



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DE  
LA SEINE-SAINT-DENIS

(93)

Cahier n°1 : organique

Exercices 2015 et suivants

Observations  
délibérées le 1<sup>er</sup> mars 2023



## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE</b> .....	<b>6</b>
<b>PROCEDURE</b> .....	<b>7</b>
<b>OBSERVATIONS</b> .....	<b>8</b>
<b>1 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE</b> .....	<b>8</b>
<b>2 SUIVI DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>3 UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DE L'ORGANISATION DES SERVICES SUPPORTS</b> .....	<b>12</b>
<b>4 FIABILITÉ COMPTABLE ET FINANCIÈRE</b> .....	<b>13</b>
4.1 La fiabilité médiocre de l'information comptable et budgétaire .....	14
4.1.1 L'actif du département est imparfaitement valorisé.....	14
4.1.2 L'amélioration récente de l'apurement des comptes de travaux en cours.....	14
4.1.3 L'amortissement des immobilisations.....	15
4.1.4 Les immobilisations financières (comptes 26 et 27) à régulariser .....	16
4.1.5 Le principe d'indépendance des exercices en partie non respecté .....	16
4.1.6 Des restes à recouvrer de 102 M€ dont la moitié en phase contentieuse .....	18
4.1.7 L'absence ou l'irrégularité du provisionnement.....	18
4.1.8 Le délai global de paiement (DGP) supérieur à la réglementation .....	20
4.2 La qualité perfectible de l'information budgétaire et financière .....	20
4.2.1 Les budgets du département .....	20
4.2.1 La publicité insuffisante des actes budgétaires départementaux .....	21
4.2.2 L'information insuffisante dans les rapports d'orientation budgétaire (ROB) .....	21
4.2.3 La bonne qualité des prévisions budgétaires annuelles .....	23
4.2.4 Les autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP) nombreux et importants .....	23
<b>5 UNE SITUATION FINANCIÈRE EN AMÉLIORATION MAIS ENCORE INCERTAINE</b> .....	<b>25</b>
5.1 Les retraitements budgétaires .....	25
5.2 La stratégie financière annoncée par le département.....	25
5.3 La situation financière atypique du département.....	25
5.4 Une évolution des charges plutôt maîtrisée .....	27
5.4.1 Les charges de gestion globalement maîtrisées mais plus élevées que la moyenne des autres départements comparables .....	27
5.4.2 Des dépenses d'intervention sociale dont le dynamisme pèse sur les finances départementales jusqu'à l'expérimentation de la recentralisation du RSA en 2021 ....	30
5.4.3 Le financement des tiers maîtrisé en volume mais à améliorer dans le suivi administratif et financier .....	32

5.5	Les produits de gestion élevés et en progression .....	34
5.5.1	Des recettes fiscales dynamiques .....	35
5.5.2	Les recettes institutionnelles en baisse mais toujours plus élevées que celle des autres départements.....	36
5.5.3	Les recettes d'exploitation et de recouvrement en baisse .....	36
5.6	Une capacité d'autofinancement brute et nette en hausse mais qui reste insuffisante....	37
5.6.1	La tendance à la hausse de l'épargne .....	37
5.6.2	Une CAF qui reste inférieure à la moyenne des autres départements.....	38
5.7	Un niveau d'investissement comparable à celui des autres départements grâce aux subventions des organismes publics .....	38
5.8	Le financement de l'investissement dépend largement des financements extérieurs.....	40
5.8.1	Le financement propre de l'investissement (hors emprunt) inférieur à la moyenne des autres départements .....	40
5.8.2	Le financement global des investissements en progression mais encore à optimiser par la gestion de dette .....	41
5.9	Une dette désormais assainie mais qui reste élevée.....	42
5.9.1	L'endettement du département reste très élevé et progresse sur la période .....	42
5.9.2	L'amélioration notable des caractéristiques de la dette bancaire .....	43
5.9.3	Caractéristiques de la dette PPP .....	45
5.10	La trésorerie et le fonds de roulement sont suffisants .....	46
5.11	Les effets de la crise sanitaire sur les finances départementales en 2020 et 2021 .....	47
<b>6</b>	<b>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>48</b>
6.1	L'organisation de la fonction RH .....	48
6.2	L'évolution contenue d'une masse salariale élevée.....	48
6.2.1	Des effectifs permanents en diminution mais plus coûteux .....	49
6.2.2	La croissance des non-titulaires compense les difficultés du département à recruter..	50
6.2.3	Le renforcement de l'encadrement .....	50
6.2.4	Les effectifs de direction .....	50
6.3	Un temps de travail théorique encore inférieur aux 35 heures .....	51
6.3.1	La durée théorique du travail historiquement inférieure aux 35 heures.....	51
6.3.2	L'absentéisme maîtrisé.....	52
6.3.3	Les heures supplémentaires réduites jusqu'à la crise sanitaire .....	52
6.4	Les rémunérations.....	53
6.4.1	L'application du régime indemnitaires du Rifseep fondée sur l'équité collective et non l'implication individuelle .....	53
6.4.2	Les avantages en nature globalement conformes mais non systématiquement déclarés .....	54
<b>7</b>	<b>LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>	<b>55</b>
7.1	L'organisation de la fonction achats évoluée .....	55

7.2	La part des achats « hors marché » est relativement réduite mais elle ne diminue pas ..	55
7.2.1	Une nomenclature des achats incomplètement utilisée .....	56
7.2.2	L'examen sans observations majeure de certaines dépenses hors marchés .....	57
7.3	Des marchés largement utilisés mais sans évaluation de leur pratique .....	57
7.3.1	L'absence d'information sur le nombre et types de marchés .....	57
7.3.2	L'absence d'information sur le niveau d'allotissement.....	58
7.3.3	Le constat du bon respect des règles de passation pour un échantillon de marchés ....	58
<b>ANNEXES</b>	.....	<b>60</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion du département de la Seine-Saint-Denis sur les exercices 2015 et suivants. Outre ce contrôle organique, le département a fait l'objet de deux autres contrôles sur la même période : l'un sur sa place au sein de l'organisation territoriale, l'autre sur sa gestion du patrimoine des collègues.

