation urbaine, d'habitat, de solidarité territoriale, de construction et d'entretien d'équipements scolaires de second niveau, qui recoupent l'objet social de la SEM exerçant principalement des activités d'aménagement, de renouvellement urbain et de construction.

Il n'est ainsi nullement exigé que l'objet social de la société d'économie mixte porte sur des compétences intégralement détenues par l'ensemble des actionnaires. En effet, la loi exige seulement que *« la réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires »* (article L. 1522-1 3° du CGCT).

Toutefois, si sur un plan juridique la position de la chambre est totalement contestée, le Département ne considère pas comme inopportun qu'au regard de la vocation francilienne de Citallios et de son champ d'activité actuel, son capital puisse être ouvert à d'autres collectivités comme la Métropole du Grand Paris, les EPT de la Métropole, les EPCI franciliens hors métropole ou d'autres Départements, l'activité de Citallios ne se limitant pas au territoire de la Métropole du Grand Paris.

« Les actions de développement économiques » :

La Chambre rappelle que le Département ne peut plus, depuis 2016, agir en faveur du développement économique. A ce titre, elle décline différents exemples d'actions qui, selon elle, relèvent du champ de la compétence « développement économique ». Elle estime que « *les politiques dites « d'attractivité », entendue comme le renforcement de l'attractivité du territoire pour les entreprises, relèvent de l'action économique* ». Or, telle n'est pas notre appréciation. En effet, depuis le mois d'août 2015, le Département a cessé toute aide économique, en axant sa politique d'attractivité du territoire sur des actions de communication en faveur de son image (salons, indices, concours, ...) et du développement du tourisme, ainsi que sur des actions d'animation et de réflexion vis-à-vis des communes des Hauts-de-Seine.

Ainsi, en premier lieu, depuis la promulgation de la loi NOTRé, le Département a recentré son partenariat avec la CCI et la CMA. Ces conventions n'ont plus pour objet d'apporter des aides financières aux entreprises du territoire (exportation, création d'entreprises, etc.). Elles répondent désormais à des enjeux d'attractivité et de promotion du territoire notamment en faveur de la jeunesse et de l'innovation, et concourent à l'image dynamique et innovante du territoire (un territoire vivant, animé, des villes agréables et attirantes pour la population, des savoir-faire qui ne s'éteignent pas et se transforment, une offre de qualité et propice au tourisme, etc.). Ces conventions ont par ailleurs fait l'objet de délibérations que l'Etat n'a jamais questionnées lors du contrôle de la légalité, validant par là-même la régularité des actions départementales.

Concernant Hauts-de-Seine Initiative (HDSI) et Réseau Entreprendre 92 (RE 92), le Département n'a procédé qu'au versement du solde des conventions qu'il avait signées avec HDSI et RE 92 en 2016 (convention du 8 mars 2016 pour HDSI, convention du 30 mars 2016 pour RE 92). Ces conventions étaient autorisées par l'article 2 du Titre 1 de la loi NOTRé : « V.- Les conseils départementaux peuvent maintenir les financements accordés aux organismes qu'ils ont créés antérieurement ou auxquels ils participent pour concourir au développement économique de leur territoire jusqu'au 31 décembre 2016 ». En ce qui concerne la convention signée en 2017 avec HDSI, celle-ci relevait exclusivement du champ social.

En second lieu, le Département participe à un certain nombre de salons à des fins de promotion de ses actions dans ses domaines de compétences et de rayonnement, notamment touristiques. Il est ainsi erroné de considérer que la participation à ces salons relève d'actions du champ économique.

En effet, à titre d'illustration, le SIMI est un salon d'image et de communication institutionnelle, n'ayant pas pour visée de favoriser ou d'aider le secteur marchand, mais de présenter les réalisations du Département : Seine Musicale, Arena, boulevard circulaire, etc... afin de favoriser son rayonnement culturel et touristique, et contribuer à son attractivité. Il accueille chaque année un certain nombre de départements (Var, Val d'Oise, Yvelines, Seine-Saint-Denis, Seine et Marne, etc.).

Au Salon Positive Planet, le Département calcule son indice de positivité et le promeut lors du Global Positive Forum. Les 5 critères de cet indice ne relèvent pas du champ économique (environnement positif : énergies renouvelables, qualité de l'air..., dynamique positive : poids de la dette, investissements..., inclusion positive : inégalités, insertion des jeunes, cadre de vie positif : culture, accès aux services et aux soins, et gouvernance positive : démocratie locale, instances de représentation...). Il s'agit d'un outil à consonance « développement durable » permettant d'identifier chaque année les leviers d'amélioration des politiques et d'orienter en conséquence les plans d'action (insertion des jeunes, engagements associatifs, responsabilité environnementale, démocratie participative, etc.). Par ailleurs, le Département ne subventionne pas l'Institut de l'Economie Positive. Il agit dans le cadre d'un marché public classique d'achat de prestations pour la participation au salon et le calcul de son indice.

« Le Curious Lab », également cité par la Chambre, est un laboratoire de réflexion et d'innovation territoriale qui traite de sujets variés : démocratie participative, évaluation des politiques publiques, lutte contre la fracture numérique, circuits courts, problématique du dernier kilomètre, verdissement des villes, lutte contre la pollution, déplacement des personnes âgées, lutte contre les incivilités, mobilités douces, rues scolaires apaisées, organisation du travail en flex office, applications citoyennes, amélioration d'une médiathèque, etc. Il s'agit d'un dispositif qui permet à des étudiants, encadrés par des équipes du Département, d'apporter des solutions à des problèmes de nature diverse posés par les communes des Hauts-de-Seine. Il ne s'agit en aucun cas d'un dispositif de développement économique, mais d'un dispositif destiné à accompagner les communes dans leurs

réflexions et leurs innovations et à proposer à des étudiants des cas concrets d'étude en lien avec l'action publique.

S'agissant du projet relatif à la « Cité des métiers d'art et du design », structure d'hébergement d'entreprises adaptée à la création et au maintien de l'artisanat d'art, les bâtiments d'accueil sont installés sur le domaine public, les contrats conclus avec les artisans d'art seront des conventions d'occupation du domaine public, et les occupants verseront au Département une redevance pour occuper les lieux. Le développement de cet équipement relève de la compétence de développement artistique et culturel du Département, dans une perspective de préservation et de transmission des savoir-faire.

La Chambre interroge également la souscription du Département au sein de la SPL « Le Campus », située aux Mureaux. Cette participation est, en réalité, liée à la mission d'incubateur de projets sociaux innovants du Campus, notamment dans le domaine des services aux personnes âgées en perte d'autonomie, ou encore des services aux personnes en situation de handicap... et est par conséquent justifiée par les compétences sociales du Département.

Cette participation prend tout son sens avec la création de la première agence interdépartementale de l'autonomie 78/92, le 1^{er} octobre 2020, installée sur le Campus.

Cette nouvelle structure est composée de deux entités :

- d'un côté, une plateforme de services de l'autonomie qui déploie et organise tout un panel d'offres pour favoriser le bien-vieillir à domicile,
- de l'autre côté, un « Hub Innovation » qui réunira laboratoires de recherche, startups et porteurs de projets afin de tester les solutions numériques de demain dans le domaine de la domotique ou du transport.

Le Campus héberge également d'autres associations, telle l'IFSY (Institut de Formation Sociale des Yvelines), à laquelle le Département a délégué la formation des assistantes familiales et maternelles, ou encore, la société INRH, qui dispense des formations de soutien à la personne ("métiers du prendre soin") dans le cadre de reconversions.

L'association HVS, Handi Val de Seine, (Hébergement social pour Handicapés physiques) loue 32 chambres et différents espaces (bureaux, salles de réunion, locaux de stockage) au sein du Campus. Enfin, le programme "Hospitalicity" est développé sur ce même site, il a vocation à renforcer la continuité des soins en dehors des murs des établissements de santé. Il est soutenu notamment par le Département des Hauts-de-Seine, et a été inauguré en 2019 par Sophie Cluzel, Secrétaire d'Etat en charge des personnes handicapées.

Concernant l'action du Département relative aux financements alternatifs, elle demeure extrêmement réduite et consiste à mettre à jour, chaque année, sur son site internet, un listing des financeurs alternatifs qui agissent sur son territoire. Ce listing est à portée informative, il a pour objectif de montrer que le Département des Hauts-de-Seine n'est pas qu'un territoire d'implantation de grands groupes de la Finance. L'objectif est exactement le même pour « la matinée des Financements alternatifs » que le Département organise.

En dernier lieu, comme le note la Chambre, le dispositif d'aide aux entreprises mis en place par le Département lors de la crise sanitaire s'inscrit spécifiquement dans sa compétence d'aide sociale facultative.

Enfin, La Chambre interroge le Département sur son choix de souscrire au Fonds de prêt Covid Résilience mis en place par la Région Ile-de-France et la Banque des Territoires en soulignant que la participation à ce fonds ne lui était pas autorisée, à l'inverse du fonds national qui lui était ouvert.

Le Département des Hauts-de-Seine a souscrit au fonds régional, à l'instar de l'ensemble des autres départements franciliens, au titre de la solidarité territoriale régionale. Le montant de la somme versée a été calculé, pour chacun des départements, proportionnellement au nombre d'entreprises implantées. La souscription du Département à ce fonds a été validée par le Contrôle de légalité.

« Un subventionnement croissant des communes pas toujours cohérent avec les compétences départementales » :

La Chambre observe que les subventions versées par le Département dans le cadre des contrats de développement ne sont pas homogènes entre les différentes communes, avec des variations de ratio par habitant qui vont de 5 à 31 € en fonctionnement.

En premier lieu, le Département prend acte de la prise en compte par la Chambre du fait que ces variations sont liées, en investissement, à l'importance des projets communaux.

En second lieu, s'agissant des subventions de fonctionnement, l'indicateur retenu par la Chambre, à savoir un montant rapporté au nombre d'habitants, ne permet qu'une lecture partielle du soutien départemental. En effet, deux observations sont impérativement à considérer :

- d'une part, les subventions de fonctionnement des contrats ont été fixées en fonction du service rendu et non en fonction du nombre d'habitants des communes. Déterminer le montant du soutien départemental sur la base d'un ratio par habitant conduirait à mettre en place une subvention globale de fonctionnement affectée à des politiques locales sans tenir compte de la réalité du service rendu et des actions effectivement mises en œuvre. En d'autres termes, les subventions inscrites dans les contrats sont affectées à des événements et à des services identifiés. Si le service subventionné n'est pas réalisé, les contrats prévoient un retrait de la subvention. Il ne s'agit donc pas d'une modalité d'intervention déterminée en fonction de la taille de la population, mais bien d'un levier opérationnel pour favoriser la mise en œuvre du service public local. Les subventions de fonctionnement inscrites dans les contrats de développement ont été fixées en fonction des aides dont bénéficiaient les Communes préalablement à la mise en place du dispositif de contractualisation au regard du service rendu et des actions mises en place par les Communes ;
- d'autre part, le soutien du Département à un territoire communal et à ses habitants ne se réduit pas aux montants financiers inscrits dans les contrats de développement. Ainsi, s'agissant des crèches et de la petite enfance en général (qui représentent près de 70 % du montant des subventions de fonctionnement inscrites dans les contrats de développement), le soutien départemental repose également sur des dispositifs autres, à savoir :
 - l'aide en fonctionnement accordées aux crèches privées et associatives ;
 - le dispositif d'aide en fonctionnement en faveur des crèches dites « municipalisées » (crèches anciennement départementales qui bénéficient d'un soutien spécifique) ;
 - le dispositif d'aide directe aux ménages en faveur de la garde à domicile (BébéDom).

S'agissant de la question du rattachement aux compétences départementales des subventions accordées aux Communes, en premier lieu, le Département prend acte de la prise en compte par la Chambre du rattachement régulier des subventions, indiquées ci-après, aux compétences départementales :

- de l'ensemble des subventions de fonctionnement inscrites dans les contrats de développement,
- en investissement, de la subvention relative à l'opération de construction du terrain de football de la pointe de Trivaux à Meudon au titre de la compétence partagée en matière sportive.

En second lieu, la CRC considère comme irrégulier le subventionnement par le Département de projets communaux s'inscrivant dans le cadre d'une opération d'aménagement. Seule une subvention dite « irrégulière » est citée par la Chambre celle accordée à l'opération de travaux de sécurisation des carrières Arnaudet à Meudon.

Il convient de préciser que les aides départementales en investissement inscrites dans les contrats de développement sont accordées exclusivement en faveur d'opérations uniques réalisées sous maîtrise d'ouvrage des Communes. Le Département fonde son intervention sur l'article L.1111-10 du CGCT. Dans le cadre des contrats de développement, le Département ne finance aucun aménageur et aucune opération d'aménagement d'ensemble au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme.

Concernant plus particulièrement les travaux de sécurisation des carrières Arnaudet, outre le fait que la Commune assurait la maîtrise d'ouvrage de ces projets au moment de la signature du contrat de développement, le Département rappelle que son intervention peut aussi être fondée sur l'article L.1111-4 du CGCT qui lui attribue une compétence notamment dans le domaine de la culture. Le projet prévoit l'aménagement d'un parcours culturel, historique et scientifique, dans les galeries classées non comblées, jalonné de reconstitutions historiques ou de trésors géologiques mis en lumière par un éclairage adapté. Les travaux de sécurisation et de pérennisation des carrières constituent un préalable indispensable à cette mise en valeur et à l'ouverture du site au public. Au regard de ces éléments, le projet subventionné s'inscrit dans le domaine culturel au titre duquel le Département est autorisé à intervenir.

Enfin, le Département prend acte du fait que la CRC considère que les projets de construction du terrain de football de la pointe de Trivaux et des travaux de sécurisation des carrières Arnaudet à Meudon s'inscrivent dans le cadre d'opérations d'aménagement devant être transférées à l'EPT GPSO.

« Une intervention dans le domaine de l'enseignement supérieur qui, malgré des évolutions positives, sort encore du cadre autorisé » :

« Le Pôle universitaire Léonard de Vinci : une situation incomplètement régularisée »

Concernant le Pôle universitaire Léonard de Vinci, le Département prend acte de ce que la Chambre reconnaît le caractère louable de la démarche de régularisation entreprise afin de prévenir tout débat sur une éventuelle qualification d'aides publiques des subventions puis des conditions d'accueil des établissements d'enseignement accueillis dans le PULV.

Sur ce sujet, il est tout d'abord précisé que l'école de commerce SKEMA a libéré fin 2020 les locaux qu'elle occupait.

Il est également souligné que la démarche de régularisation a été engagée dès 2013, et non 2015 comme indiqué dans le rapport définitif.

L'Association Léonard de Vinci (ALV) et l'Institut Léonard de Vinci (ILV) ont ainsi payé des charges d'occupation commune à compter du 1^{er} janvier 2013. Lors de l'année universitaire couvrant la période de septembre 2013 à août 2014, ces charges se sont élevées à 2 672 763 € pour l'ALV et à 229 731 € pour l'ILV.

S'agissant des loyers, la démarche de régularisation a également été engagée à compter de 2013, année pour laquelle a été appelée une redevance d'occupation du domaine public tant pour l'ALV que pour l'ILV.

Le montant des redevances s'inscrit dans une trajectoire de rattrapage avec une première mise à niveau intervenue lors de l'exercice 2016-2017 (228 700 € TTC-HC pour l'ALV). L'action entreprise, engagée bien avant le contrôle de la Chambre, se poursuit en vue d'aboutir à une régularisation complète de la situation locative de l'ALV et de l'ILV.

La redevance locative pour les parties privatives vient s'ajouter aux loyers fixés pour l'utilisation des amphithéâtres et salles mutualisés qui se situent en moyenne annuelle à plus de 500 000 € pour l'ALV et à 800 000 € pour le dernier montant payé par l'ILV.

Examen de trois opérations emblématiques :

« La stratégie immobilière du Département pour ses sites centraux et l'achat du bâtiment Arena » :

Le terme « mouvante », que le rapport retient pour qualifier la stratégie immobilière du Département, comporte une connotation négative qui ne correspond pas à la réalité. En effet, l'évolution de la stratégie départementale patrimoniale entre 2013 et 2015 ne relève pas d'une démarche instable ou

non maîtrisée, mais résulte d'une réflexion approfondie reposant sur une prise en compte d'une évolution importante du contexte. Elle est intervenue au moment où l'organisation départementale s'est professionnalisée en matière immobilière.

La stratégie du Département, qualifiée de « mouvante » est, dans les faits, une manifestation de l'agilité de la Collectivité face à un environnement évolutif.

Le Département ne peut pas adhérer à une préconisation de la Chambre qui consisterait à établir un plan et à le mettre en œuvre en ignorant des facteurs qui l'impactent lourdement. La stratégie arrêtée en 2013 a ainsi été révisée à compter de 2015 sous l'effet de plusieurs facteurs.