Le précédent contrôle de la CRC portait sur la période 2010-2014. Certaines de ses recommandations ont d'ores déjà été mises en œuvre par le département (sécurisation de l'attribution des aides sociales, maîtrise de la masse salariale ou régularisation du temps de travail). D'autres recommandations formulées en 2014 sont toujours d'actualité (qualité comptable et niveau de la dette notamment).

### **Les caractéristiques socio-économiques du territoire départemental marquent les finances de la collectivité**

Le département de la Seine-Saint-Denis, créé en 1967, compte 1,6 million d'habitants et connaît une croissance continue depuis 2015 (+ 6 %), portée notamment par un solde naturel positif (+ 1,3 %). La population est globalement défavorisée avec un taux de pauvreté et un taux de chômage<sup>1</sup> parmi les plus élevés de France.

Ces caractéristiques socio-économiques pèsent sur le niveau de dépenses de gestion par habitant du département (32 % plus élevé que la moyenne des départements comparables<sup>2</sup>), notamment sur ses dépenses sociales au titre des allocations de solidarité (38 % plus élevé). Mais les difficultés sociales de sa population permettent aussi au département de bénéficier de 23 % de recettes par habitant de plus que les autres départements, grâce notamment à la péréquation régionale et nationale. Ces ressources supplémentaires ne suffisent cependant pas à couvrir les dépenses sociales contraintes, ou non.

Toutefois, dans le cadre de l'expérimentation de recentralisation du RSA à laquelle le département participe, il bénéficie, à compter de 2022 et jusqu'en 2026, de 404 M€ de ressources financées par l'État sur la période, alors qu'il s'est engagé à un effort d'insertion valorisé à 102 M€. Il en résulte une marge de manœuvre de 300 M€.

Les indicateurs de charges de gestion (charges de personnel et charges générales par habitant) restent très supérieurs à la moyenne des autres départements mais sont en partie justifiés par la particularité socio-économique du département. Les dépenses de personnel, notamment, sont très nettement supérieures à celles des départements comparables de France (+ 36 %), ou même d'Île de France (+ 46 %).

Leur évolution est cependant maîtrisée et traduit de réels efforts de gestion au cours de la période examinée (réduction des effectifs et optimisation des achats). Le département de la Seine-Saint-Denis dispose encore de marges de progrès en ce qui concerne le temps de travail de ses agents. Les règles de la commande publique sont correctement appliquées mais pourraient être encore étendues par un meilleur regroupement des besoins.

<sup>1</sup> Le taux de chômage au 2<sup>ème</sup> trimestre 2021 de 10,9 %, contre 7,6 % en Île-de-France et 7,8 % en France métropolitaine. Le taux de pauvreté (27,9 %) compte parmi les plus élevés de France métropolitaine (14,5 %). (Insee).

<sup>2</sup> Départements de plus d'un million d'habitants de France métropolitaine (hors Paris).

### **La fiabilité médiocre des comptes masque la capacité réelle du département à financer ses importants plans d'investissement**

Les dépenses d'équipement par habitant du département de la Seine-Saint-Denis correspondent à la moyenne nationale. Pour financer ces dépenses, il perçoit des subventions trois fois supérieures à la moyenne des départements comparables. Néanmoins, sa capacité d'autofinancement par habitant reste en moyenne deux fois plus faible que celle des autres départements. Son autofinancement a cependant quasiment doublé sur la période grâce notamment à la hausse des recettes fiscales (droits de mutations et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

L'endettement du département, très élevé (1,6 Md€ à la fin 2021), a progressé de 9 % au cours de la période sous revue. L'objectif annoncé en 2016 de stabilisation de la dette n'a pas été tenu. Fin 2021, la dette par habitant (982 €) dépassait le double de la moyenne des départements comparables.

Le département a engagé depuis 2012 (puis à nouveau en 2020) un important plan de construction et de rénovation de ses collèges pour répondre notamment aux besoins de la démographie scolaire. Or, à ce plan s'ajoutent de nombreux autres programmes d'investissement dont celui lié à l'organisation d'une partie des épreuves des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

En dépit de la prospective budgétaire 2022-2024, présentée lors du débat d'orientation budgétaire pour 2022, l'absence d'inscription dans le budget des restes à réaliser ne permet pas de connaître la valeur totale des engagements financiers du département et d'évaluer sa capacité à financer le solde de ces programmes (1,3 Md€ au 31 décembre 2021 selon les documents budgétaires).

La soutenabilité de ces investissements futurs ne peut donc être garantie. Dans le contexte actuel de hausse des taux d'intérêts, l'une des priorités du département devrait être d'ajuster son plan d'investissement aux ressources dont il dispose.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule huit recommandations dont six sont des recommandations concernant la régularité et deux visent à améliorer la performance de la gestion.