- Un environnement institutionnel et législatif instable :

La période de préparation de la loi MAPTAM (27 janvier 2014) puis de la loi NOTRe (7 août 2015) et les débats sur l'avenir des Collectivités territoriales de la petite couronne parisienne ont introduit une instabilité incompatible avec la mise en œuvre de décisions immobilières structurantes.

A titre d'exemple, pendant plusieurs mois, la question du transfert de la gestion des Collèges à la Région était pendante. Sans même évoquer la volonté exprimée publiquement de supprimer les Départements de la petite couronne, le seul fait de faire évoluer les compétences était un facteur dimensionnant des besoins immobiliers du Département.

Cet environnement instable a eu pour effet de suspendre la mise en œuvre de la stratégie de 2013 relative à la modernisation des sites centraux du Département, à l'exception de l'acquisition de l'immeuble de l'Arena dont la décision avait été prise en juillet 2013.

- L'intégration du Pôle Léonard de Vinci dans la stratégie relative aux sites centraux :

Parallèlement à la réflexion sur les sites centraux, le Département s'est engagé dans une démarche d'évolution du Pôle Léonard de Vinci, propriété du Département située dans le quartier de La Défense à Courbevoie. Cette réflexion a conduit à intégrer ce site dans la stratégie relative aux sites centraux du Département dans une perspective de libération à moyen terme par les écoles.

Cette intégration du Pôle Léonard de Vinci dans la stratégie des sites centraux n'était pas envisageable, au début des années 2010, compte tenu de son occupation et l'absence de perspective de libération des locaux. Elle le devient, à compter de 2015, à la suite du report de la mise en œuvre de la stratégie 2013 et des perspectives de libération des locaux, à terme, dans le contexte des dispositions de la loi NOTRe sur les compétences des Collectivités territoriales.

La stratégie mise en place au début des années 2010 ne peut être lue ou revisitée avec les conditions et le contexte observés à compter de 2015.

Pour l'avenir, au terme des études en cours, la stabilisation du programme du Pôle Léonard de Vinci va permettre d'établir des prévisions financières à long terme et d'éclairer la stratégie immobilière.

Sur cet aspect, il est à noter l'opération du Pôle Léonard de Vinci (pour un montant de 384 M€) ne peut pas être comparée avec la rénovation de l'ancien Hôtel du Département (pour un montant de 150 M€), tel que présenté par la Chambre. L'une portait sur un ensemble immobilier pouvant accueillir 4 000 postes de travail, l'autre 1 600 à 1 800 postes de travail.

- La réflexion relative à la recherche de recettes financières pérennes pour le Département :

Le Département est potentiellement confronté à une instabilité des dotations perçues et de ses recettes fiscales. Face à cette situation, la stratégie patrimoniale du Département a récemment intégré un nouveau facteur : il s'agit de s'engager, quand cela est possible, dans une logique de valorisation du domaine privé sous forme de baux emphytéotiques permettant d'assurer des recettes pérennes.

- L'acquisition de l'immeuble Arena a été expertisée, justifiée et débattue :

Le Département a étudié des scénarios alternatifs à l'acquisition immobilière de l'Arena.

En premier lieu, l'hypothèse d'une prise à bail pendant la période des travaux dans l'ancien Hôtel du Département, est apparue financièrement très onéreuse. Une location correspondant aux besoins du

Département aurait en effet représenté une dépense locative située à court terme entre 8 et 10 M€ par an hors charges pour la relocalisation des seuls agents du Département. Le coût locatif total du scénario reposant sur un statu quo (aucune acquisition immobilière) aurait coûté au total environ 40 M€ en dépenses locatives. Une telle option serait entrée en contradiction avec la politique budgétaire visant à maîtriser les dépenses de fonctionnement et à mobiliser les capacités du Département en investissement.

Cet axe stratégique a été explicité notamment lors de la réunion de la Commission Finances et Patrimoine du 22 janvier 2013. Le document présenté à cette occasion rappelait notamment que les dépenses locatives du Département se situaient alors à 12,4 M€ et qu'il y avait une volonté de diminuer ce poste de dépense.

En second lieu, dans le cadre de la démarche d'acquisition, le Département a comparé de manière approfondie deux scénarios correspondant à deux biens immobiliers. Ces deux scénarios ont été expertisés, notamment sous l'aspect financier, et débattus notamment dans le cadre de la Commission Patrimoine et Finances. Il est inexact d'écrire que cette décision importante a été prise sur la base de scénarios non débattus, compte tenu du rôle donné à la Commission Patrimoine et Finances, puis de la présentation faite en Commission permanente de l'immeuble Arena.

Le Département prend note que la Chambre considère qu'il n'était pas soumis à l'obligation de confidentialité des informations notamment financières pour l'opération non-retenue et que ces informations auraient pu être rendues publiques.

- Les surfaces de l'Arena étaient mieux adaptées aux besoins du Département comparativement à celles de l'immeuble Nework :

Le Département a fait le choix de se porter acquéreur de l'Arena et non de l'immeuble Nework après une analyse des surfaces et des besoins des services.

L'addition des surfaces de l'immeuble Nework et de l'Hôtel du Département réhabilité laisse penser que la combinaison de ces deux immeubles aurait pu répondre aux besoins du Département. La surface brut totale s'élevait à 57 500 m² pour ces deux immeubles, soit un ratio brut de 21,2 m² par occupant au regard des effectifs existants.

Une analyse plus précise de la situation a conduit à une conclusion inverse. Concernant le projet Nework, le rapport présenté en Commission permanente le 8 juillet 2013 indique ainsi explicitement que « la dimension de cet immeuble est apparue insuffisante au besoin du Département ».

- L'immeuble Nework comportait une surface insuffisante pour les besoins du Département en phase transitoire :

L'immeuble Nework ne permettait pas d'accueillir tous les agents à relocaliser pendant la période de réhabilitation de l'Hôtel du Département. Le Département devait relocaliser à la fois 1 485 occupants de l'Hôtel du Département et 260 occupants de l'immeuble « Les Reflets » qui devait être démolie à court terme. C'est donc un total de 1 745 postes de travail qui devait être trouvés.

La notice du projet Nework mentionnait un effectif maximal de 1 673 occupants en espace totalement décroisé et un effectif de 1 162 occupants en plateaux décroisés. En outre, s'agissant d'une notice « commerciale », il est en général constaté que les capacités sont en réalité surdimensionnées.

Si le projet Nework avait été retenu, il aurait donc fallu trouver une solution pour la relocalisation d'une partie des agents en phase transitoire. La location transitoire nécessaire en cas d'acquisition de l'immeuble Nework était estimée à un montant total de 10 M€ TTC.

- L'Arena permettait de regrouper tous les occupants en phase transitoire et offrait une souplesse pour la poursuite des regroupements à venir :

L'Arena offrait l'avantage de rendre possible, en phase transitoire, le regroupement des agents de l'Hôtel du Département et de l'immeuble « Les Reflets ». Ce point a été précisé dans le rapport présenté en Commission permanente le 8 juillet 2013 (page 6) :

« Cet immeuble de 31 000 m² [Arena] pourra héberger tous les agents travaillant actuellement à l'Hôtel du Département (1 485 personnes) et au Reflet (260 personnes), soit au total 1 745 places. Le ratio d'occupation sera alors de 17 m² par personne ».

Il n'a pas été occulté le fait que le cumul des surfaces de l'Arena et de l'Hôtel du Département était excédentaire par rapport à la photographie des postes de travail existants sur les sites centraux au moment de l'année considérée. L'organe délibérant du Département a été informé de cette situation dans le rapport précité du 8 juillet 2013, ainsi que des raisons pour lesquelles il apparaissait alors pertinent de disposer d'une souplesse en matière de surfaces disponibles :

- il s'agissait d'engager un processus de centralisation, à Nanterre, de différentes activités alors réparties sur le territoire ;
- à défaut, d'occuper à terme toutes les surfaces, le reliquat disponible aurait pu être mis ultérieurement en location, voire cédé.

En page 6 du rapport du 8 juillet 2013, il est ainsi écrit :

« Il [Arena] pourra héberger ultérieurement les agents qui travaillent au Reflet (260 personnes), au Salvador (300 personnes), au Quartz (150 personnes) et à l'Extension (390 personnes) après rénovation de l'Hôtel du Département, soit au total 1 200 personnes qui occuperaient alors un espace de 22 000 m² environ. Il resterait alors 9 000 m² environ pour les besoins d'hébergement d'autres services départementaux, permettant d'héberger 500 personnes environ. Ce potentiel représente un équivalent de 3 M€ HT de loyer par an qu'il n'y aurait pas à verser dans un autre site. Si le Département n'avait pas besoin de ces surfaces, il pourrait les donner à bail, pour obtenir une recette locative équivalente. Il pourrait également vendre les surfaces excédentaires, le bâtiment étant divisible. »

Conformément à cette analyse, plusieurs mouvements de centralisation des effectifs sont intervenus dans les sites centraux de Nanterre :

- 2015 : 62 agents de la Direction de la Voirie ont été installés à Nanterre permettant la libération de deux sites, d'une part à Boulogne-Billancourt (cession à venir, bâtiment utilisé pour les besoins départementaux pendant le chantier du musée Albert Kahn) et d'autre part à Sceaux (cession en cours) ;
- 2016 : le service départemental de l'adoption est centralisé, avec pour conséquence de regrouper à Nanterre 32 agents implantés précédemment sur deux sites yvelinois, à savoir d'une part à Parmain (cession foncière intervenue 2018) et d'autre part à Rambouillet (cession ou mise à disposition en cours).

Par ailleurs, des espaces qualitatifs et porteurs d'une modernisation de l'administration ont pu être créés, tel l'espace de co-working.

Le raisonnement sur la bonne utilisation actuelle de l'Arena, tel que présenté par la Chambre dans le rapport définitif, repose sur l'hypothèse que ce bâtiment peut accueillir 1 850 postes de travail. Ce chiffre provient de la notice de vente et porte sur la capacité du bâtiment en terme de dégagement pour la sécurité incendie. Il s'agit de la capacité réglementaire du bâtiment, qui est calculée au regard des contraintes de sécurité incendie. Cette capacité réglementaire ne doit pas être confondue avec la capacité réelle du bâtiment.

La capacité réelle du bâtiment Arena se situe à 1 569 postes de travail. Ce chiffre résulte de la définition des modalités d'occupation des surfaces par le Département et d'un travail de « space planning ». Le rapport entre le nombre de postes de travail (1 569) et la surface utile brut du bâtiment (31 000 m²) donne un ratio de 19,75 m² par poste de travail. Ce ratio est conforme à la norme poursuivie par l'Etat dans le cadre de sa politique immobilière (18 à 20 m² par poste de travail) et démontre que le Département a aménagé de manière performante les surfaces de l'Arena.

Par ailleurs, pour mesurer à son juste niveau la démarche mise en oeuvre, il convient d'ajouter que le Département a opéré un effort de rationalisation important d'occupation des surfaces dans le cadre du déménagement de l'Hôtel du Département à l'Arena :

- la surface utile de bureau par poste de travail a été réduite de 12,14 m² à 9,19 m²,
 - le pourcentage de bureaux individuels a été réduit de 25 % à 7,53 %,
 - le nombre d'agents par bureau a été porté de 1,69 à 4,25.
- Avec l'Arena, le Département a réalisé un choix qualitatif dont le prix est justifié :

Les deux biens – Arena et Nework - sont très différents. Ainsi, l'évaluation de France Domaine retenait un loyer annuel de 290 €/m² pour Nework et de 330 €/m² pour l'Arena.

L'accès à une offre diversifiée de transports en commun et l'environnement urbain de l'Arena sont des facteurs qualitatifs déterminants qui valorisent cet immeuble.

A l'inverse, le Nework se situe dans un quartier beaucoup moins attractif. A cet égard, sa commercialisation s'avère encore aujourd'hui très difficile. Le premier occupant, qui occupe moins de 10% des surfaces, ne s'est installé qu'au printemps 2021. Le positionnement de l'immeuble en bordure de la RD 914 est relativement excentré au sein même du quartier de Nanterre Université.

La différence de prix au m² s'explique par la différence qualitative des deux biens. Cette différence a été validée par France domaine. Le Département dispose aujourd'hui d'un actif dont la valeur est supérieure à celle de l'immeuble Nework.

En conclusion, le choix d'acquisition de l'immeuble de bureau Arena est une bonne décision dont la qualité qui a été objectivée et qui relève d'une gestion performante :

- le maintien du statu quo immobilier (aucune acquisition et augmentation des dépenses locatives de 10 M€ à court terme et de 40 M€ sur la durée) était un scénario sans aucun intérêt pour le Département qui disposait d'une capacité d'investissement ;
- les opportunités immobilières disponibles ont fait l'objet d'une recherche sur le marché, ce qui a conduit à mettre en concurrence les immeubles Nework et Arena ;
- le Département a procédé à une comparaison de l'impact financier des deux projets notamment au moyen d'une balance financière intégrant les dépenses et les recettes ;
- l'immeuble Nework s'est révélé inadapté aux besoins du Département pendant toute la durée du chantier de l'Hôtel du Département car il ne comportait pas un nombre de postes de travail suffisant (déficit estimé à plus de 260 postes de travail). Il obligeait à mettre en place une opération « tiroir » avec un surcoût locatif de 10 M€ TTC ;
- l'acquisition des surfaces plus importantes offertes par l'Arena (9 000 m²) était une bonne mesure de gestion car elles offraient une souplesse et des opportunités de recentralisation plus poussées des services, dont certaines sont d'ores et déjà intervenues ;
- à la suite d'une négociation avec le vendeur, l'immeuble Arena a été acquis au montant exact de l'estimation domaniale (200 M€). Le Département est aujourd'hui propriétaire d'un actif immobilier dans un secteur devenu très attractif où des grands groupes privés se sont implantés (Axa, Vinci) ;
- l'acquisition de l'Arena a été un levier permettant de réaliser des économies de gestion qui font l'objet d'un suivi.

Outre le critère de bonne gestion examiné par la Chambre, le Département rappelle qu'une décision d'acquisition immobilière doit aussi répondre à d'autres critères d'opportunité :

- des critères d'environnement de travail et d'attractivité pour les agents du Département. L'Arena est pour le Département un levier puissant, compte tenu notamment de la modernité des locaux et de leur proximité immédiate avec le réseau de transports en commun ;
- un critère d'image. Avec les bureaux de l'Arena, le Département est positionné sur un site central et bénéficie de l'image valorisante renvoyée par un bâtiment conçu par un architecte de renom (Christian de Portzamparc, lauréat du prix Pritzker).

Enfin, concernant la procédure de cession de l'ancien Hôtel du Département, la crise sanitaire et ses effets sur le marché de l'immobilier de bureau, intervenus après la consultation, ont apporté la démonstration que, en faisant le choix prudent de l'offre la plus certaine et la plus rapide, le Département avait adopté une position pertinente. Néanmoins, malgré cette approche pertinente, les circonstances et le calendrier n'ont effectivement pas permis d'aboutir dans les conditions envisagées.

La réalisation de la Seine Musicale sur l'Île Seguin :

Le rapport mentionne que le critère ayant présidé au choix du recours au contrat de partenariat public privé (PPP), par le Département, pour concevoir, réaliser, maintenir et gérer cet ouvrage, aurait été la rapidité de la réalisation attendue.

Ce faisant, la Chambre minore les complexités d'exploitation que les autres modes de gestion auraient pu générer et qui ont eu un rôle essentiel dans la préférence donnée au recours au PPP. En effet, outre la complexité juridique et financière, l'évaluation préalable, réalisée par trois cabinets internationalement reconnus : PWC, INGEROP et TAJ, soulignait la complexité technique, en particulier concernant les prescriptions urbaines et environnementales pesant sur le projet. La complexité fonctionnelle est également évoquée dans l'évaluation préalable avec la juxtaposition de plusieurs acteurs et activités. Le choix du PPP a indubitablement apporté des avantages dans la maîtrise de cette complexité et le résultat obtenu, sur ce projet, est in fine jugé comme une réussite technique par la Chambre.

Les retards mentionnés, pour invalider le choix en faveur du PPP, ne sont pas spécifiques à ce type de montage. Comme indiqué dans la suite de l'avis provisoire, le retard de 3,5 mois constaté par la Chambre est très minime et aurait pu tout autant se vérifier en Maîtrise d'ouvrage publique (MOP), voire aurait été, très probablement, plus important, car les mécanismes contractuels de la MOP ne garantissent pas la même incitation à la maîtrise des délais. Sur ce point, rappelons enfin que des pénalités ont été facturées (7,3 M€) afin d'indemniser le préjudice subi par la personne publique.

La Chambre souligne l'écart important entre l'estimation de 2011, et le coût final, mentionné à 249 M€. En réalité, la comparaison est à faire entre les 165 M€ de l'évaluation préalable (vs 169 M€ en MOP) et les 233 M€ de l'annexe XVII du CP portant sur les coûts de conception/construction.

La Chambre note que les coûts de construction, issus de l'évaluation préalable de 2011, ont été sous-évalués de 32,5%. Les offres des candidats se sont révélées effectivement plus importantes que le montant anticipé à 127,5 M€ (toutes au-dessus de 200 M€, l'offre de Tempo étant intermédiaire sur les trois candidats). Les coûts supérieurs à l'estimation de l'évaluation préalable sont liés à la nature même des projets présentés par les candidats, et non au montage en PPP. En conséquence, un projet identique réalisé en MOP aurait également présenté un surcoût par rapport à l'estimation de l'évaluation préalable, et dans les mêmes proportions. Ces surcoûts n'invalident donc pas l'analyse faite lors de l'évaluation préalable sur l'intérêt du montage en PPP, d'autant plus que l'évaluation préalable mettait en évidence les économies d'échelles résultant d'un marché global (via le Contrat de partenariat) et de la limitation des interfaces.

Il convient enfin de souligner que les coûts ont été maintenus entre les offres et le coût final de l'ouvrage.

En outre, tout en soulignant le suivi attentif de l'exploitation de l'équipement par le Département, et les engagements de service public respectés, la Chambre commet certaines imprécisions, voire erreurs, dans ses observations :

La chambre mentionne que la rémunération élevée du partenaire ne s'accompagnerait pas, selon elle, dans le fonctionnement courant, d'une prise de risque importante. Sur ce point, il convient de revenir aux principes mêmes de l'organisation contractuelle d'un contrat de partenariat.

Le contrat est conclu entre le Département et une société de projet spécifique (Tempo en l'occurrence). Cette société de projet ne réalise, en propre, aucune prestation technique prévue au contrat. Ces prestations sont réalisées par des sous-traitants, pour la partie entretien-maintenance (Sodexo) et la partie exploitation commerciale (STS). Le montage financier, quant à lui, est mis en place par la société partenaire et s'appuie sur une dette long terme, dont une partie est garantie (dette Dailly), son remboursement est à risque limité, l'autre partie étant constituée par des apports d'actionnaires, en fonds propres, ainsi qu'une dette subordonnée (le terme « subordonnée » signifiant que son remboursement est conditionné au remboursement de la dette long terme).

Le partenaire perçoit l'ensemble des loyers versés par la personne publique, reverse aux exploitants les parts qui leur reviennent (RB2, RB3, RB4c), et, aux organismes financiers, les loyers relatifs au remboursement de la dette (fraction de RB1). Il conserve la rémunération relative aux impôts et taxes et frais de gestion (fraction de RB1, RB4A, RB4b). Les apports d'actionnaires sont soumis à un risque plus important que la dette long terme, notamment en cas de résiliation, ou en cas de défaillance d'un sous-traitant entraînant des surcoûts. Ce sont ces risques qui justifient un niveau de rémunération (TRI) faisant partie de l'offre initiale du partenaire, qui a, par conséquent, été proposé dans un cadre concurrentiel, et fixé à 9,54%. Ce TRI n'est pas garanti, mais à l'inverse, comme le note la Chambre, le contrat prévoit une obligation de révision des conditions financières en cas de meilleure performance de l'exploitation (par exemple coût des sous-contrats moins élevé) engendrant un TRI plus important.

Le solde restant dû du Compte Courant d'associé au 31/12/2018 s'élève à 8 969 932 €, les 11,6 M€ correspondent au solde au 31/12/2017. Le versement de dividendes sur la période est de 1,1 M€.

Pour démontrer que la rémunération du partenaire est élevée, la Chambre s'appuie sur les plafonds prévus par la Commission européenne pour les services économiques d'intérêt général (SIEG). Selon l'annexe n°4 de la circulaire du 4 juillet 2004, reprenant les décisions et jurisprudence communautaire, « les collectivités territoriales veilleront, (...) en l'absence de données comparatives permettant de mesurer le bénéfice raisonnable, à limiter ce dernier à 10 % des coûts liés au fonctionnement du SIEG ». La Chambre constate que la rémunération prévue de 30,3% l'excède donc avant même de prendre en compte la prise en charge (par le Département) des impôts pesant sur le partenaire (30 M€). Or, le bénéfice calculé sur les redevances de fonctionnement doit être comparé au bénéfice attendu par les exploitants (Sodexo, STS) et non au bénéfice espéré par les actionnaires, qui, lui, résulte du calcul du TRI précédemment exposé, constitue la contrepartie du risque actionnaire, et non la marge d'exploitation.

Les prestations techniques sont rémunérées par les composantes (RB2, RB3, RB4c). Elles ont été fixées dans le cadre concurrentiel en fonction de la répartition des risques techniques telle qu'elle figure dans le contrat. Aussi, il est erroné d'indiquer qu'elles ne reflètent pas les risques associés. En particulier le surcoût (vigipirate) mentionné résulte d'une application stricte du Contrat (annexe VIII), l'équilibre économique résultant de ce partage des risques est donc intégré dans le montant des loyers versés par le Département. Le même raisonnement est applicable pour les pénalités pour défaut d'objectifs de performance. Elles résultent bien du partage des risques contractuels et les pénalités appliquées pour ce type de manquements l'ont été sur la base du Contrat.

S'agissant des impacts financiers induits par la situation sanitaire, la Chambre souligne que les coûts liés à la crise ont été supportés majoritairement par la personne publique. Or, comme indiqué, dans le cadre de la phase contradictoire, les impacts de la crise sanitaire sur les redevances et les recettes du Contrat de Partenariat ne peuvent être ainsi analysés. Dans le cas des recettes garanties, il est avéré qu'aucune recette de billetterie n'a été perçue par le partenaire, durant les périodes de fermeture de l'équipement, alors que la maintenance du bâtiment a bien été effectuée. Le partenaire ayant une

obligation de résultat en face des redevances d'entretien maintenance, les redevances relatives à l'entretien-maintenance ont donc continué à être versées avec une réfaction proportionnée aux dépenses non engagées. A l'inverse, les recettes garanties étant reversées au Département, au regard des bénéfices d'exploitation de l'équipement, en l'absence d'exploitation, aucun bénéfice ne pouvait être constaté. Il convient également de noter que la diminution des recettes garanties consenties résulte de situations de force majeure ou d'imprévision prévues à l'article 25.1.1 du contrat.

S'agissant du schéma de financement du projet, la Chambre estime qu'au regard de la trésorerie disponible, le Département aurait dû apporter davantage de fonds propres publics.

La part de fonds propres publics (120 M€) a représenté 45,7% du coût total de construction du PPP (262,8 M€). La Chambre indique que le Département aurait pu supporter la totalité de ce coût sur ses fonds propres plutôt que de laisser s'endetter le partenaire. Or, dans la logique juridique du PPP, il est prévu que le partenaire supporte également une part du risque financier, et donc également celui propre à la construction de l'ouvrage.

En outre, si la trésorerie s'établissait au 1^{er} janvier 2013 à 229 M€, la prospective financière réalisée par le Département au 1^{er} semestre 2013 projetait alors une fragilisation de la situation de la collectivité, avec un fort recours à l'emprunt pour financer la PPI : l'encours de dette serait passé de 221 M€ fin 2013 à 823 M€ avec les 2 PPP (Pompidou et La Seine Musicale) à la fin de l'année 2016. Les recettes de droits de mutation (DMTO) du Département s'étaient effondrées de 16,5% entre 2011 et 2013, passant de 471 M€ à 394 M€ et leur très forte remontée n'était pas anticipée à l'époque. Dans son rapport rendu en juin 2013, l'agence de notation Standard and Poor's s'attendait à une détérioration des ratios financiers et notait que « la performance financière de la collectivité va se détériorer en raison de la réduction des transferts de l'État, du gel des impôts et de l'augmentation des contributions relatives à la péréquation ». Dans les faits, la trésorerie est passée de 229 M€ fin 2012 à 439 M€ fin 2016, cette hausse étant très largement imputable aux recettes de DMTO qui se sont établies à 605 M€ en 2016, versus 411 M€ en 2012 (soit + 49%). Au regard de ce contexte imprévisible et particulier lié à la volatilité des DMTO, le Département anticipait, dans sa prospective de juin 2013, de puiser dans son fonds de roulement pour se financer. Un financement purement public de la construction de La Seine Musicale était donc exclu lorsque le contrat de partenariat a été conclu.

La Chambre compare le taux d'intérêt applicable lors du refinancement du crédit long terme (4,3%) avec le taux moyen auquel s'endettait alors le Département en 2015 (3,7%), soit 60 points de base d'écart. Cette comparaison est contestable à double titre :

- d'une part, en aucun cas un contrat de 27 ans ne peut être comparé à des contrats d'une durée de 5 ans ;
- d'autre part, le niveau de taux du PPP est comparé avec des contrats de prêts conclus en 2015 alors qu'il faudrait le faire avec les données applicables lors de la signature du contrat (juillet 2013).

Le contrat SFIL de 50 M€ décrit ci-dessous a été conclu à moins d'un an d'intervalle avec le PPP :

N° contrat	Prêteur	Nominal	Date signature	Date de mob	Type de taux	Tx initial	Durée (ans)
213-5	SFIL	50 000 000	15/11/2012	15/11/2012	TF	4,99%	9 ans

Ainsi, fin 2012, 50 M€ étaient empruntés sur 9 ans à taux fixe de 4,99%. Ce niveau semble plus vraisemblable comme point de comparaison avec le PPP et auquel cas, le Département aurait eu à supporter des charges financières plus importantes en s'endettant lui-même plutôt qu'en recourant à un contrat de partenariat.

La Chambre chiffre les coûts d'investissement, de financement et de fonctionnement HT de la Seine Musicale sur la durée du contrat. Par ailleurs la RB5 de 250 k€ du modèle financier n'est pas prise en compte, de même que les recettes PIA.

Hors concours public, le coût net revient donc à 419,8 M€ HT pour le Département selon le modèle financier, et non 544 M€ HT comme indiqué dans le rapport.

Enfin, s'agissant de l'information comptable relative aux engagements hors bilan, si la Chambre met en avant la régularité des écritures comptables relatives au PPP ainsi que la qualité de l'annexe IV.C3 du compte administratif qui retrace les engagements hors bilan pris au titre du contrat de partenariat, elle relève cependant que les informations de l'annexe seraient renseignées en HT alors que l'état-modèle prévoit des montants TTC.

L'annexe présente les engagements hors bilan relatifs au PPP La Seine Musicale en TTC, comme demandé, mais auxquels est appliqué le coefficient de déduction de la TVA de 85%. Cette méthodologie – qui n'a jamais fait l'objet de remarque de la part de la Préfecture – permet d'afficher le réel coût budgétaire annuel du PPP, et ainsi respecte le principe de sincérité budgétaire. De cette manière, il y a une correspondance entre les montants figurant dans le corps même du compte administratif (partie III Vote) et ceux des annexes (parties IV). En outre, pour appuyer cette méthodologie, il convient de souligner que l'encours de dette (côté Département et côté Paierie) est intégré en TTC avec application du coefficient de déduction de la TVA de 85%.

Le Département prend bonne note de cette demande de la CRC sur l'évolution de la maquette, mais ne peut que déplorer, qu'à l'avenir, le contribuable alto-séquanais ne pourra plus avoir de visibilité sur le coût réel du PPP dans les annexes budgétaires.

Pour conclure sur cette partie relative au PPP La Seine Musicale, le Département maintient que, compte tenu du contexte financier incertain en 2013, la collectivité ne pouvait envisager d'autofinancer intégralement la Seine Musicale et que le recours à l'endettement paraissait alors inévitable. Le choix d'un PPP a été fait après une procédure qui a mis en avant le caractère complexe de l'opération, a permis au Département de se doter d'un équipement culturel d'exception, dans les délais impartis (3,5 mois de retard) et sans aucun surcoût financier par rapport au contrat signé, ce que la Cour a souligné.

Parallèlement à ces remarques de fonds, 3 coquilles sont relevées sur la partie du PPP La Seine Musicale :

- p. 38/133 1^{er} paragraphe : « les intérêts payés (**RB1a**) relatifs à la dette subordonnée s'élèvent à 16,1 M€ (HT)... ». Il s'agit du **RB1b**.
- p. 39/133 3^{ème} paragraphe : il est fait référence (ainsi qu'en note de bas de page) à la circulaire du 4 juillet **2004**. Il s'agit d'une circulaire du 4 juillet **2008**.
- p. 64/133 1^{er} paragraphe : il est fait référence à la partie **5.2.6**. Il s'agit de la partie **4.2.6**.

« L'intervention du Département sur le réseau de fibre à très haut débit « THD Seine » :

En premier lieu, la Chambre critique, à plusieurs reprises, la pertinence de l'action départementale, mais ne remet aucunement en question la légalité de son intervention. En d'autres termes, le Département était parfaitement en droit d'intervenir pour favoriser le déploiement d'un réseau THD, et cette intervention n'était pas isolée puisque de nombreux projets d'initiative publique ont, à la même période, été engagés, comme cela est souligné dans le rapport.

La Chambre semble considérer, aux paragraphes concernés, que l'opportunité d'une telle intervention n'était pas avérée aux motifs suivants :

- le Département des Hauts-de-Seine est l'un des plus denses de France ;
- le contexte concurrentiel était suffisant pour permettre le déploiement d'un réseau satisfaisant par l'initiative privée.

Sur le premier point, il convient de considérer que le fait que le Département des Hauts-de-Seine soit l'un des plus denses de France ne suffit pas à établir que l'opportunité n'était pas démontrée.

En effet, pour justifier une erreur de jugement du Département, la Chambre s'appuie sur le fait que l'ensemble des communes des Hauts-de-Seine a été classé par l'ARCEP dès 2009 en « zone très dense », où prévaut la libre-concurrence entre les opérateurs. Or, c'est parce que le projet THD92 était lancé que toutes les communes du Département ont été classées en zone très dense, y compris les communes les moins denses, en tant que « communes périphériques pour lesquelles un projet de

déploiement de réseau en fibre optique a été annoncé à la date de la décision de l'ARCEP, soit le 22 décembre 2009 » (décision de l'ARCEP N° 09-1106, page 15). De même, lors de la révision de ce classement en 2013, l'ARCEP a reconnu que plusieurs communes des Hauts-de-Seine étaient constituées principalement, voire exclusivement pour trois d'entre elles, de poches de base densité mais que, du fait de leur appartenance « à un ensemble géographique plus large », elles devaient « être traitées de manière cohérente du point de vue de l'aménagement numérique du territoire ». C'est donc toujours du fait de l'existence de la DSP qui était encore en cours, en 2013, que la totalité des communes sont resté en ZDT (décision de l'ARCEP N° 13-1475, page 10).

La chambre ne peut donc pas s'appuyer sur une décision (classement en ZDT) prise par l'ARCEP du fait de l'existence de la DSP pour contester son opportunité.

Force est de constater que ce classement de l'ARCEP est aujourd'hui un frein à la résolution des derniers déploiements. En effet, le Département des Hauts-de-Seine comporte de nombreuses zones de faible densité. Ce sont d'ailleurs sur ces zones, notamment les communes de Vaucresson, Ville d'Avray et Marnes-la-Coquette, que se concentrent, aujourd'hui encore en 2022, les dernières carences de raccordement.

En deuxième lieu, il convient, pour apprécier l'opportunité du projet développé par le Département, de considérer le contexte tel qu'il existait à l'époque de son lancement. La Chambre constate en effet que les problèmes rencontrés dans les Hauts-de-Seine sont similaires à ceux qui ont été observés à l'échelle nationale, ce qui démontre qu'à l'époque où ces DSP ont été lancées, le contexte était très différent et son évolution non prévisible.

De plus, sur ce point, l'avis de la chambre est en contradiction avec l'avis de la Commission européenne qui a validé l'attribution de la subvention prévue pour la DSP.

Cet avis, qui a été remis à la CRC lors de la 2^{ème} demande de document conclut de la sorte (paragraphe 153) :

153. En conclusion, la Commission considère que le service tel que défini par les autorités françaises ne contraste pas avec la réglementation communautaire en la matière, présente un intérêt économique général qui va au-delà de l'intérêt normal que revêtent d'autres activités de la vie économique, et possède des caractéristiques spécifiques qui justifient l'attribution d'une mission particulière. La Commission considère donc que les autorités françaises n'ont pas commis d'erreur manifeste à qualifier le service en question comme SIEG.⁵⁴

Cette conclusion s'appuie sur plusieurs constats relatifs à la prise en compte de l'état de la concurrence, par le Département, en amont du projet (paragraphe 124 et 125) :

124. A cet égard, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il ressort du dossier, à l'époque de la conception du réseaux THD 92, le Département avait entrepris une large consultation publique afin d'établir l'appétance des opérateurs du haut débit pour une infrastructure neutre, ouvert et mutualisée de très haut débit couvrant la totalité du territoire départementale, et recueillir aussi leurs plans de déploiement futurs de tels réseaux. La consultation publique a non seulement confirmé que le Département ne serait pas couvert dans son ensemble par des réseaux à très haut débit d'initiative privée, mais que la plupart des opérateurs concernés, y compris Free et France Télécom, étaient même favorables au déploiement d'un réseau aux caractéristiques du THD 92.