## **RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE**

*La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.*

### **Les recommandations de régularité :**

---

- Recommandation régularité 1 : Assurer conformément à l'instruction comptable M52, la concordance de l'inventaire et de l'actif du comptable. .... 15
- Recommandation régularité 2 : Tenir une comptabilité d'engagement conformément à l'article L. 3341-1 CGCT, permettant, notamment, d'engager comptablement l'ensemble des marchés publics et de définir les restes à réaliser à reporter sur l'exercice suivant. .... 17
- Recommandation régularité 3 : En application de l'article D. 3321-2 du CGCT, provisionner le risque de dépréciation des créances et le risque contentieux conformément à l'instruction budgétaire et comptable M 52. .... 19
- Recommandation régularité 4 : En application du décret du 29 mars 2013, respecter le délai de paiement des entreprises fixé à 30 jours dont 20 jours pour la collectivité<sup>20</sup>
- Recommandation régularité 5 : En application de l'article L. 2192-13 du code de la commande publique, verser les intérêts moratoires dus aux tiers ayant fait l'objet de retards de paiement. .... 20
- Recommandation régularité 6 : Régulariser la déclaration et la fiscalisation des avantages en nature conformément à l'arrêté du 10 décembre 2002, relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale. .... 55
- 

### **Les recommandations de performance :**

---

- Recommandation performance 1 : Compléter l'information budgétaire relative à la réalisation des autorisations de programme par une information par « plans départementaux ». .... 24
- Recommandation performance 2 : Améliorer la cartographie des achats (nomenclature « achats » et exclusions du domaine social) notamment en créant un tableau global de suivi et de programmation des achats. .... 59
-

## **PROCEDURE**

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

La chambre, délibérant en sa 2<sup>ème</sup> section a adopté le 1<sup>er</sup> mars 2023 le présent rapport d'observations définitives.

Concomitamment, deux autres contrôles de la chambre ont porté sur le département de la Seine-Saint-Denis, l'un sur la gestion du patrimoine des collèges, et l'autre, sur la position du département au sein de l'organisation territoriale issue de la décentralisation.

« 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 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE

Créé en 1967, comme les autres départements de petite couronne, pour accompagner la croissance de l'agglomération parisienne, le département de la Seine-Saint-Denis est très dense et urbanisé, traversé ou longé par un important réseau autoroutier (A1, A3, A86 et boulevard périphérique), ferroviaire et même navigable.

Le département de la Seine-Saint-Denis compte 1,6 million d'habitants. Le territoire est en mutation, avec la construction de grands équipements et la reconversion de friches industrielles en bordure de Paris. Il présente jusqu'en 2019 un dynamisme économique supérieur à celui de la région d'Île-de-France en termes de création d'entreprises et d'emplois. Les créations d'emplois cumulées depuis 2011 y sont globalement supérieures à celles de l'Île-de-France<sup>3</sup>. Depuis la crise sanitaire, les défaillances d'entreprises y sont plus élevées car le territoire a plus subi les effets de la récession que les autres départements franciliens.

Cependant, la création d'emplois bénéficie peu à sa population dont le taux de chômage au 2<sup>ème</sup> trimestre 2021 est de 10,9 %, contre 7,6 % en Île-de-France et 7,8 % en France métropolitaine. Le taux de pauvreté (27,9 %) compte parmi les plus élevés de France métropolitaine (14,5 %). En 2019, la Cour avait rappelé dans son rapport public annuel que, parmi les 20 communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants qui sont le plus en difficulté, 13 se situent en banlieue parisienne. La chambre régionale des comptes d'Île-de-France avait contrôlé 12 des communes franciliennes présentant un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %, dont 8 se situaient en Seine-Saint-Denis<sup>4</sup>. Ces communes cumulent les difficultés et les disparités avec le reste de l'agglomération, lesquelles tendent à s'accroître d'année en année. Elles doivent répondre aux besoins de populations vivant dans la précarité socio-économique, habitant dans de grands ensembles urbains anciens et souvent dégradés, et percevant des ressources limitées. C'est le modèle de développement urbain local qui est la source de ces nombreuses difficultés<sup>5</sup> et soumet ces collectivités à des contraintes de gestion majeures. *Mutatis mutandis*, ces constats peuvent être repris pour la plupart des collectivités de la Seine-Saint-Denis, y compris le département (dans la limite de leurs compétences respectives).

La population s'est accrue de plus de 116 000 personnes entre 2013 et 2021<sup>6</sup> (+ 7,5 %). En moins d'une décennie, l'accroissement de population représente l'équivalent de la commune de Saint-Denis. La variation est due au solde naturel (+ 1,3 %) tandis que la variation annuelle moyenne due au solde apparent des entrées et des sorties est négative (- 0,3 %). La Seine-Saint-Denis n'est donc pas un territoire attractif, sa dynamique démographique est liée au rythme des naissances. Dans une certaine mesure, les Hauts-de-Seine sont dans la même situation, avec une variation due au solde naturel positif (+ 0,9 %) et une variation due au solde migratoire négatif (- 0,5 %). Cette pression démographique n'est donc pas atypique pour l'Île-de-France, mais le cumul avec des ressources financières limitées en fait un défi d'importance.

<sup>3</sup> Indice 116 contre 106 (base 100 en 2011).

<sup>4</sup> Soit (suivie du taux de pauvreté) : Aubervilliers (45,5 %), Bagnolet (30,8 %), Le Blanc-Mesnil (32,4 %), Bobigny (37,1 %), Clichy-sous-Bois (45,3 %), Pantin (31,2 %), Saint-Denis (38,8 %) et Sevran (31,6 %).

<sup>5</sup> Rapport annuel 2019 Cour des comptes, tome I, p. 278.

<sup>6</sup> La population de 2021 n'est qu'estimée par l'Insee. La population définitive établie en 2018 est de 1,632 millions de personnes, soit + 80 000 habitants.