125. En effet, ainsi que le processus d'attribution de la délégation de service public l'a démontré, tous les groupements qui ont soumis une candidature se sont précisément basés sur l'existence dans le Département des zones non rentables dont la couverture aurait nécessité l'octroi d'une subvention publique. En particulier, il convient de constater à cet égard que l'opérateur historique, France Télécom, a également participé à la procédure de mise en concurrence pour se retirer par la suite au motif que même avec une subvention de €70 millions le projet envisagé ne lui serait pas rentable. En effet, ce n'était que lors de l'annonce du choix du délégataire que pour la première fois Free a exprimé son opposition au projet THD 92 en annonçant ses propres plans de déploiement d'un réseau à très haut débit dans le Département.

Ainsi que le paragraphe 124 le mentionne, l'appréciation relative à la carence de l'initiative privée a bien fait l'objet d'une analyse attentive par le Département qui a été présentée aux élus à, au moins 3 reprises, contrairement à ce qu'indique la Chambre :

- le rapport joint à la délibération du 9 juin 2005 (et fourni à la Chambre) consacre un paragraphe de deux pages à cette question de l'initiative privée (cf extraits du rapport pages 1, 24 et 25). Les sept opérateurs télécom les plus présents à l'époque ont été consultés et aucun ne prévoyait de déployer la fibre, sauf sur demande de clients importants (entreprises) et seulement pour leurs nouveaux bâtiments ;
- le rapport complémentaire à l'étude de faisabilité présenté à l'Assemblée départementale en octobre 2005 (et transmis à la Chambre) présente le positionnement du projet THD par rapport aux offres des opérateurs télécom. C'est lors de cette même séance que la décision de principe du déploiement d'un réseau THD a été prise ;
- le rapport à l'appui de la délibération du 24 mars 2006 indique que : « *L'intervention publique est nécessaire, y compris sur un territoire dense comme les Hauts-de-Seine en raison des contraintes à la fois financières et concurrentielles auxquelles les opérateurs télécoms doivent faire face, et qui les conduisent à :*
 - *mobiliser des capitaux exigeant des retours sur investissement rapides (3 à 5 ans) ; par conséquent, ils se focalisent davantage sur la fourniture de services intégrés (logique de la technologie DSL) que dans de nouvelles infrastructures en rupture, innovantes mais lourdes.*
 - *limiter les risques lorsqu'ils investissent dans de nouvelles infrastructures dont la durée d'amortissement dépasse 5 ans en veillant à se préserver des risques concurrentiels. Ainsi, en cherchant naturellement à maîtriser la chaîne de valeur sur sa totalité (un seul acteur depuis l'infrastructure jusqu'à l'offre de services), ils reconstituent des situations de monopoles de fait (ou cartels) et adoptent des stratégies d'évictions, réduisant de fait les possibilités d'entrée de nouveaux acteurs, venant notamment des services.*

Cette tendance de fond se constate aussi bien en Asie, en Europe et en Amérique du Nord et donne lieu à des réflexions et actions publiques propres à chaque contexte local. En Europe et particulièrement en France, la libéralisation du secteur des télécoms et le désengagement des Etats auprès de leurs opérateurs historiques ont entraîné le transfert vers les collectivités de la responsabilité de l'aménagement numérique du territoire.

Face à ce constat, il s'agit d'éviter que le passage du cuivre à la fibre sur la boucle locale ne se caractérise par un retour à des situations de monopole ou d'oligopole. L'absence de perspective claire s'agissant de la régulation de l'offre de fibre noire dans la boucle locale, au niveau européen comme national, conforte la nécessaire intervention d'acteurs publics locaux. Cette intervention vise à maintenir les conditions qui ont permis à la France d'être l'un des leaders mondiaux dans les services DSL (cf. Rapport de la Commission européenne de février 2006). »

S'agissant plus spécifiquement du projet des Hauts-de-Seine, il convient de rappeler que le projet THD devait permettre le raccordement à des petites entreprises, ainsi qu'à tous les particuliers, y compris en zone pavillonnaire, cibles dont les analyses de marché et sourcing réalisés démontraient qu'elles n'étaient pas envisagées à l'époque par les opérateurs télécom et représentaient un très grand nombre de prises.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est donc manifestement erroné d'indiquer que le Département n'a pas accordé suffisamment d'importance à la question de l'initiative privée et encore moins qu'il a fait preuve d'indifférence vis-à-vis de l'environnement concurrentiel.

Enfin, la pertinence de cette action doit également s'apprécier au regard des résultats obtenus en matière financière ainsi que de service rendu aux usagers. Sur ces deux points force est de constater que le bilan final est particulièrement positif, comme cela sera précisé dans les développements qui suivent sur ces sujets.

La Chambre souligne la difficulté de suivi de l'évolution du réseau THD Seine au fur et à mesure de son déploiement. Cette difficulté trouve son origine principale dans l'absence de transparence de son délégataire et la surestimation systématique des chiffres fournis par celui-ci. Ainsi l'apparente régression du réseau entre 2013 et 2017 est due principalement à la surestimation des chiffres fournis par le délégataire en discordance totale avec les réalités de terrain. Les recomptages faits par la Régie, en 2015, puis par Covage en 2017, reflétaient l'état réel du déploiement.

De plus, le changement de vocabulaire ne facilite pas non plus la comptabilisation des prises puisque ce que la DSP appelait « prise raccordable » n'existe plus, ce que la DSP appelait « prise raccordée » s'appelle aujourd'hui « prise raccordable ». Or, le suivi actuel du Département porte sur les prises raccordées et commercialisées avec un abonné, qui n'étaient pas comptabilisées dans la DSP.

Comme il l'est justement constaté par la Chambre, le pourcentage de déploiement du réseau en 2017 était très décevant, et ce, neuf ans après le démarrage de la DSP. La faiblesse de ce déploiement est en premier lieu liée à la défaillance du délégataire Sésqualum qui n'a pas respecté ses engagements contractuels et, à qui, 96 M€ de pénalité de retard ont été appliqués, puis aux difficultés de reprise de ce réseau par la Régie, puis par Covage. En effet, comme cela a déjà été mentionné, la description qui en avait été fournie par Sésqualum n'était pas cohérente avec la réalité du terrain.

La Chambre pointe l'absence d'évolution notoire du réseau pendant la reprise en régie par le Département, or l'objet de cette reprise n'était pas le déploiement massif du réseau mais la gestion de la transition dans l'attente d'une vente du réseau car, comme l'indique la Chambre, « *la Régie n'avait pas vocation à perdurer puisque le Département a décidé en novembre 2014, quelques jours après la décision de résilier la DSP et avant même la création de la régie, de céder le réseau* ». La Régie n'a ainsi duré que 21 mois et, outre cette durée relativement courte, l'incohérence entre les données fournies par Sésqualum et la réalité du terrain n'a pas permis durant cette période de réaliser des investissements importants sur un réseau mal identifié.

L'essentiel est de constater qu'aujourd'hui (données au 31/12/2020) le réseau THD Seine représente :

- 3 925 km de réseau de fibre optique,
- 274 500 prises raccordables soit 31,44% des prises raccordables du territoire départemental,
- 125 527 prises raccordées et commercialisées.

Comme indiqué précédemment, et malgré son classement par l'ARCEP, la totalité du territoire départemental ne présente pas la même densité, et la concurrence ne joue pas pleinement son rôle dans les secteurs pavillonnaires. C'est dans ces zones que l'action départementale a démontré son efficacité. En effet, si 93,6% des habitants du Département disposent d'un accès au très haut débit au 31 décembre 2020, près du tiers d'entre eux le sont grâce au réseau THD Seine et, dans les communes les moins denses, telles que Vaucresson, Marnes la Coquette, ou Ville d'Avray, 100% des habitants sont couverts par le réseau d'initiative départemental repris par Covage 92 puisqu'aucun autre opérateur d'infrastructure n'y a déployé de réseau.

Aujourd'hui encore les communes réellement situées en zone très dense montrent des taux de raccordement supérieurs à 95%, alors que la commune de Vaucresson, où le déploiement est le plus faible, n'en est qu'à 59%. L'action départementale y a été déterminante et pourrait avoir vocation à y perdurer.

La Chambre regrette, en outre, que la valeur vénale du réseau, estimée par les Domaines dans le cadre de la cession à Covage, ait été largement inférieure à la valeur nette comptable. Il faut malgré tout noter que le prix de vente a été finalement légèrement supérieur à cette valeur vénale. La faiblesse de la valeur de cession provient principalement des problèmes de cohabitation du réseaux THD Seine et de celui de Numéricâble, ainsi que d'autres problèmes de qualité du réseau, tels qu'ils sont recensés sur plus de 2 pages dans l'article 2.3 du contrat de cession du réseau.

La Chambre avance que le bilan des contentieux, à la suite du protocole transactionnel de 2021 est favorable au Département (§4.3.5) avec un bilan global de +36,4M€. Il convient toutefois de souligner que **ce bilan est très nettement sous-estimé** puisqu'il correspond à celui figé en novembre 2020 sans tenir compte des impacts financiers du protocole transactionnel, signé le 21 mai 2021.

En effet, en application de l'article 4 du protocole, sont actés le principe d'arrêt des créances réciproques et la renonciation définitive par Sequalum et Altice France à contester les titres émis par le Département, dont notamment le titre n°2016-16678 de 31,9 M€ concernant les produits constatés d'avance.

Le bilan financier de cette opération THD aboutit en réalité à un **solde positif de 68 M€ en faveur du Département**. Pour comprendre l'origine de cette erreur matérielle, le tableau qui suit compare le bilan financier de la Chambre et le bilan réel pour le Département.

Poste	Description poste	Bilan financier CRC au 20/11/2020 (en M€)			Bilan financier vision CD92 à mai 2021 (en M€)		
		Pertes	Gains	Solde	Pertes	Gains	Solde
1	Subvention d'investissement Phase 1 (25 M€) et commencement Phase 2	27,82			29,6		
2	Titres de pénalités de retard		96,72			96,72	
3	Titre remboursement de la part non amortie de la subvention n°1		23,18			23,18	
4	Titre remboursement de la part non amortie de la subvention n°2					2,30	
5	Titre FTTH		5,68			5,68	
6	Titre Préjudices subis		25,62			25,62	
7	Frais irrépétibles, remboursement frais de contrôle		1,00			1,07	
8	Coût de récupération du réseau 2015 (VNC)	91,55			91,55		
9	Frais de contrôle de projet (AMOA, Assistance juridique)	9,40			9,40		
10	Participation du Département à la régie THD Seine	4,25			4,25		
11	Excédent cumulé de la régie THD Seine (CA 2017)		4,52			4,52	
12	Produit de cession		15,00			15,00	
13	Dépenses et recettes supportées par le département après la cession	3,24	0,46		3,24	0,46	
14	compléments de prix versés par l'acquéreur du réseau (estimation CRC)		0,48			0,48	
	Bilan financier avant protocole transactionnel	136,26	172,66	+36,40	138,03	175,03	+37,00
15	Renoncement Frais de contrôle années 2014 - 2015 et liquidation astreintes				0,40		
16	Renoncement compléments de prix versés par l'acquéreur du réseau				0,48		
17	Confirmation Titre PCA					31,90	
	Bilan financier après protocole transactionnel	136,26	172,66	+36,40	138,91	206,93	+68,02

La Chambre ajoute que l'opération THD représente au final pour le Département un coût de sortie de 35,2 M€, correspondant à la différence entre la moins-value de cession (-71,6 M€, différence entre le produit de cession de 15M€ et la VNC de 86,6 M€) et le bilan des contentieux (+36,4M€).

Ce calcul est malheureusement frappé d'une erreur méthodologique flagrante, dans la mesure où le bilan des contentieux intègre déjà la moins-value de cession (postes 8 et 12 du bilan financier de la Chambre, détaillé dans le tableau ci-dessus).

Il convient même de souligner que le bilan des contentieux prend en compte une moins-value de cession plus importante (-76,5 M€) dans la mesure où la VNC (91,55 M€) n'est pas diminuée des amortissements comptabilisés (5 M€) entre la résiliation de la DSP (30/06/15) et la cession à Covage (31/03/17).

Compte tenu de ces éléments, le bilan définitif de l'opération THD correspond donc à un gain de sortie de 68M€.

S'agissant de la qualité du service rendu aux usagers, si le déploiement du réseau a connu des difficultés liées à la défaillance du partenaire du Département, la Chambre constate que ces difficultés n'ont pas eu d'impact sur le déploiement général du réseau THD dans le Département et du service rendu aux usagers. Il convient, bien au contraire, de souligner son impact positif.

La qualité de l'information budgétaire et comptable :

« Une fonction financière qui se modernise progressivement depuis 2015 »

La Chambre prend acte de la réorganisation de la fonction financière, ainsi que du renforcement du contrôle interne et de maîtrise des risques au sein de la collectivité. Elle en note les effets positifs même si elle considère que des efforts sont encore à poursuivre sur les sujets suivants.

Elle indique notamment que « *le délai légal de paiement des fournisseurs de 30 jours n'est pas toujours respecté* ».

Il convient en préambule de rappeler que la chaîne comptable a fait l'objet, sur la période examinée par la Chambre, d'un certain nombre de changements structurels importants que le Département a su valoriser afin d'améliorer ses performances.

En 2015, a été engagé un processus de centralisation de la fonction comptable, visant à regrouper au sein d'un unique service support les activités comptables allant de l'engagement au mandatement, seules les activités d'expression de besoin et de constatation de service demeurant au plus près des services opérationnels. Ce processus progressif a d'abord concerné les fonctions support et est étendu à certains pôles métiers lorsqu'un intérêt est identifié en termes de gestion comptable.

En parallèle, l'administration a dû mettre en œuvre la dématérialisation de sa chaîne comptable¹. Un outil interne a ainsi été développé en 2016 afin de procéder à l'uniformisation des procédures de commande et d'engagement comptable, de manière analogue aux outils mis en œuvre par le projet interministériel Chorus au sein de l'Etat. Après la mise en place par l'Etat du portail Chorus Pro permettant la réception de factures électroniques, le Département a progressivement connecté les différents outils et a déployé une gestion électronique des documents. Avec la mise en place du parapheur et de la signature électronique au 1er janvier 2019, la chaîne comptable a été entièrement dématérialisée en dépenses et en recettes.

Le délai global de paiement sur l'ensemble de l'année 2020 a, ainsi, été bien meilleur, s'élevant à 22,6 jours, et reflète les efforts fournis par le Département en matière d'efficacité de la chaîne comptable depuis plusieurs exercices (le délai global de paiement s'élevait à 28,7 jours en 2014).

« Une information budgétaire à enrichir et des prévisions à améliorer » :

La Chambre formule une recommandation de régularité relative aux rapports sur les orientations budgétaires. Elle préconise de « *fournir à l'appui du débat d'orientation budgétaire des prévisions d'épargne brute et d'épargne nette, ainsi que des prévisions complètes relatives aux investissements, en dépenses comme en recettes* ».

Il convient préalablement de rappeler que le Département s'est engagé, au début de la période sous contrôle, à voter son budget primitif au mois de décembre de l'année N-1, pour améliorer l'information délivrée aux citoyens et apporter une plus grande clarté quant aux projets financés pour l'année à venir, avec l'ambition d'assurer un meilleur taux d'exécution des dépenses d'investissement.

¹ En vertu de l'article 108 de la loi NOTRe du 7 août 2015, le Département doit depuis le 1er janvier 2019 transmettre à la paie départementale de manière dématérialisée l'ensemble des pièces nécessaires à l'exécution de ses dépenses et de ses recettes.

Un tel calendrier impliquait la présentation des orientations budgétaires en octobre de l'année N-1, ce qui a pu avoir pour effet, au regard de la volonté du législateur de modifier le contenu des documents budgétaires en tout début d'exercice civil, d'entraîner de fait un décalage dans leur mise en exécution par le Département. Les dispositions de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 n'ont ainsi pu être mises en œuvre qu'à compter du rapport sur les orientations budgétaires pour 2019.

Plus généralement, l'adoption successive de dispositions relatives au contenu des rapports d'orientations budgétaires dans la loi NOTRe du 7 août 2015, le décret d'application du 24 juin 2016 puis la loi du 22 janvier 2018 a affecté la lisibilité des nouvelles obligations incombant au Département.

La Chambre relève tout d'abord que les évolutions prévisionnelles de l'épargne brute et de l'épargne nette ne figuraient pas dans le rapport sur les orientations budgétaires pour 2020, en soulignant leur caractère obligatoire en application du décret n°2016-841 du 24 juin 2016. Cependant, les dispositions réglementaires en vigueur disposent que le contenu du rapport doit « permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget² ».

Le Département considère ainsi avoir respecté cette obligation en renseignant les projections d'épargne brute par habitant dans ses rapports d'orientations budgétaires pour 2020 et 2021, ainsi que l'évolution de l'encours de dette anticipée au 31 décembre de l'exercice concerné par le rapport. L'épargne brute par habitant permet d'évaluer aisément l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute et, en déduisant le remboursement annuel du capital de dette, celle de l'épargne nette. Ces soldes étant de surcroît notablement positifs, cette présentation ne visait aucunement à masquer la dégradation relative d'un solde intermédiaire de gestion vis-à-vis d'un autre. Le Département adopte en outre une démarche de transparence vis-à-vis de ses soldes intermédiaires de gestion en choisissant d'être noté par l'agence de notation Standard & Poor's. Les rapports de cette dernière, relayés par la presse, incluent notamment les projections des niveaux d'épargne.

La Chambre indique ensuite que le Département ne fait pas « *le point sur la situation des autorisations de programme* ». Jusqu'à présent, le Département mettait en effet davantage en exergue, dans la large revue qu'il consacrait à ses projets d'investissement, l'impact de ces derniers sur les crédits de paiement de l'exercice. Une présentation exhaustive des autorisations de programme pourra ainsi être intégrée aux prochains rapports sur les orientations budgétaires.

La Chambre souligne également que le rapport 2020 « *ne présentait pas de programmation des investissements en dépenses et en recettes* ». A ce sujet, le Département avait fait l'objet d'une observation du Préfet des Hauts-de-Seine, en date du 13 décembre 2018, concernant le rapport 2019. Ce dernier avait effectivement souligné l'absence de « prévisions de recettes et de dépenses dans les domaines du logement et de la rénovation urbaine, des mobilités, de la gestion du patrimoine immobilier, des infrastructures sportives et culturelles, de la préservation des ressources et des espaces naturels ». Le Département a pris en compte, à compter du rapport de 2020, cette remarque du Préfet, comme d'ailleurs ses autres demandes relatives aux budgets annexes, au besoin de financement, aux subventions ou aux dépenses de personnel. Par suite, la transmission au contrôle de légalité des rapports 2020 et 2021 n'a donné lieu à aucune observation de la part des services préfectoraux.

« Les axes d'amélioration des états financiers » :

La Chambre rappelle au Département la nécessité de mettre à jour annuellement la provision relative aux comptes épargne-temps (CET). Après sa constitution en 2015, cette provision a fait l'objet d'une unique modification. Le Département a en effet procédé à sa mise à jour en 2019 afin de prendre en compte les conséquences du décret n° 2018-1305 du 27 décembre 2018. Celui-ci a abaissé de 20 à 15 jours inscrits sur le CET le seuil à partir duquel leur monétisation peut être demandée à l'autorité territoriale.

² Article D. 3312-12 du Code général des collectivités territoriales.

Le vote par le Conseil départemental des budgets primitifs en décembre de l'exercice précédent rendait toutefois difficile une révision annuelle suivant l'évolution constatée des jours épargnés. La campagne d'épargne sur le CET se déroulant chaque année en novembre et décembre, l'information à jour était indisponible dans le cadre de la préparation du budget. Le décalage du vote du budget primitif en mars ou avril de l'exercice concerné, intervenu pour la première fois en 2021 à la suite de la crise sanitaire, permettra dorénavant de réévaluer chaque année cette provision à l'aune du stock de jours épargnés.

La Chambre évoque également le cas de la provision pour dépréciation des créances anciennes constituée par le Département, estimant que celle-ci nécessiterait une mise à jour. Le Département ayant également réalisé ce constat, des échanges ont été engagés avec le payeur départemental afin de mettre en œuvre, à compter du budget primitif 2022, une actualisation annuelle de cette provision, selon les termes de la nomenclature budgétaire et comptable M52³.

Enfin, la Chambre considère que l'information fournie au Conseil départemental au sujet des provisions est insuffisante, en l'absence de libellé descriptif dans l'annexe budgétaire dédiée et d'explication complémentaire dans les délibérations. Le Département prend bonne note de cette recommandation et la mettra en œuvre à compter du budget primitif 2022.

La Chambre relève, en outre, dans cette partie du rapport, que les recettes à classer fin 2019 se situent à un niveau plus élevé (24,27 M€) que lors des trois précédents exercices (2 M€ en moyenne), illustré par les encaissements d'un emprunt (18 M€), et de subventions relatives à des lignes de tramway (4,38 M€), imputés sur un compte d'attente, alors qu'il s'agissait de recettes bien identifiables.

Concernant l'encaissement de l'emprunt à 18 M€, il convient de souligner qu'il est intervenu le 20/12/2019, dans une période de fin de gestion comptable, au cours de laquelle l'ordonnateur et le payeur départemental sont fortement mobilisés pour mandater et payer les factures arrivées en fin d'exercice. Dans ce contexte, deux erreurs ont eu lieu dans la comptabilisation de l'encaissement de cet emprunt, conduisant à augmenter exceptionnellement les recettes à classer. L'une, du côté de l'ordonnateur, car le flux dématérialisé entre le système d'information de l'ordonnateur et celui du payeur a été déclenché 06/01/2020, alors même que l'ordonnancement de la recette avait été comptabilisée sur le budget annexe d'assainissement dès le 17/12/2019. L'autre, du côté payeur départemental, car l'encaissement de la somme a été enregistré, à tort, sur le budget départemental le 23/12/2019. Ces deux erreurs ont conduit à reporter la rectification de la comptabilisation de cette recette dans Hélios sur le bon budget, le 09/01/2020.

Concernant l'encaissement de 4 subventions pour un total de 4 381 096,76 €, il y a effectivement trois titres de régularisation, qui ont été émis tardivement en 2020 alors que les encaissements ont été enregistrés entre novembre et décembre 2019 :

- 1 526 141,84 € encaissés le 31/12/19, titre n°236 émis le 20/01/20 (PACT DM T2),
- 39 753,95 € encaissés le 26/11/19, titre n°232 émis le 20/01/20 (PACT DM T1),
- 48 657,46 € encaissés le 26/11/19, titre n°235 émis le 20/01/20 (PACT DM T1).

Pour la quatrième subvention (RIF T10 Antony Clamart), la situation est différente dans la mesure où le titre, émis le 24/10/2019 par l'ordonnateur pour un montant de 2 787 891,84 € avant l'encaissement, qui est intervenu le 23/12/2019 pour un montant légèrement inférieur au titre (2 766 543,51 €), a été régularisé tardivement en août 2020.

Le Département reconnaît que le traitement des recettes nécessite un suivi renforcé et des processus plus formalisés afin de limiter l'enregistrement des recettes sur des comptes d'attente.

La Chambre regrette également la difficulté chronique à émettre les titres correspondant à certaines recettes, en particulier celles ayant trait aux remboursements de prestations sociales (indus) ou sur successions, à la suite du décès de personnes hébergées en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Il convient de souligner que le traitement de ces recettes spécifiques fait intervenir trois acteurs : le service métier, qui a la connaissance précise des dispositifs

³ Nomenclature budgétaire et comptable M52, Le Cadre comptable, p. 119 : « la mise en œuvre de cette provision suppose, au préalable, une concertation étroite avec le payeur départemental afin de recenser les titres de recettes dont le recouvrement paraît compromis ».

et, par conséquent, des actions à mener sur le plan de l'exécution financière, le service des finances qui contrôle et ordonnance les recettes, et la paierie départementale qui encaisse et transmet les informations relatives aux mouvements des comptes d'attente.

Effectivement, l'apurement des comptes d'attente a posé des difficultés, en particulier en 2019, dans un contexte d'atterrissage de la nouvelle réorganisation du service métier en charge de ces recettes (Pôle Solidarités). La réorganisation du pôle n'a pas permis d'assurer immédiatement un suivi et un traitement régulier de ces recettes. De plus, le service métier a été fortement mobilisé fin 2019 pour traiter en priorité les obligés alimentaires et les bons de secours. Il est à noter également que la transmission des états des comptes d'attente s'est faite en 2019 à un rythme irrégulier de la part de la paierie départementale. Enfin la mise en place de la dématérialisation a également pu contribuer au manque de réactivité des services. Ces difficultés, qui sont identifiées, ont fait l'objet de mesures correctives. Il n'en demeure pas moins que des pistes d'amélioration sont en cours de mise en œuvre, avec l'appui de la paierie départementale, pour qui, le niveau des comptes d'attente constitue désormais un indicateur entrant dans la notation des comptables publics.

Enfin, la Chambre relève, d'une part, qu'il existe un écart important entre l'actif tenu par le comptable et l'inventaire de l'ordonnateur (écart de valeur nette comptable de 615 M€), et d'autre part, que le Département tarde à mettre en service un grand nombre d'immobilisations en cours. Le Département prend bonne note de ces observations et s'engage à mettre en œuvre les recommandations.

La situation financière :

« La stratégie financière affichée par le Département depuis 2014 : préservation de l'autofinancement et limitation du recours à l'emprunt » :

Sur ces développements, le Département souhaite que la Chambre se réfère aux éléments présentés en introduction, dans sa réponse. Il convient en effet de rappeler quelles ont été les orientations, à l'aune des enjeux contemporains aux prises de décisions, qui expliquent la formation d'un excédent budgétaire élevé, et de souligner plusieurs faits de nature à relativiser le constat posé aujourd'hui dans le rapport sur sa situation financière, au demeurant très saine.

« Les effets de la crise sanitaire sur les finances départementales en 2020 » :

La Chambre relève que « *la crise sanitaire liée à la covid-19 a pesé à hauteur de - 102 M€ sur les finances du département* ». Ce chiffre semble très nettement sous-estimé sur les recettes de la collectivité.

La Chambre estime que l'effet de la crise sanitaire sur le produit 2020 des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a été nul. Si les recettes de DMTO perçues (638 M€) sont, en effet, supérieures à la prévision budgétaire, le montant du produit 2020 est inférieur de 130 M€ à celui encaissé en 2019 (- 17%). Cette diminution est d'autant plus notable qu'au niveau national, le produit de DMTO a seulement diminué de 2% en 2020. Une telle différence illustre la vulnérabilité spécifique du Département du fait de l'importance traditionnelle de l'immobilier de bureau, particulièrement impacté par la crise, dans ses recettes de DMTO. Au-delà de son ampleur, la diminution du produit de DMTO en 2020 a mis fin à une période de croissance continue de cette recette entre 2014 et 2019, témoignant de son caractère exceptionnel. Compte tenu de ces éléments, le Département considère ainsi la diminution de son produit 2020 de DMTO comme une conséquence directe de la crise sanitaire liée à la covid-19.

Par ailleurs, la Chambre note que « *le Conseil départemental disposait de tous les éléments d'information nécessaire pour réviser à la hausse ses recettes de DMTO dans le cadre de la décision modificative de décembre [2020], mais l'ordonnateur ne l'a pas proposé* ». Néanmoins, il convient de rappeler la soumission du Département, lors de l'adoption d'une décision modificative, au respect du principe d'équilibre budgétaire⁴ qui lui impose de voter autant de dépenses que de recettes⁵. Inscrire une hausse importante de la prévision de DMTO aurait donc contraint le Département à inscrire, pour un même montant, des crédits de dépenses ne correspondant pas à un besoin réel de la collectivité, le conduisant ainsi à ignorer le principe de sincérité budgétaire auquel il doit également s'astreindre⁶. Ces règles budgétaires, inscrites au code général des collectivités territoriales, ne sauraient être méconnues par la Chambre.

La Chambre considère que l'effet direct de la crise sanitaire sur les finances du Département est « *limité au regard des excédents courants* ». Elle ajoute qu'en 2020, « *le département a dégagé à nouveau des excédents significatifs de fonctionnement, et ce malgré la mise en œuvre d'un plan exceptionnel en réaction à la crise sanitaire* ». Il paraît toutefois peu opportun de comparer un excédent reporté, constitué par définition par le cumul des soldes positifs de fonctionnement établis chaque année, avec les effets ponctuels de la crise sanitaire. Si le résultat libre d'affectation s'est élevé à la fin 2020 à 560 M€, il est inférieur de 104 M€ à celui de 2019, reflétant l'impact important de la crise sur la section de fonctionnement du Département. La même année, le Département n'est pourtant pas parvenu à investir à la hauteur de ses ambitions (401 M€ contre en 464 M€ en 2019) et aurait puisé davantage encore dans son autofinancement – et dans son excédent reporté – si ses projets n'avaient pas subi les conséquences de la crise et des mesures sanitaires sur les chantiers.

Il convient enfin de noter que la Chambre mentionne que « *les charges en matière d'allocations RSA s'établissaient en 2020 à 197 M€ environ, contre 159 M€ en 2019* ». Or, il s'agit d'une erreur matérielle puisque cette dépense s'élevait en réalité à 176 M€ en 2019.

En comparaison avec l'exercice 2019, et sur la base des données exactes, le Département confirme donc son évaluation de l'impact financier de la crise pour l'année 2020 à - 133 M€ en recettes et à + 100 M€ en dépenses, soit - 233 M€.

« La révision nécessaire de la stratégie financière pour réduire la trésorerie dormante et mieux utiliser les excédents » :

La Chambre évoque « *une stratégie non mise à jour en dépit d'excédents rapidement surabondants* ». C'est oublier le contexte dans lequel s'inscrit l'action de notre collectivité, qui dépend tant des injonctions de l'Etat visant à contraindre ses dépenses de fonctionnement que de l'action de certains partenaires pour la pleine exécution des dépenses d'investissement.

- La contrainte d'évolution des dépenses de fonctionnement imposée par l'Etat :

L'article 13 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoyait un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé à 1,2%. Pour les 322 collectivités les plus importantes parmi lesquelles figurent les départements, cet objectif devait se traduire par des contrats conclus à l'issue d'un dialogue entre chaque collectivité et le représentant de l'Etat. La loi prévoyait également des critères de modulation devant être appliqués afin de prendre en compte la situation particulière de chaque collectivité.

Lors d'une réunion organisée le 16 mai 2018 entre le Préfet des Hauts-de-Seine et le Département, ce dernier a ainsi exposé des éléments chiffrés illustrant les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement réalisés entre 2014 et 2016, justifiant de lui laisser une plus grande marge de manœuvre par rapport à l'objectif national.

⁴ Articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales.

⁵ L'article L. 1612-6 du code général des collectivités territoriales permet d'adopter une décision budgétaire présentant une section de fonctionnement comportant davantage de recettes que de dépenses lorsqu'elle reprend un excédent issu du dernier compte administratif. Cette exception s'applique ainsi lors de l'étape budgétaire de reprise du résultat de l'année antérieure (budget primitif ou budget supplémentaire) mais ne peut être retenue pour une décision modificative.

⁶ Article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

Cependant, et malgré ces arguments, les services de l'Etat ont mal apprécié les critères prévus par la loi et ont retenu un taux d'évolution de 1,05%, nonobstant la situation financière spécifique du Département et les efforts de gestion fournis. Le Département a donc décidé, comme 54% des collectivités du même échelon, de ne pas contractualiser. En conséquence, le préfet a pris le 11 septembre 2018 un arrêté limitant à +1,05% par an l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du Département entre 2018 et 2020.

En ignorant les efforts déjà engagés en matière de maîtrise des dépenses de personnel et des charges à caractère général, l'Etat a considéré que le Département ne devait pas s'employer à soutenir certaines politiques publiques par la dépense de fonctionnement, alors même que ses équilibres auraient pu le permettre, en cas de nécessité. La suspension des « contrats de Cahors » en 2020 a d'ailleurs permis au Département d'augmenter ses dépenses de fonctionnement afin de réagir à la crise sanitaire.

Par ailleurs, si la Chambre relève que la collectivité « a dégagé à nouveau des excédents significatifs en fonctionnement » en 2020, et ce, malgré les dépenses supplémentaires justifiées par la crise sanitaire, il est bon de rappeler que cet excédent cumulé est uniquement constitué par les excédents passés et que le Département a, en 2020, réduit de 104 M€ son fonds de roulement.

- La réalisation des dépenses d'investissement soumise à l'activité des maîtres d'ouvrage tiers :

Le Département dépend pour certaines de ses dépenses d'investissement de l'avancement d'opérations d'envergure mais pour lesquelles il n'assure pas la maîtrise d'ouvrage.

Le projet EOLE, visant à prolonger vers l'ouest (à Mantes-la-Jolie) la ligne E du RER, en est une illustration. Porté par une maîtrise d'ouvrage partagée entre SNCF Réseau et Île-de-France Mobilités, ce projet a connu d'importants retards qui se traduisent par un report à mi-2023 de la mise en service du trajet entre Haussmann – Saint-Lazare et Nanterre, trois ans après l'échéance évoquée au lancement du projet. De ces retards résulte un lissage des dépenses d'investissement dans le temps, et, à la fin 2020, le Département n'avait décaissé que 116,5 M€ sur les 150 M€ prévus initialement.