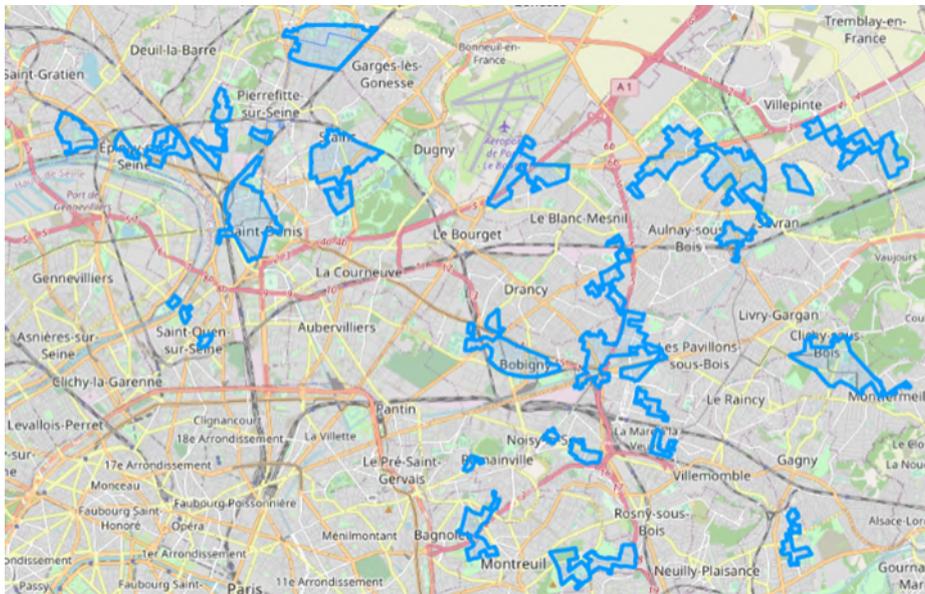
Outre les questions d'habitat (parfois insalubre), l'accroissement de la population présente un enjeu considérable en termes d'adaptation des services publics. Le cahier consacré à la construction et à l'entretien des collèges traite notamment des enjeux liés à l'offre croissante de service éducatif.

En cohérence avec les données démographiques, les jeunes de moins de 19 ans représentent 29 % des habitants contre 23 % en France métropolitaine. La proportion de personnes immigrées est importante (30,7 %). *A contrario*, les personnes de plus de 75 ans ne représentent que 5 % des habitants contre 10 % en France métropolitaine. Toutefois, les difficultés liées à l'âge ne sont pas absentes du département du fait de la densité de population et de la pauvreté qui touche aussi les retraités. On y compte 16 000 bénéficiaires du minimum vieillesse, ce qui en fait le 5<sup>ème</sup> département de la métropole par ordre décroissant, le taux de bénéficiaires de 60 ans ou plus étant de 58 ‰, deuxième de France juste derrière celui des Bouches-du-Rhône (59 ‰).

Le taux de logement social est également le plus élevé de France avec environ 246 000 logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2020, soit 38,8 % de résidences principales (contre 37,5 % en 2015)<sup>7</sup>. 63 quartiers de la politique de la ville sont identifiés dans 34 communes, sur les 40 communes que compte le département. Les copropriétés dégradées sont également une problématique urbaine caractéristique du territoire<sup>8</sup>.

Les quartiers éligibles au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) sont également nombreux en Seine-Saint-Denis : ils représentent 22 des 216 quartiers d'intérêt national présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants selon l'ANRU<sup>9</sup> (arrêté du 29 avril 2015 listant les quartiers d'intérêt national). Tout le territoire départemental est concerné.

### Carte n° 1 : Carte du programme de rénovation NPNRU en Seine-Saint-Denis



Source : ANRU

<sup>7</sup> Inventaire Solidarité et renouvellement urbain (SRU), Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) de la Seine-Saint-Denis (2020).

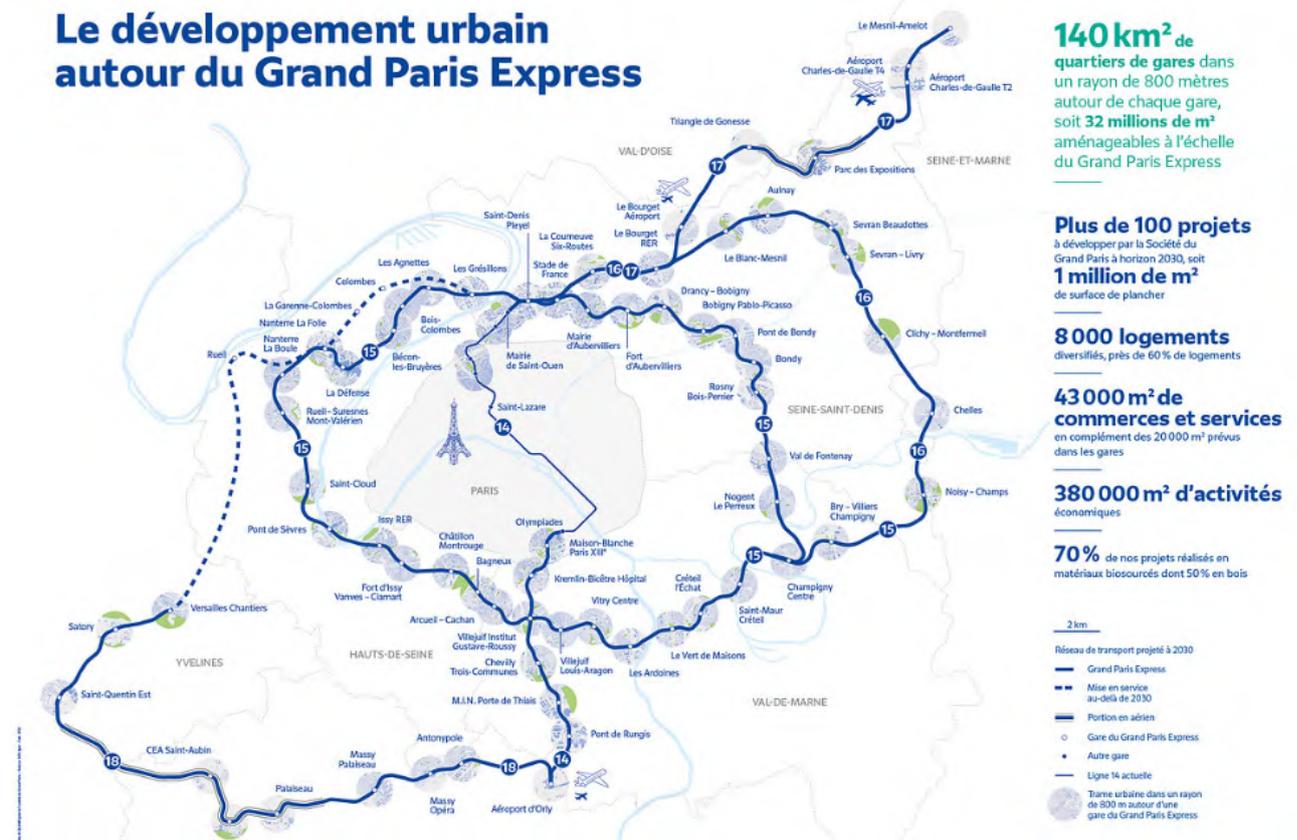
<sup>8</sup> Rapport « Vivre ensemble – Vivre en grand », <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000255.pdf>.

<sup>9</sup> <https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru>.

En 2018, le rapport remis par M. Borloo avait relevé 216 quartiers du programme de renouvellement et 60 quartiers nécessitant « un appui renforcé de la Nation, à cause de l'ampleur et du cumul des difficultés auxquels sont confrontés leurs habitants, ainsi que de la complexité des politiques publiques à déployer sur le terrain »<sup>10</sup> ; 17 d'entre eux sont situés dans le département.

La desserte en transports publics est insuffisante et largement inférieure aux besoins, notamment dans les franges du département. À ce titre, le département sera un important bénéficiaire des extensions et créations de lignes de transports prévues par le Grand Paris Express, avec les lignes 15, 16, 17 et l'extension de la ligne 11. Le schéma permettra de compléter les lignes actuellement axiales par une circulation radiale, ainsi que de desservir l'est du département.

**Carte n° 2 : Carte du Grand Paris Express**

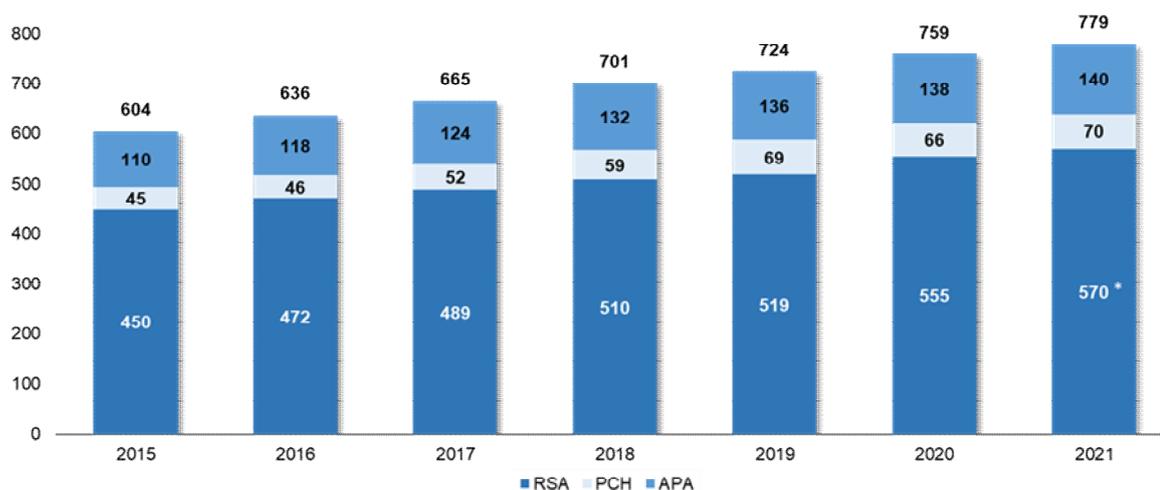


Source : Société du Grand Paris

Dans ce contexte, le département est appelé à avoir un niveau d'intervention important pour assurer le service public attendu par sa population. Les compétences sanitaires et sociales pèsent lourdement sur ses finances. Ce poids croissant, non totalement compensé par l'État, comme pour les autres départements, crée une contrainte forte sur le financement des autres politiques publiques départementales.

<sup>10</sup> <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000255.pdf>.

**Graphique n° 1 : Évolution des allocations individuelles de solidarité (M€)**



Source : département

La gestion du bâti scolaire et la coordination des compétences avec les autres collectivités ont été examinées par la chambre à l'occasion de deux rapports spécifiques. Dans le cadre de la préparation des JO 2024, dont une partie des épreuves et des « équipements d'héritage » concernera le territoire départemental, la Cour des comptes a contrôlé la conduite de ce projet par le département et sa coordination avec la Solideo<sup>11</sup>.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Si le dynamisme économique est présent sur le territoire de la Seine-Saint-Denis, celui-ci reste marqué par les caractéristiques sociales de sa population défavorisée. Celles-ci génèrent d'importantes interventions sanitaires et sociales du département. Dans ces conditions, l'équation financière est historiquement délicate pour le département de la Seine-Saint-Denis.*

## **2 SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

Le contrôle de la chambre couvrait la période 2010-2014. Le rapport définitif a été notifié au président du département le 22 juin 2015.

- la chambre avait relevé une qualité très imparfaite de l'information comptable et financière, notamment des insuffisances qui altéraient le résultat de la gestion, la bonne connaissance du patrimoine et de la situation financière réelle. La chambre a constaté des améliorations dans plusieurs domaines examinés par le rapport précédent (apurement des comptes d'attente, des comptes de travaux en cours ou du niveau d'exécution budgétaire). En revanche le département ne pratique toujours pas les restes à réaliser, ni ne provisionne correctement ses risques et son inventaire reste très incomplet. Ces lacunes comptables et budgétaires affectent la sincérité des comptes et des documents budgétaires ;

<sup>11</sup> Solideo : établissement public industriel et commercial de l'État, créé en février 2017 par le législateur, avec pour tâche de livrer des sites et des projets d'infrastructures nécessaires à l'organisation des Jeux, ainsi que de planifier leur utilisation après les JO aux côtés du COJOP.