Par ailleurs, certains projets, pour lesquels le Département assure la co-maîtrise d'ouvrage, sont impactés par les difficultés des autres financeurs, principalement l'Etat, à mobiliser des ressources suffisantes pour contribuer à leur bon avancement. Aussi, les travaux de prolongement de la ligne de tramway T1 à Colombes connaissent un retard lié à l'incapacité de l'Etat d'apporter les financements nécessaires au lancement des travaux d'aménagements urbains et de voie ferrée. Si le Département continue à réaliser les acquisitions foncières et les travaux dont il peut assurer indépendamment la réalisation (dont l'adaptation des réseaux d'assainissement), le calendrier global de l'opération est ralenti et les dépenses sont diminuées en conséquence.

La gestion des ressources humaines :

Le Département prend note du constat de la Chambre relatif aux résultats très satisfaisants obtenus depuis 2015 dans l'amélioration de sa gestion des ressources humaines, en particulier dans les domaines suivants :

- réforme du temps de travail,
- réduction de la précarité des emplois,
- limitation des recrutements,
- gestion des œuvres sociales,
- régularisation du versement des NBI,
- maîtrise des heures supplémentaires,
- réduction des effectifs (22,6 % depuis 2014) et de la masse salariale (10,3 %),
- réforme du régime indemnitaire,
- rationalisation de la gestion de la flotte des véhicules.

Dans le même sens, il relève l'appréciation portée sur la fonction de gestion des ressources humaines du Département, qui apparaît, selon les termes mêmes de la Chambre, « *efficace et solide* ».

La Chambre formule toutefois des réserves sur quelques points qui appellent les observations suivantes.

« *L'évolution des effectifs et des dépenses de personnel* »

La baisse importante des effectifs constatée par la Chambre, sur la période contrôlée, est la conséquence de l'instauration de deux mesures :

- la première correspond à la volonté de geler tout recrutement externe de catégorie C, sauf exceptions liées à la spécificité de certaines fonctions, notamment techniques, ou encore à des questions de taux d'encadrement, notamment dans les établissements relevant de la fonction publique hospitalière ;
- la seconde réside dans la mise en place d'un comité emploi, pour procéder à une gestion plus « micro-économique » de l'ouverture des postes au recrutement.

D'une part, s'agissant du gel du recrutement externe des agents de catégorie C, cette mesure est indéniablement celle qui a produit le plus d'effet en termes de réduction des effectifs, au regard des volumes de départs en retraite d'agents de catégorie C sur la période. Elle permettait de répondre également aux aspirations de certains représentants du personnel, alors que la mobilité interne était très difficilement accessible aux agents de catégorie C, ce qui pouvait pénaliser leur seconde partie de carrière, notamment pour les agents peu qualifiés.

D'autre part, la mise en place d'un comité emploi a succédé, en 2015, à une tentative infructueuse, en 2014 et 2015, d'établir un dialogue de gestion de moyen terme avec l'ensemble des pôles du Conseil départemental, face à une multiplication et une réitération de demandes ponctuelles de création ou de repyramidage de postes.

L'objectif alors poursuivi était d'interroger la nécessité du remplacement de chaque agent parti, de l'autorisation du recours à des contrats sur emplois non permanents pour faire face à des accroissements temporaires d'activité, ou bien pour procéder au remplacement d'agents momentanément absents, souvent pour des raisons de santé. Le comité a également pour mission de valider toutes les demandes de renouvellement de contrats, dans le cadre statutaire prévu par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et notamment ses articles 3 et suivants.

De fait, ce dispositif, conjugué aux restructurations internes de l'organisation⁷, a produit des effets positifs en termes de responsabilisation collective du pilotage de la masse salariale. La preuve en est que le comité emploi a rendu des avis quasi-unanimentement positifs aux demandes présentées par les pôles, comme en témoigne l'analyse ci-dessous portant sur les demandes exprimées, de 2016 à 2019, par le Pôle Solidarités.

	Bilan du comité emploi pour les demandes PSOL									
	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	Total 4 ans	%
Nombre de demandes d'ouverture de poste au recrutement	209	-	302	-	286	-	299	-	1096	-
<i>dont travailleurs sociaux (assistants socio-éducatifs, conseillers socio-éducatifs)</i>	119	56,94%	87	28,81%	86	30,07%	110	36,79%	402	36,68%
<i>dont "autres métiers du social" (médecins, psy, sages-femmes, puéricultrice)</i>	54	25,84%	76	25,17%	63	22,03%	52	17,39%	245	22,35%
<i>dont solde (autres personnels, dont administratifs, techniques, informaticiens)</i>	36	17,22%	139	46,03%	137	47,90%	137	45,82%	449	40,97%
Nombre d'avis défavorables rendus par le comité emploi	3	1,44%	1	0,33%	1	0,35%	3	1,00%	8	0,73%

⁷ Allègement des chaînes hiérarchiques, réduction du nombre de pôles et directions, centralisation comptable, fermeture de structures du Pôle Solidarités, etc.

Ainsi, sur quatre ans, 1 096 ouvertures de postes ont été demandées par le Pôle Solidarités, et seulement 8 ont été refusées, soit un taux d'acceptation de 99,27 %.

A fin 2018, les résultats obtenus étaient très satisfaisants et n'entravaient pas le bon fonctionnement des services. L'expérience alto-séquanaise avait d'ailleurs attiré l'attention de la Direction du budget du Ministère de l'Economie et des Finances, qui avait sollicité l'organisation d'une présentation, en 2019, sur les modalités mises en œuvre au Département pour le pilotage de la masse salariale.

Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018, la réduction des effectifs atteignait 926 postes, soit une baisse globale de 15,8 % des effectifs, dont 20 % pour les fonctions support et de gouvernance, 19 % pour les fonctions de solidarités et seulement 4 % pour l'éducation, le sport et la culture. Par catégorie de la fonction publique, la baisse constatée des effectifs était de 18 % pour la catégorie C, 16,5 % pour la catégorie B et 12,5 % pour la catégorie A.

Les conditions de réalisation du contrôle et la période sous revue ont naturellement conduit les rapporteurs à présenter la baisse des effectifs entre 2014 et 2019. Or, ce dernier exercice a été totalement atypique en raison de la mise en œuvre d'une importante réorganisation métier du Pôle Solidarités, qui a engendré un nombre élevé de mobilités non souhaitées et non anticipées, alors que certains postes avaient d'ores et déjà été gelés dès 2018 en prévision de cette réorganisation.

Comme le relève la Chambre, le niveau des effectifs atteint fin 2019, et l'effort relatif des différentes fonctions qui en résulte, ne reflètent donc pas l'objectif du Département, qui a effectué depuis 2020, malgré les difficultés inhérentes à la crise sanitaire, des recrutements massifs, notamment au Pôle Solidarités, confronté à un important turnover. Ainsi, pour l'année 2021 (prise de fonctions à compter du 1^{er} janvier 2021), 791 recrutements ont été effectués par la DRH, dont 557 recrutements externes et 234 mobilités internes, soit un niveau jamais atteint dans la collectivité.

« La politique de rémunération » :

Par quatre délibérations successives depuis le 19 juin 2017, le Département a mis en place un nouveau régime indemnitaire, pour l'ensemble de ses agents (RIFSEEP).

La Chambre a pris acte de ce travail important et n'a émis aucune critique, excepté le fait que, pour les emplois fonctionnels du Département, le plafond de RIFSEEP a été fixé par référence au régime applicable aux chefs de service, sous-directeurs de projet et experts de haut niveau des administrations de l'Etat.

Son raisonnement peut être résumé comme suit :

- l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* »,
- les correspondances entre corps étant établies par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991,
- ce décret ne prévoyant aucune correspondance entre les cadres d'emplois des DGS et DGA de départements de plus de 900 000 habitants et celui des chefs de service, sous-directeurs, directeurs de projet et experts de haut niveau des administrations de l'État, il ne peut être retenu,
- le plafond de Rifseep des emplois de direction générale doit respecter les plafonds des cadres de référence pour les cadres d'emplois des agents susceptibles d'occuper ces fonctions, c'est-à-dire des administrateurs civils ou des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts.

Or, ce raisonnement nous apparaît inexact sur les deux derniers points.

En effet, à titre liminaire, le Département se permet de rappeler qu'il s'agit d'une question récurrente, depuis la création des emplois fonctionnels au sein de la fonction publique territoriale en décembre 1987, qui n'a jamais été tranchée clairement par le législateur ou le pouvoir réglementaire, pas plus par le juge administratif et sur laquelle la doctrine est partagée.

En substance, il existe un principe général du droit – dit de parité - au terme duquel il est interdit à un fonctionnaire territorial de percevoir une rémunération supérieure à celle que peut percevoir un fonctionnaire de l'Etat occupant un emploi équivalent.

La portée de ce principe a particulièrement été discutée lors de la mise en place des régimes indemnitaires.

En l'absence de régime indemnitaire propre aux fonctionnaires territoriaux (sauf exceptions présentées ci-après), le pouvoir réglementaire – décret précité du 6 septembre 1991 - a précisé, pour la quasi-totalité des fonctionnaires territoriaux :

- les fonctionnaires de l'Etat devant être considérés comme « équivalents » aux fonctionnaires territoriaux, par grade,
- et de manière indicative, le régime indemnitaire de ces derniers.

L'idée était ainsi de déterminer, pour chaque fonctionnaire territorial, le plafond des primes susceptibles de lui être versées.

Il convient de préciser que ce choix du « grade », comme élément de comparaison, ne s'imposait pas de lui-même, la comparaison devant normalement reposer sur une comparaison entre les « fonctions ». Il s'explique essentiellement par une recherche de simplification du dispositif, que l'on peut comprendre au demeurant.

La « méthode » a été validée par le Conseil d'Etat dans son arrêt de principe « Fédération Interco CFDT et autres » du 27 novembre 1992 (Rec. 426), sans écarter la possibilité qu'il existe des exceptions.

Et de fait, force est de constater que les policiers municipaux et les sapeurs-pompiers professionnels, qui sont bien des fonctionnaires territoriaux, bénéficient d'un régime indemnitaire propre, en l'absence de corps de fonctionnaires de l'Etat équivalent.

Les emplois fonctionnels sont dans une situation encore différente. En effet, à l'instar des policiers municipaux et des sapeurs-pompiers professionnels, le décret du 6 septembre 1991 les ignore mais sans que le pouvoir réglementaire n'ait comblé cette lacune.

Aussi, il appartient aux collectivités territoriales de définir le régime indemnitaire des agents qui occupent ces emplois fonctionnels, soit par une délibération les visant expressément, soit par référence à celui dont ils peuvent bénéficier dans leur cadre d'emplois d'origine.

Ces deux options sont possibles :

- pour la première, il convient de se référer aux articles 64 et 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT). En effet, en principe, les fonctionnaires détachés sont soumis aux règles régissant la fonction qu'elle exerce par l'effet de son détachement et il appartient aux organes délibérants de chaque collectivité de fixer le régime indemnitaire des agents employés ;
- pour la seconde : article 13-1 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, qui autorise, par dérogation à la règle précitée, à verser aux agents occupant un emploi fonctionnel le régime indemnitaire versés aux agents titulaires de leur grade.

Dans les faits, de nombreuses collectivités territoriales ont opté pour la première de ces deux options, qui implique de déterminer, sous le contrôle du juge, les fonctionnaires de l'Etat qui seront pris pour référence.

Il convient de préciser que ce raisonnement a déjà été suivi par le Conseil d'Etat : « *Considérant que si les collectivités territoriales ne peuvent attribuer à leurs agents titulaires ou non titulaires des rémunérations qui excéderaient celles auxquelles peuvent prétendre des agents de l'Etat occupant des fonctions et ayant des qualifications équivalentes, il appartient à l'autorité territoriale de fixer, sous le contrôle du juge, la rémunération des agents non titulaires recrutés sur des emplois pour lesquels une correspondance étroite avec la fonction publique d'Etat ne peut être trouvée, en prenant en compte, notamment, les fonctions occupées et la qualification de l'agent ; que cette rémunération, qui ne doit pas être manifestement disproportionnée par rapport à celle d'agents de l'Etat de qualification équivalente exerçant des fonctions analogues, peut comprendre des indemnités justifiées par la nature de ces fonctions ; que ces indemnités, normalement prévues dans le contrat qui lie l'agent à la collectivité, peuvent être accordées par une délibération de portée générale, sous réserve que celle-ci prévoie, soit la liste, soit les caractéristiques des fonctions donnant droit à chaque indemnité* » (CE 29 décembre 2000 Région Nord-Pas-de-Calais req. n° 171377).

Il est précisé, par ailleurs, que le Ministre de l'intérieur a déjà eu l'occasion, par le passé, de comparer les agents occupant des emplois fonctionnels au sein des collectivités territoriales à d'autres agents de l'Etat, en prenant en considération les fonctions occupées (cf. en ce sens la circulaire du 5 novembre 1999).

Pour les emplois fonctionnels du Département des Hauts-de-Seine, qui compte plus de 900 000 habitants, le Conseil départemental a décidé d'opérer une comparaison avec les emplois fonctionnels de chef de service et de sous-directeurs (décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de services et de sous-directeur des administrations de l'Etat).

Au regard des conditions de nomination⁸, de rémunération⁹, ou encore des missions susceptibles de leur être confiées (article 2), le Département maintient que ce choix est parfaitement légitime.

Le Département se permet de rappeler que les délibérations susvisées n'ont fait l'objet d'aucune réserve de la part du contrôle de légalité depuis sa mise en place, le 1er juillet 2017.

A titre d'illustration du bien-fondé de la remarque formulée par le Département, ce dernier invite la Chambre à se reporter aux dispositions de l'article 11 bis du décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils.

En effet, cet article précise les emplois qui doivent avoir été occupés par les administrateurs civils hors classe ayant atteint au moins le 5^{ème} échelon de leur grade pour pouvoir être inscrits au tableau d'avancement pour l'accès au grade d'administrateur général.

Seuls peuvent être inscrits ceux qui « *ont accompli, à la date de l'établissement du tableau d'avancement, six ans de services en position de détachement dans un ou plusieurs des emplois suivants* :

- *Emplois mentionnés à l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée.*
- *Emplois fonctionnels des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales (...) dotés d'un indice terminal correspondant au moins à l'échelle lettre B (...)* ».

On ne saurait mieux démontrer la similitude de ces emplois, sans qu'il soit nécessaire de rappeler que l'indice terminal des directeurs généraux des départements de plus de 900 000 habitants est le HED et celui des directeurs généraux adjoints est le HEB.

⁸ Dans les cas, les fonctionnaires sont détachés sur les emplois fonctionnels, que ce soit pour les emplois fonctionnels de l'Etat (art. 8 du décret précité du 9 janvier 2012 : « *Les agents nommés dans l'un des emplois nommés par le présent décret sont placés en position de détachement* ») ou les emplois fonctionnels territoriaux (art. 4, 1er alinéa du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés : « *Les fonctionnaires nommés dans l'un des emplois mentionnés à l'article 1er et qui ne sont pas recrutés suivant les modalités de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 précitée sont placés en position de détachement dans les conditions et suivant les règles statutaires prévues pour cette position dans leur cadre d'emplois, corps ou emploi d'origine* »).

⁹ Pour les emplois fonctionnels de l'Etat susvisés : articles 12, 12-1 et 13 du décret n° 2008-836 du 22 août 2008 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois communs aux administrations de l'Etat ; pour les emplois fonctionnels territoriaux : art. 1er du décret n° 87-1102 du 30 décembre 1987 relatif à l'échelonnement indiciaire de certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Dans le même sens, la Chambre pourra utilement se reporter aux dispositions du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 *relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*.

Ici encore, les obligations des agents occupant l'un des emplois fonctionnels de l'Etat visés par le décret susvisé du 9 janvier 2012 sont les mêmes que celles afférentes aux emplois fonctionnels territoriaux (articles 2 et 3).

En tout état de cause, le Département rappelle que tant que le choix opéré par le Conseil départemental n'a pas été censuré par le Juge administratif, les indemnités sont régulièrement versées aux agents et il n'y a pas lieu de le leur reprocher, individuellement.

S'agissant des primes de service et d'intéressement, jugées irrégulières par la Chambre, le Département ne partage pas, sur ce point également, la lecture des textes applicables retenus dans le rapport.

Il est en effet affirmé que les primes dites de projet de service et d'intéressement, créées en 1996, seraient « *irrégulières puisqu'elles ne s'appuient sur aucun texte national* ».

Cette lecture est contraire à la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la portée du principe de parité, ainsi qu'aux textes en vigueur qui s'en inspirent, notamment l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Dans la rédaction actuelle de ce dernier article, les obligations des collectivités territoriales sont doubles :

- d'une part, aucun agent ne doit pouvoir bénéficier d'une rémunération (régime indemnitaire compris) supérieure à celle perçue par un agent de l'Etat occupant des fonctions similaires ;
- d'autre part, lorsque l'Etat, pour ses propres agents, a mis en place un régime indemnitaire dit « en deux parts », les employeurs publics locaux doivent mettre en place un régime indemnitaire s'inspirant des mêmes principes.