- le rapport soulignait également que la situation financière était préoccupante du fait de l'insuffisance de la capacité d'autofinancement (CAF) et du niveau et de la toxicité de l'encours de dette. La dette a été assainie et ne présente plus de risques. Son encours reste élevé et le diminuer n'est pas une priorité du département qui préfère investir. Quant à la CAF, elle a doublé sur la période. Cette évolution est cependant largement le fait d'une croissance des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), à l'instar des autres départements d'Île-de-France. La maîtrise des charges de gestion directe (hors charges d'intervention) contribue également à cette amélioration ;
- le département a sécurisé le processus d'attribution des aides sociales afin d'éviter les fraudes internes relevées par le rapport précédent ;
- la chambre soulignait des choix coûteux et des pratiques irrégulières dans la gestion des ressources humaines. Le département a su maîtriser sa masse salariale et en assure une gestion conforme au droit, notamment à travers ses délibérations sur le Rifseep et sur le temps de travail. Bien que conforme au droit, le temps de travail, réformé en 2022, l'est depuis trop peu de temps pour pouvoir mesurer les effets de cette réforme sur le budget ;
- le manque de suivi et de pilotage des contrats de partenariat conclus pour la construction et la rénovation des 21 collèges était également identifié. Le pilotage de ces contrats s'est amélioré (tableau de bord de suivi), mais l'information et l'analyse des résultats annuels restent perfectibles.

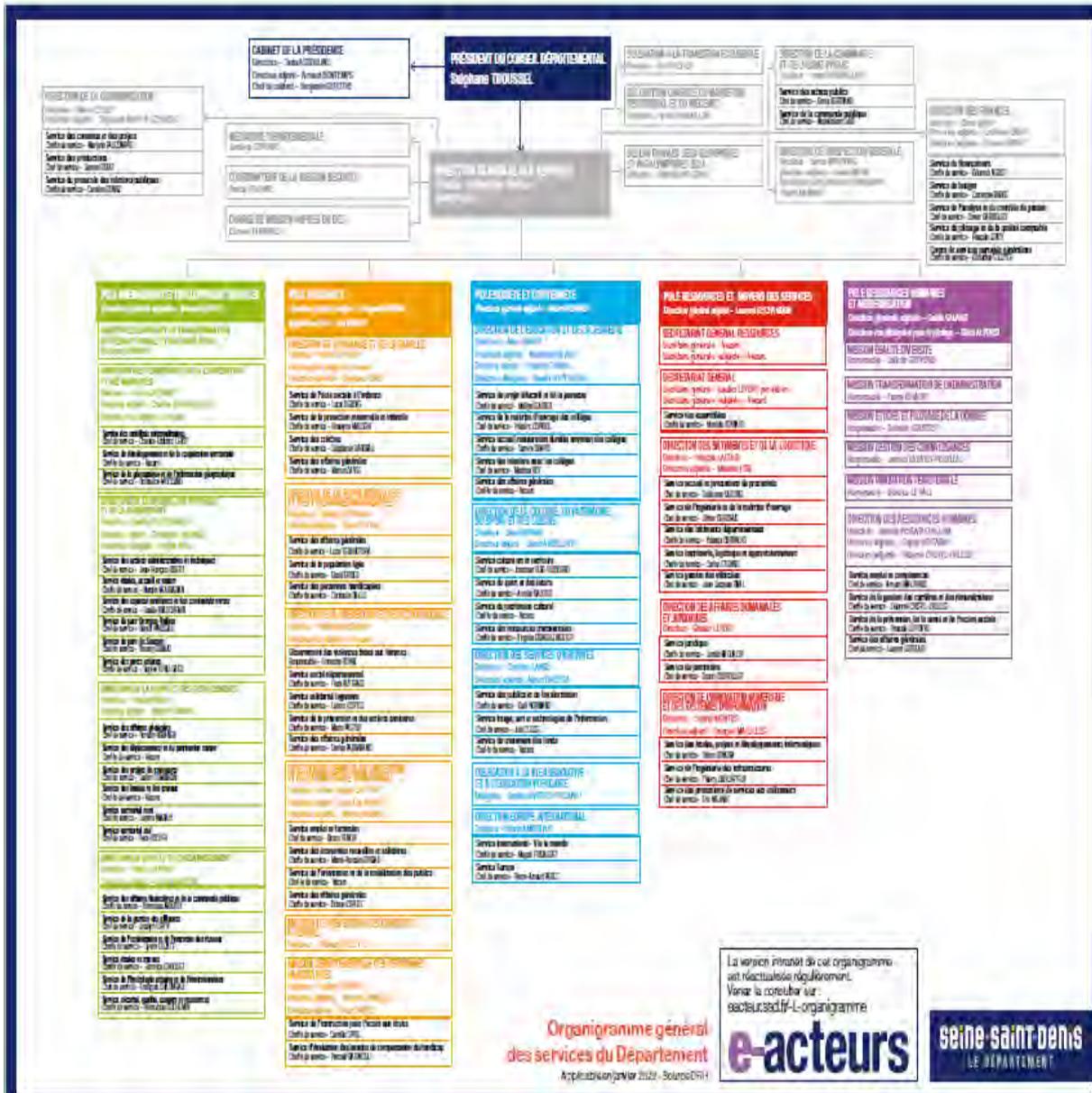
### **3 UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DE L'ORGANISATION DES SERVICES SUPPORTS**

Le département regroupe en 2021 environ 8 000 agents dont 6 800 sur emplois permanents. Ces agents exercent les compétences du département au travers de cinq pôles de métiers (aménagement, solidarité, citoyenneté, moyens généraux, ressources humaines et modernisation). Également rattachées au directeur général des services, les directions des finances, de la commande publique et de l'inspection générale, de la communication ou encore la délégation aux jeux olympiques ne sont pas intégrées à un pôle.