Il est parfaitement possible, pour une collectivité territoriale, de mettre en place ou conserver un régime indemnitaire propre, reposant sur d'autres critères d'attribution, lorsque ces deux conditions sont satisfaites.

Et tel est précisément le cas, en l'espèce.

Le Département a mis en place un régime indemnitaire « en deux parts » et il entend insister sur le fait qu'aucun agent du Département ne perçoit une rémunération méconnaissant le principe de parité.

A toutes fins utiles, le Département rappelle que tant que le choix opéré par le Conseil départemental n'a pas été censuré par le Juge administratif, les indemnités versées sont régulièrement versées aux agents et il n'y a pas lieu de le leur reprocher, individuellement.

Concernant les frais forfaitaires de représentation versés aux agents détachés sur emploi fonctionnel, l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale prévoit que : « *Les frais de représentation inhérents à leurs fonctions sont fixés par délibération de l'organe délibérant* ».

Ces dispositions législatives sont toujours en vigueur. Elles sont issues de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement).

Aucun texte réglementaire n'est venu préciser les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales pouvaient verser des « frais forfaitaire de représentation » à des agents territoriaux.

Par une simple circulaire du 5 novembre 1999 (NOR INT B 99 00261 C), le Ministre de l'intérieur a tenté de limiter autant que possible la mise en œuvre de ce nouveau dispositif financier. Par exemple en refusant le versement de sommes forfaitaires ou encore, en indiquant que « *la limite des dotations*

pour frais de représentation à prendre en compte est celle concernant les seuls sous-préfets¹⁰ ». Il convient de relever qu'avant cela, les services du Ministère de l'Intérieur avaient toujours tenté de résister contre une assimilation entre « emplois fonctionnels » et « sous-préfets » ...

Le Conseil d'Etat n'a pas suivi la position du Ministère¹¹. En substance :

- il a accepté que les frais de représentation soient pris en charge de manière forfaitaire mais que dans cette hypothèse, il s'agit d'un complément de rémunération entrant dans le champ d'application du principe de parité ;
- il a accepté de reconnaître que les emplois fonctionnels d'une collectivité territoriale peuvent être assimilés à des sous-préfets et qu'en conséquence, les frais de représentation perçus par ces derniers peuvent également être versés aux premiers.

En d'autres termes, le dispositif mis en place par le Département, par sa délibération du 29 juin 2012, était parfaitement régulier.

Il est exact, en revanche, que le texte qui fixait la prise en charge des frais de représentation des sous-préfets a été abrogé le 1er janvier 2018, par un arrêté du 14 novembre 2017.

Par voie de conséquence, et en application du principe de parité, la suppression ou la modification de la délibération du 29 juin 2012 doivent être réexaminées au vu de ce changement de circonstances de droit.

Ces observations formulées, le Département rappelle que cette délibération existe toujours dans l'ordonnement juridique.

Néanmoins, le Département s'est d'ores et déjà mis en conformité et a arrêté de verser des frais de représentation à ses emplois fonctionnels à compter du 1^{er} avril 2021. L'abrogation de la délibération relative à ces frais a été adoptée à la Commission permanente du 22 novembre dernier, conformément à ce qui avait été indiqué à la Chambre.

¹⁰Il convient de relever qu'avant cela, les services du Ministère de l'Intérieur avaient toujours tenté de résister contre une assimilation entre « emplois fonctionnels » et « sous-préfets » ...

¹¹ En effet, par un effet très remarqué du 27 juin 2007, il a jugé que :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 15 octobre 2001, le conseil municipal de Calais a décidé d'attribuer au directeur général des services de la commune une indemnité forfaitaire de frais de représentation égale à 12 % de son traitement, fixée par référence à celle instituée au profit des sous-préfets à hauteur de 15 % ; que, par un arrêt du 28 février 2006, contre lequel la COMMUNE DE CALAIS se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement en date du 13 mai 2004 par lequel le tribunal administratif de Lille a annulé, sur déféré du préfet du Pas-de-Calais, cette délibération ;

/ [Considérant] que ces dispositions, qui ne précisent pas les modalités de détermination et de versement par les collectivités publiques concernées des frais de représentation, permettent à leurs organes délibérants de prévoir le versement d'une somme forfaitaire au titre de ces frais, sous réserve que ce forfait ne soit pas disproportionné par rapport aux frais que peuvent normalement impliquer de telles fonctions ; que lorsqu'un tel avantage n'est pas subordonné à la production de justificatifs, il constitue un complément de rémunération, soumis comme tel au principe de parité dont s'inspire l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 ; qu'en vertu de ce principe, les avantages indemnitaires accordés aux fonctionnaires territoriaux ne doivent pas être plus favorables que ceux qui sont servis aux fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes ; qu'il ressort des dispositions du dernier alinéa de l'article 21 précité, telles qu'éclairées par les travaux préparatoires de l'article 79 de la loi du 12 juillet 1999 dont elles sont issues, que le législateur a entendu faire bénéficier les titulaires d'emplois fonctionnels dont il fixe la liste d'un régime de frais de représentation comparable à celui des sous-préfets affectés en poste territorial ; que, par suite, en relevant, pour refuser l'attribution d'une indemnité forfaitaire de frais de représentation au directeur général des services de Calais que les sous-préfets n'exerçaient pas des fonctions équivalentes à celles d'un directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants la cour administrative d'appel de Douai a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que la COMMUNE DE CALAIS est fondée, pour ce motif, à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ; /

Considérant qu'il y a lieu, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ; Sur la requête de la COMMUNE DE CALAIS : Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit précédemment qu'il était légalement possible d'attribuer aux personnes occupant les emplois mentionnés à l'article 21 précité une indemnité forfaitaire de frais de représentation, dans les limites ci-dessus indiquées ; que, par suite, c'est à tort que le Tribunal administratif de Lille s'est fondé, pour annuler la délibération du 15 octobre 2001, sur ce qu'il appartenait seulement à l'organe délibérant de fixer la liste des frais de représentation inhérents aux fonctions, au remboursement desquels peuvent prétendre les intéressés, ainsi que le montant des dotations budgétaires y afférentes ; /

Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par l'Etat tant en première instance qu'en appel ; Considérant qu'il n'est pas contesté que les sous-préfets affectés en poste territorial bénéficiaient à la date de la délibération attaquée d'une indemnité forfaitaire de frais de représentation ; qu'il résulte de ce qui a été dit plus haut que les titulaires d'emplois fonctionnels des collectivités territoriales pouvaient dès lors bénéficier d'une telle indemnité, à la double condition que son taux ne soit pas disproportionné par rapport aux frais que peuvent normalement impliquer de telles fonctions et qu'il ne méconnaisse pas le principe de parité ; que le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ne soutient ni que l'indemnité aurait été en l'espèce disproportionnée ni que son taux aurait excédé celui prévu pour les sous-préfets ; que, par suite, la COMMUNE DE CALAIS est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 13 mai 2004, le tribunal administratif de Lille a annulé la délibération du 15 octobre 2001 de son conseil municipal.

« Le temps de travail et l'absentéisme » :

La Chambre souligne que le taux d'absentéisme des agents du Département des Hauts-de-Seine est inférieur au taux moyen d'absentéisme observé dans les autres collectivités, ce dont le Département se félicite.

Ce taux reflète les actions conduites par la collectivité sur cette question et l'efficacité des mesures engagées pour prévenir le risque d'absentéisme. En revanche, le rapport passe complètement sous silence l'attention particulière apportée à la politique de maintien et de retour à l'emploi. Les moyens consacrés depuis de nombreuses années sont minimisés, laissant supposer à tort que le sujet n'aurait été pris en compte, qu'à partir de 2020, avec la mise en place de certaines actions correctives.

Or des éléments factuels très détaillés ont été fournis à la Chambre dans le cadre de la procédure contradictoire. Ils démontrent la qualité du suivi régulier fait sur l'absentéisme de manière générale et également ciblé par pôles et/ou directions. Des explications sur les causes d'un taux d'absentéisme élevé dans certains pôles en 2019 (notamment des graves maladies et un surcroît de grossesses qui ont engendré un nombre plus important de congés de maladie ordinaire) avaient été fournies. Elles mettaient en évidence le caractère exogène de l'origine de ces absences, dans une population très féminisée et au sein de laquelle la moyenne d'âge a également augmenté.

De plus, le rapport aurait pu mentionner les effets positifs sur l'absentéisme de la politique de suivi des agents et de la prévention des risques professionnels sur l'évolution des accidents du travail au sein de la collectivité (208 en 2014 contre 134 en 2019).

Il n'est également pas fait mention des moyens importants consacrés en interne à la prévention des risques, au suivi de la santé des agents, à l'accompagnement professionnel, social et psychologique, et de manière globale, aux conditions de travail et évolutions apportées aux différents dispositifs afin de favoriser et de valoriser la présence des agents (régime indemnitaire, protection sociale complémentaire, aménagements de postes, instance pluridisciplinaire pour examiner régulièrement les situations individuelles les plus complexes,...).

Aussi, le Département souhaite-il reprendre intégralement, ci-dessous, les développements transmis à la Chambre en réponse à ses observations provisoires :

Le rapport indique que « le nombre de jours d'absence par agent est particulièrement élevé dans certains pôles ou services où se concentrent les absences pour maladies ordinaires : la MDPH (47,5 jours), le PRHF (43,2 jours) et le Pôle Communication (43,1 jours), ce qui appelle des actions ciblées ».

Le Département note que ce constat, qui ne porte que sur l'année 2019 et ne reflète pas la réalité de l'absentéisme par pôle sur la période sous contrôle, mérite d'être nuancé. L'année 2019 a été marquée par un nombre d'agents absents moins important, mais des arrêts de plus longue durée. Cette situation fait évidemment l'objet d'un suivi attentif, mais l'année 2019 apparaît à cet égard atypique.

Nombre d'agents absents	2018	2019	2020
PRHF	131	116	109
PCOM	31	17	21
MDPH	148	104	51

Nombre de jours de congé de maladie ordinaire	2018	2019	2020
PRHF	3610	5016	3623
PCOM	892	733	482
MDPH	4316	3240	1912

Durée moyenne des congés de maladie ordinaire	2018	2019	2020
PRHF	27,6	43,2	33,2
PCOM	28,8	43,1	23,0
MDPH	29,2	31,2	37,5

Par ailleurs, l'interprétation du nombre d'arrêts pour maladie nécessite la prise en compte de multiples facteurs. En effet, la durée moyenne de l'absence reflète avant tout la gravité de la maladie telle que reconnue par le médecin traitant. Aussi, établir un lien direct avec le contexte professionnel paraît pour le moins hasardeux.

Ainsi, s'agissant de la MDPH, la part plus importante d'agents bénéficiant d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) parmi les effectifs (14,6% contre 8,2% pour le Département) peut expliquer une partie de la durée des arrêts pour maladie.

En outre, de nombreuses absences pour maladie ordinaire sont requalifiées par la suite pour tenir compte de la nature de la pathologie. Ainsi, sur les 13 agents du PRHF placés en congés pour maladie ordinaire pour une durée supérieure à 90 jours en 2019, 4 ont été par la suite placés en congés de longue maladie (CLM) ou congés de longue durée (CLD), deux sont placés en demi-traitement suite à l'épuisement de leurs droits à CLD, 2 ont été soignés pour une grave maladie et 1 a fait l'objet d'un reclassement pour inaptitude physique.

Les données en matière d'absentéisme pour maladie ordinaire sont ainsi en partie faussées par la lenteur des procédures devant le comité médical du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne, au demeurant préjudiciable aux agents. A ce titre, le Département souligne qu'en 2019, les délais de traitement des dossiers par le comité médical pouvaient aller jusqu'à 14 mois.

En outre, le PRHF a connu une année 2019 exceptionnelle sur le plan de la natalité, avec 10 absences pour congés maternité (soit 10 % des naissances sur toute la collectivité alors que le PRHF ne représente que 5 % de l'effectif). Or, 5 congés maternité ont été prolongés par une période de congé pour maladie ordinaire d'une durée supérieure ou égale à 30 jours.

La situation au PCOM est également marquée par la situation d'un agent absent plus de 200 jours dans l'année, dont l'impact est fort s'agissant d'un effectif plus réduit.

Ces situations ont pour la plupart été réglées en 2020, avec un nombre de jours d'absence qui s'est rapproché de la moyenne (respectivement 31 pour le PRHF et 23 pour le PCOM, contre une moyenne de 29 pour le Département).

Enfin, ces situations individuelles d'absence prolongée pour maladie doivent aussi être mises en perspective avec les données d'âge (âge moyen, âge médian) au sein des pôles, directions et services, sachant que les mesures de gel des recrutements externes pour la catégorie C ont contribué à l'élévation de la moyenne d'âge au sein de la collectivité.

Le Département des Hauts-de-Seine apporte une attention particulière à l'absentéisme des agents de la collectivité et concentre son action sur cette question autour de trois axes :

- suivi des indicateurs d'absentéisme ;
 - mesures de prévention, d'incitation et de contrôle ;
 - dispositifs spécifiques destinés à maintenir ou à favoriser le retour rapide au travail les agents.
- Suivi des indicateurs :

Comme mentionné dans le rapport d'observations provisoires, cette question fait l'objet d'un item spécifique du bilan social de la collectivité, présenté annuellement devant les représentants du

personnel lors des Comités techniques. Les indicateurs de suivi alimentant cette rubrique permettent de porter une attention particulière à l'évolution de l'absentéisme par motif, par pôle et par grade.

Par ailleurs, un examen des accidents de services, des accidents de trajet et des déclarations de maladies professionnelles est réalisé semestriellement et fait également l'objet d'une présentation devant les organisations syndicales à l'occasion des CHSCT.

Il s'agit d'une étude détaillée qui présente l'évolution quantitative de ces événements sur les quatre dernières années avec un focus sur les arrêts de travail supérieurs à 90 jours, sur leur taux de fréquence et leur gravité, sur les circonstances de l'accident et la répartition entre les différents pôles et directions.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Accidents de service						
Déclarés	209	207	197	165	168	146
Acceptés	208	206	191	157	160	134
Accidents de trajet						
Déclarés	106	108	89	93	119	98
Acceptés	104	103	84	92	115	96
Maladies professionnelles						
Déclarées	4	16	12	10	15	15
Acceptées	4	8	4	6	9	10

L'analyse de ces données montre que le nombre d'accident de travail a nettement diminué sur la période 2014 à 2019. Les mesures de prévention mises en œuvre par la collectivité, et présentées ci-après, ont sans nul doute contribué à cette évolution favorable.

En revanche, il est moins aisé pour l'employeur d'avoir une influence positive sur le nombre et la gravité des accidents de trajets qui demeurent relativement stables sur la période 2014 à 2019. Le nombre de maladies professionnelles est, quant à lui, assez marginal (entre 4 et 10 par an).

Au-delà de la collecte et de l'analyse de ces données, le PRHF a conduit une étude spécifique visant à dresser un état des lieux de l'absentéisme au sein de la collectivité sur la période 2008-2016 pour mieux en connaître l'évolution, les causes et en tirer des enseignements sur les mesures à engager. Par le biais de 9 axes d'analyse, cette étude a permis à la fois de bousculer certaines idées reçues (un absentéisme lié au manque d'effectifs, aux enfants en bas âge, etc.), et d'en nuancer d'autres (le poids relatif d'un vieillissement des effectifs) ; mais elle a également mis en lumière la nécessité d'un meilleur suivi de certains indicateurs et en particulier celui des métiers. En effet, l'étude a relevé une corrélation significative entre des métiers (environnement particulier, pénibilité, tâches répétitives) et l'absentéisme de cette population dans la collectivité.

- Mesures de prévention, d'incitation et de contrôle : plusieurs axes d'action sont mis en œuvre pour mieux maîtriser l'absentéisme :

En premier lieu, une politique volontariste de prévention est menée pour permettre une surveillance médicale accrue des agents, garantir leur sécurité au travail et les accompagner au mieux en cas de difficultés professionnelles et personnelles. Ainsi, dans le cadre de la création du PRHF, en 2015, le service de prévention des risques professionnels, celui de la médecine professionnelle et préventive composé d'une équipe pluridisciplinaire (médecins, infirmières et psychologues cliniciennes du travail), celui de l'accompagnement social et handicap et le service des prestations sociales ont été regroupés au sein d'une même direction, la DEST, afin de renforcer la coordination des actions de ces principaux services qui concourent au bien-être au travail et à la lisibilité de leurs actions vis-à-vis du personnel.

Un guide pour présenter leurs actions a d'ailleurs été réalisé en 2017 et la refonte de l'intranet en 2018 a pris en compte l'objectif de renforcer la lisibilité des dispositifs proposés aux agents pour leur bien-être.

Ainsi, une attention particulière est apportée à la santé, ainsi qu'au cadre de travail des agents, et se concrétise par :

- la mise en place et l'actualisation de nombreuses consignes de sécurité ;
- l'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels et sa généralisation depuis 2008¹² à l'ensemble des postes de travail et des risques professionnels avec une actualisation annuelle ;
- la tenue du registre hygiène et sécurité et un traitement attentif des remarques et suggestions formulées dont la synthèse est transmise au CHSCT pour information ;
- de nombreuses visites sur site assurées par les conseillers de prévention, l'agent chargé d'une fonction d'inspection (entre 50 et 70 par an) et en présence des représentants du CHSCT (environ 6 par an) ;
- l'organisation par le service de médecine professionnelle et préventive de campagnes annuelles vaccinales antigrippales et la réalisation des vaccins obligatoires ou recommandés au regard de la profession et/ou du lieu de travail ;
- l'organisation de campagnes de dépistage et de vaccination à l'attention du personnel dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid-19.

En deuxième lieu, le Département a mis en place des mesures incitatives axées sur la prise en compte de la santé de l'agent ou de sa situation d'aidant ainsi que sur la possibilité de mieux concilier vie professionnelle et vie personnelle. Dans cette optique, les actions suivantes ont été menées :

- l'adaptation en 2017 du régime indemnitaire pour valoriser / favoriser la présence :
 - pour un congé de maladie ordinaire, le régime indemnitaire suit le sort du traitement ;
 - le régime indemnitaire est suspendu lorsque l'agent bénéficie d'un congé de longue maladie, d'un congé de longue durée ou d'un congé de grave maladie ;
 - la prime de projet de service n'est pas versée aux agents en congés de longue maladie ou de longue durée n'ayant pas travaillé pendant la période de référence ;
 - la prime d'intéressement est versée au prorata de leur temps de présence.
- la retenue sur salaire en cas de grève porte sur l'ensemble de la rémunération proportionnellement à la durée de la grève (le traitement ainsi que l'ensemble du régime indemnitaire) ;
- la mise en place du congé de proche aidant, de temps partiel et d'aménagements horaires à destination des agents reconnus travailleur handicapé ou en situation d'aidant afin de limiter le risque de dégradation de la santé physique et psychique des aidants et des travailleurs handicapés pouvant générer un absentéisme important ;
- une proposition d'une offre de mutuelle santé, sur la base d'une convention de participation permettant d'avoir une offre adaptée à la fonction publique territoriale, et versement d'une subvention employeur portée à 28 € brut mensuel depuis le 1er avril 2018 afin que les agents ne négligent pas leur santé pour des raisons financières ;
- la gestion d'une crèche du personnel pour aider les parents à faire garder dans de bonnes conditions leur bébé à proximité de leur lieu de travail ;
- des aides financières relatives à la garde des enfants et des séjours à destination des enfants des agents afin de les aider à concilier leur vie de parent avec celle d'agent public ;
- l'instauration d'horaires variables depuis le 1er janvier 2016 et la généralisation du télétravail en 2018¹³, à l'issue d'une phase expérimentale.

¹² Selon les données non exhaustives du rapport annuel 2020 sur l'état de la fonction publique, seulement 35 % des collectivités territoriales couvrant 67 % des agents avaient réalisé un DUERP.

Le Département veille à impliquer et à responsabiliser la chaîne hiérarchique, de la direction à l'encadrement intermédiaire, pour que l'ensemble des maillons de la chaîne au sein de chaque direction s'implique dans le traitement et la prévention de l'absentéisme. Cette préoccupation s'est traduite en 2020 par l'élaboration d'un guide à l'attention des managers pour un meilleur contrôle des absences. Y sont particulièrement ciblées les absences dépourvues de justification, pour lesquelles une retenue sur salaire est systématiquement opérée. La crise sanitaire n'a pas nécessairement permis aux managers de s'approprier la procédure, qui fera l'objet d'une nouvelle diffusion prochainement.

Par ailleurs, la formation dispensée à l'ensemble des managers de la collectivité, quel que soit leur niveau hiérarchique, dans le cadre de l'Université du management, est également un levier d'action pour prévenir les causes endogènes de l'absentéisme (organisation de travail, motivation et engagements des agents, etc.) au regard des objectifs qu'elle poursuit qui sont les suivants :

- diffuser une culture managériale commune basée sur le référentiel managérial de la collectivité, en renforçant les compétences managériales, en créant une communauté de managers et en développant la coopération entre pairs ;
- fédérer les managers autour des valeurs du service public tout en développant le sentiment d'appartenance au Département ;
- contribuer au développement et à l'épanouissement des collaborateurs au sein de l'organisation, en s'inspirant notamment de nouvelles pratiques managériales.

La DRH organise, en outre, régulièrement, des visites médicales de contrôle pour les absences jugées douteuses. Cette action revêt certes trop souvent un caractère symbolique, mais elle constitue cependant un signal pour l'agent, pour le manager et pour les équipes au travail. Pour gagner en réactivité et tendre à la systématisation des contre-visites, le Département envisage de passer un marché public avec un prestataire chargé de procéder aux contre-visites médicales des agents de la collectivité.

- Dispositifs spécifiques destinés à maintenir ou à remettre au travail les agents :

L'allongement de la durée du travail et la volonté de chacun d'avoir des parcours riches et diversifiés ont conduit le Département à mettre en place une démarche d'accompagnement individualisé des parcours professionnels au sein de la collectivité. Ainsi, une unité dédiée aux parcours professionnels a été créée au sein de la DRH pour :

- encourager et favoriser la mobilité interne ;
- valoriser les savoirs faire et les potentiels ;
- accompagner les repositionnements nécessaires pour raisons de santé ou organisationnelles ;
- développer des démarches de prévention sur les métiers usant.

Cette unité est un acteur important dans la lutte contre l'absentéisme. Elle pilote également le dispositif de période de préparation au reclassement (PPR) depuis son entrée en vigueur en mars 2019.

Le Département propose, à la fois, un accompagnement social pour aider les agents à faire valoir leurs droits, et des aménagements de poste afin qu'ils puissent exercer leurs missions dans le milieu ordinaire de travail. Une référente handicap accompagne les agents bénéficiaires d'une obligation d'emploi dont ceux disposant d'une reconnaissance de travailleur handicapé (RQTH) dans toutes leurs démarches : médicales, administratives, sociales. Elle gère notamment, sur préconisation de la médecine préventive, les aménagements de poste et, si besoin, les demandes d'auxiliaire de vie professionnelle ou les demandes de transports adaptés. Les principales dépenses concernent les prothèses auditives et le mobilier (essentiellement des fauteuils adaptés au handicap), ainsi que le financement des prestations de services. Les autres dépenses concernent le matériel informatique, notamment l'achat d'écrans, de logiciels ou d'équipements spécifiques.

En 2015, le Département a signé la Charte des employeurs de la fonction publique en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap. L'objectif est triple : accompagner et faciliter le maintien dans l'emploi, favoriser le recrutement des agents bénéficiaires de l'obligation d'emploi, partager nos expériences avec les autres structures publiques.

Les agents RQTH et aidants peuvent bénéficier de différents dispositifs :

- Les dispositifs prévus par le règlement du temps de travail qui peuvent répondre à certaines de leurs problématiques (temps partiel de droit, aménagement horaires, congés aidant...), l'écoute et le soutien par des travailleurs sociaux et tout particulièrement par la référente handicap qui a le double profil de travailleur social et référente handicap et fait partie du service social et handicap.
- Enfin, depuis 2015, afin de favoriser le maintien ou le retour à l'emploi des agents, une instance pluridisciplinaire constituée d'experts de la DRH et de la DEST (médecins, psychologues, assistantes sociales, conseillères en évolution professionnelle, responsables carrière paye, expert statutaire...) se réunit, tous les 4 à 6 semaines, afin d'examiner les situations individuelles les plus complexes, situations dans lesquelles l'absentéisme constitue souvent un enjeu central.

Le Département souhaite également souligner la difficulté exogène à laquelle il doit faire face depuis 2015¹⁴ dans le cadre des demandes d'avis sollicités auprès du comité médical interdépartemental et auprès de la commission de réforme interdépartementale. La durée moyenne de traitement des dossiers est de 7 mois avec un délai maximal de 14 mois observé en mai 2019¹⁵. L'engorgement des instances médicales constitue un facteur aggravant de l'absentéisme et place agents et collectivités dans des situations particulièrement inconfortables.

« Une flotte de véhicules dont la gestion mériterait d'être encore rationalisée » :

La Chambre note que « *le Département des Hauts de Seine a acquis et gère une flotte de 601 véhicules, parmi lesquels 338 véhicules légers (service et fonction), 125 utilitaires et 82 scooters* ». Elle a bien relevé les efforts de la collectivité dans la gestion de son parc automobile mais elle conclut, qu'en dépit de ces progrès, la flotte resterait beaucoup trop importante et sous-utilisée. De plus il serait fait un usage manifestement excessif du remisage à domicile.

Le Département souhaite souligner l'ampleur du projet qui a été conduit. La gestion a été rationalisée et un suivi automatique mis en œuvre (diminution de la flotte de 30,3%, constitution du pool de véhicules, logo typage et suivi par un système de réservation informatique et boîtes à clés (logiciel Cleo).

Le Déploiement de Cleo a été initié, en 2016, sur les sites de plus de 8 véhicules. Il a ensuite été élargi aux sites de plus de 5 véhicules. Le logiciel Cleo a permis d'optimiser l'utilisation de cette flotte, et de redéployer ou supprimer des véhicules en fonction des besoins. Le Département s'est en outre attaché à réduire la flotte et à la moderniser en réformant tous les véhicules de plus de 7 ans ou ayant parcouru plus de 120 000 km.

La Chambre considère que la flotte automobile d'un site serait considérée comme sous-utilisée quand le taux d'utilisation est inférieur à 60%. Or, elle raisonne par site et ne procède pas à une pondération avec le nombre de véhicules sur site. Dans les faits, non seulement les sites disposent d'entre 6 et 51 véhicules, mais les sites sous-utilisés varient tous, selon les mois.

Néanmoins, d'ici la fin de l'année 2022, l'ensemble des véhicules, hors scooters, seront suivis dans cet outil. Cela permettra au Département, à l'aune de l'analyse de leur utilisation, de redéployer plus facilement les véhicules sous-employés vers les sites en tension.

¹⁴ Depuis avril 2015, le CIG petite couronne assure le secrétariat du comité médical et de la CRI pour l'ensemble des collectivités territoriales et établissements publics de la petite couronne.

¹⁵ Compte rendu de la réunion du 24 mai 2021

En ce qui concerne les scooters, il est précisé que ces véhicules électriques sont utilisés exclusivement par les gardiens du Service Accueil et Surveillance, qui patrouillent à l'intérieur des parcs en journée. De par cette utilisation, il n'a pas été jugé pertinent que ces véhicules soient intégrés dans le logiciel Cleo.

Enfin, afin de renforcer le contrôle des véhicules et plus précisément le remisage à domicile, le logiciel Cleo, comme indiqué à la Chambre, permet l'édition de tableaux de bord et des statistiques mensuelles, envoyés aux directeurs et directeurs généraux adjoints. Une attention particulière est portée sur le remisage. Ainsi, lorsque qu'une situation sort du cadre normal, un courrier est adressé à l'agent ainsi qu'au directeur. Le règlement d'utilisation des véhicules, datant de 2009, a en outre été révisé et mis en œuvre en janvier 2021. Il rappelle les règles sur le remisage à domicile des véhicules de service, les contrôles effectués, ainsi que les sanctions auxquelles s'exposent les conducteurs qui ne respecteraient pas ces conditions d'utilisation.

« L'examen d'un échantillon de situations individuelles » :

Quatre dossiers individuels ont retenu l'attention des magistrats de la Chambre régionale des comptes.

Le Département se permet de rapprocher le nombre de ces dossiers aux données suivantes :

- à la date du 1er janvier 2021, le Département emploie 4 700 agents dont près de 4 600 sur emploi permanent ;
- sur la période contrôlée, il réalise en moyenne 500 mobilités sur poste vacant par an, avec un accroissement récent des recrutements externes, puisque pour l'exercice 2021, plus de 500 postes ont déjà été pourvus par recrutement externe.

Il est fait reproche de délai de publication d'avis de vacance trop court.

A cette période et pour beaucoup, encore aujourd'hui, il s'agit d'une difficulté récurrente que ce soit dans le secteur public local, au sein de l'Etat et ses établissements publics et plus encore, au sein de la fonction publique hospitalière.

En simplifiant, il s'agit d'assurer la continuité du service public tout en respectant un formalisme toujours croissant (cf. en dernier lieu : décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels).

Pour autant, le Département a d'ores et déjà pris les mesures correctives et s'engage à faire ses meilleurs efforts pour respecter l'ensemble des formalités conçues par les pouvoirs législatif et réglementaire.

Pour s'en tenir à la situation d'un des quatre agents, la Chambre aurait pu noter que cette formalité a parfaitement été respectée lors du renouvellement du contrat de l'intéressé, en avril 2014.

La seconde observation porte sur les rémunérations des intéressés.

- Sur la régularité de la rémunération initiale :

De première part, le Département entend rappeler que le juge administratif opère un contrôle dit restreint sur le niveau de rémunération des agents contractuels, afin de laisser une certaine marge d'appréciation aux autorités territoriales.

« 2. Considérant que si, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires relatives à la fixation de la rémunération des agents non titulaires, l'autorité compétente dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer, en tenant compte notamment des fonctions confiées à l'agent et de la qualification requise pour les exercer, le montant de la rémunération ainsi que son évolution, il appartient au juge, saisi d'une contestation en ce sens, de vérifier qu'en fixant ce montant l'administration n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation » (CE 30 décembre 2013 req. n° 348057).

A l'évidence, le rapport de la Chambre ne tient aucunement compte de cette attitude prudente, motivée par le souci du juge administratif de ne pas se perdre dans des comparaisons pointilleuses, et par suite sans fondement.

De seconde part, l'article 1-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, qui s'inspire de la jurisprudence précitée du Conseil d'Etat, dit que « *le montant de la rémunération [de l'agent contractuel] est fixé par l'autorité territoriale en prenant en compte, notamment, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent ainsi que son expérience* ».

Il ressort de ces dispositions que le montant de la rémunération d'un agent contractuel doit être arrêté en prenant en considération l'ensemble de ces critères – et éventuellement d'autres en fonction des pièces du dossier (cf. « notamment ») -, dans le cadre d'une appréciation globale.

« Concernant le recrutement d'un cadre par la voie du « détachement sur contrat » dans des conditions irrégulières »

La principale critique porte sur le fait que cet agent a été recruté par le Département en tant qu'agent contractuel, sur le fondement de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, tout en étant placé, par son administration d'origine, dans la position du détachement. Le Rapport en déduit plusieurs irrégularités sur sa rémunération (rémunération principale, prime de responsabilité, ...).

Ce raisonnement est inexact, que ce soit sur la question de principe mais également sur les conséquences qui en sont tirées :

- Sur la légalité du détachement sur contrat :

Le détachement sur contrat, par opposition au détachement statutaire, est un dispositif expressément prévu par le statut général de la fonction publique, comme le confirme la doctrine administrative la plus autorisée¹⁶.

Il n'existe aucune jurisprudence topique susceptible d'être mentionnée par la Chambre régionale des comptes au soutien de l'interprétation des textes qu'elle propose.

Au demeurant, l'ensemble des actes relatifs au recrutement de cet agent ont été rédigés, signés et contrôlés par son administration d'origine et les services du contrôle de légalité, soit de l'Etat, qui n'ont formulé aucune réserve, de quelque nature que ce soit.

Le Département ne peut que s'étonner de ces critiques, bien tardives.

- Sur les conséquences de cette prétendue irrégularité :

La Chambre considère que la position statutaire de l'agent étant illégale, le contrat le liant au Département l'est également, par voie de conséquence.

Ce raisonnement manque de rigueur, ici encore.

Si l'on suit le raisonnement proposé par la Chambre, cet agent n'aurait pas dû être détaché mais mis en disponibilité pour convenances personnelles.

Certes, mais alors, il importe de souligner que cette modification aurait été sans incidence sur le contrat de recrutement conclu par le Département avec cet agent, sur le fondement de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 et notamment sa rémunération.

Les avantages « indus » seraient d'avoir bénéficié d'un maintien de ses droits à avancement dans son corps d'origine et de ses droits à une retraite de fonctionnaire. Il convient de préciser, sur ce dernier point, que l'intéressé aurait en toute hypothèse accumulé des droits à la retraite (régime général).

¹⁶ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/aide-a-la-mobilite/tableau-comparatif.html>

Les avantages litigieux sont donc en réalité résiduels et sans aucune mesure avec les chiffres avancés.

En d'autres termes, les conséquences qu'il conviendrait d'en tirer sont pour le moins modestes et ne concernent, en tout état de cause, que les services de l'Etat¹⁷ et non le Département des Hauts-de-Seine vis-à-vis de qui la situation de cet agent est parfaitement régulière.

¹⁷ Etant précisé que la reconstitution de carrière est aujourd'hui impossible, les actes litigieux ne pouvant plus être retirés par leur auteur (CE Assemblée 26 octobre 2001 Ternon req. n° 197018).



« 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