Cette organisation relativement traditionnelle, dite en « râteau », a toutefois évolué en 2019 et 2020 par le regroupement de certaines missions, dans un souci de cohérence et d'efficacité vis-à-vis de leurs usagers internes ou externes. Les services dits « supports » (RH, commande publique, finances) ont été recentralisés et leurs missions clarifiées. L'ensemble est accompagné par un renouvellement des systèmes d'information « métiers », plus performants et mieux interconnectés.

La direction de l'inspection générale, qui existe depuis 2011, a largement développé le contrôle interne à travers une cartographie des risques, ainsi que des audits et leur suivi. Son programme de travail annuel est assez soutenu, mais le rapport de la chambre, montre que des améliorations sont encore nécessaires dans les domaines fonctionnels.

**Organigramme n° 1 : Organigramme général du département**



Source : département

**4 FIABILITÉ COMPTABLE ET FINANCIÈRE**

La fonction comptable et budgétaire a, depuis 2018, été centralisée afin d'améliorer l'homogénéité des processus et renforcer les compétences internes. Les outils évoluent également en lien avec les autres applications.

## 4.1 La fiabilité médiocre de l'information comptable et budgétaire

### 4.1.1 L'actif du département est imparfaitement valorisé

La responsabilité de la tenue des actifs immobilisés est partagée entre l'ordonnateur et le comptable :

- le premier doit s'assurer de détenir un inventaire exhaustif, physique et comptable, répertoriant l'ensemble des biens immobilisés ;
- le second est chargé du suivi de l'état de l'actif qui recense le détail des biens comptabilisés en classe 2.

L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre et concourir au même objectif : assurer la fiabilité du bilan.

Pour le département, la valeur des actifs valorisés dans l'inventaire de l'ordonnateur ne correspond pas à la valeur de l'état de l'actif tenu par le comptable. Cet écart est globalement de 25 % avec une hétérogénéité sur les différents chapitres.

**Tableau n° 1 : Écarts de l'inventaire et de l'état d'actif 2021 (en €)**

Chapitres	Titre	Inventaire de l'ordonnateur	État de l'actif du comptable	Écarts en %
20	Immobilisations incorporelles	362 051 835	834 284 629	57
21	Immobilisations corporelles	5 937 856 942	6 141 101 149	3
23	Immobilisations en cours	539 133	1 359 454 240	100
24	Immobilisations affectées	-	172 783 758	100
26	Participations et créances	1 275 330	21 097 495	94
27	Autres immobilisations financières	548 820	3 491 638	84
	<b>Total</b>	<b>6 302 272 060</b>	<b>8 532 212 908</b>	<b>26</b>

Source : collectivité/comptes de gestion

Ces écarts traduisent une mauvaise connaissance du patrimoine de la collectivité, pour partie historiquement liée au changement de nomenclature comptable en 2004. Ces écarts affectent également le calcul des dotations aux amortissements, et partant, la fiabilité des comptes et du budget. La collectivité et le comptable public sont conscients de ces écarts mais si les travaux de fiabilisation de l'inventaire et de l'état de l'actif ont commencé en 2013, ils progressent néanmoins lentement.

### 4.1.2 L'amélioration récente de l'apurement des comptes de travaux en cours

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. Lorsque ces immobilisations (C/231 et C/232) sont terminées, elles doivent être transférées par le comptable sur indication de la collectivité, au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

Le taux de transfert est encore insuffisant même s'il s'est amélioré sur les dernières années. Le transfert insuffisant sur les comptes définitifs minore les inscriptions budgétaires des dotations aux amortissements.

**Tableau n° 2 : Évolution des comptes d'immobilisations en cours (en €)**

Comptes 23 – Immobilisations en cours	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Solde débiteur du C/23	1 358 063 741	1 433 942 940	1 549 661 340	1 434 307 988	1 367 779 056	1 337 211 864	1 359 454 241
Opérations non budgétaires crédit C/23	2 317 529	6 881 383	-	240 217 717	188 010 275	134 081 217	105 829 995
Taux d'apurement annuel (crédit 23 /solde 23) (en %)	0,17	0,48	0,00	16,75	13,75	10,03	7,78

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour l'exercice 2021

Le solde du compte 23 est composé à plus de 95 % d'immobilisations corporelles (compte 231) (principalement des travaux dans les collèges selon le CD93).

- Les avances versées sur commandes d'immobilisations

Les comptes 237 et 238 sont des comptes d'imputation provisoire qui enregistrent les paiements d'avances versées aux fournisseurs d'immobilisations (entreprises ou mandataires). Ils doivent être soldés, par transfert de leur montant au chapitre d'immobilisation définitif de l'équipement, au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux, par opération d'ordre budgétaire en débitant les comptes 231 et 232.

La présence ou la permanence d'un solde débiteur peut traduire des difficultés dans la conduite de l'investissement qui peuvent, à terme, aboutir à l'absence de réalisation ou d'achèvement de l'équipement.

Le CD93 utilise le compte 238 pour le versement des avances dans le cadre des marchés de travaux notamment. Le solde de ce compte n'est pas apuré et croît sur la période. Le département a indiqué mettre en œuvre courant 2022 un suivi transversal de l'apurement des avances, entre les différents services de la direction des finances et la direction des bâtiments et de la logistique.

**Tableau n° 3 : Avances versées sur commandes d'immobilisations (en €)**

C/238	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Solde au 31/12	-	-	69 959	1 445 668	1 254 491	2 065 519	6 949 927

Source : comptes de gestion

#### 4.1.3 L'amortissement des immobilisations

L'amortissement permet de constater d'un point de vue comptable la dépréciation irréversible d'un bien mobilier ou d'une immobilisation. Les immobilisations sujettes à dépréciation sont donc assorties de corrections de valeurs qui prennent la forme d'amortissements et de provisions pour dépréciation, lesquelles permettent de tenir compte de dépréciations probables d'actifs ou de faire face, de façon plus générale, à des risques.

La fiabilité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée.

Si le conseil départemental a bien délibéré sur les durées d'amortissement et que l'équilibre des comptes de bilan (28) et d'exploitation (68) est bien assuré (cf. annexe 3), la chambre ne peut néanmoins garantir l'exactitude des dotations aux amortissements dès lors qu'existent des discordances entre l'état de l'actif et l'inventaire (cf. 4.1.1) ainsi qu'un apurement insuffisant des comptes 23 (cf. 4.1.2).

**Recommandation régularité 1 : Assurer conformément à l'instruction comptable M52, la concordance de l'inventaire et de l'actif du comptable.**

#### **4.1.4 Les immobilisations financières (comptes 26 et 27) à régulariser**

Le compte 26 recueille les droits détenus dans le capital d'organismes privés (SEM), matérialisés ou non par des titres. Les participations matérialisées par des titres sont inscrites au compte 261 « titres de participation », sinon, elles sont inscrites au compte 266 « autres formes de participation ».

Le compte 27 regroupe les autres immobilisations financières qui comprennent :

- les titres immobilisés que la collectivité acquiert dans le cadre des placements budgétaires ou qu'elle a reçus en donation, enregistrés soit au compte 271 quand ceux-ci correspondent à des droits de propriété, soit au compte 272 quand ce sont des droits de créance ;
- les créances assimilables à des prêts (dépôts et cautionnements notamment).

Certaines anomalies et discordances, entre 8,2 et 14,7 M€ selon les années entre les annexes des comptes administratifs et les comptes 26 et 27 des comptes de gestion, ont été relevées lors du contrôle et seront corrigées en 2022 selon le département.

#### **4.1.5 Le principe d'indépendance des exercices en partie non respecté**

##### **4.1.5.1 L'engagement comptable largement perfectible**

L'engagement comptable permet de réserver une partie des crédits votés à l'exécution future d'une obligation juridique et financière du département (un marché public par exemple). Cette règle budgétaire permet de s'assurer que les crédits seront disponibles pour payer la dépense lors de sa facturation. Le même principe s'applique pour les recettes à percevoir.

Pour être conforme à l'article L. 3341-1 CGCT relatif à la comptabilité d'engagement, celui-ci doit être antérieur à la facturation (règle de l'engagement préalable) et d'un montant supérieur ou égal à la facturation (règle de la suffisance des crédits). Ainsi pour un marché public, la collectivité doit engager la dépense en fonction du montant total du marché (ou son maximum).

La chambre a constaté de nombreux engagements sur un même marché, une pratique ne correspondant pas à la règle comptable et budgétaire. Dès lors qu'un contrat existe, la collectivité doit effectuer un engagement comptable du total de la valeur du contrat, même si celui-ci ne sera réalisé que sur plusieurs exercices. La seule exception à cette règle concerne les contrats faisant l'objet de crédits de paiement<sup>12</sup>, pour lesquels la collectivité peut limiter l'engagement de la dépense à hauteur des crédits de paiement votés.

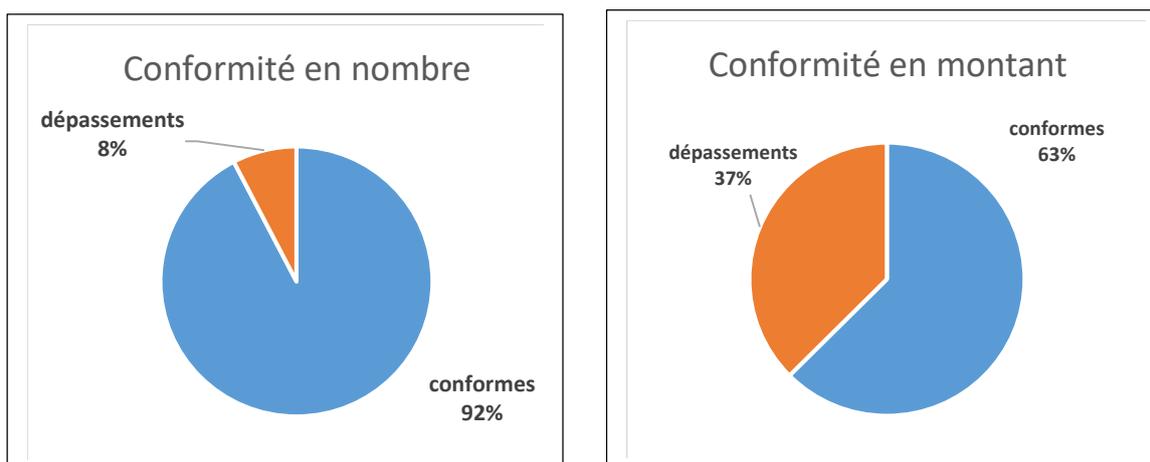
Le département n'ayant pas pu transmettre par son système informatique les dates de facturation, la règle du préalable n'a pu être vérifiée. Le comptable public fait d'ailleurs les mêmes remarques pour le calcul du délai de paiement (cf. 4.1.8).

La chambre a donc vérifié uniquement que les montants engagés correspondaient à ceux des factures reçues. En moyenne sur la période, environ 92 % des engagements sont conformes sur ce critère. Cependant, ils ne représentent en moyenne que 63 % des montants mandatés. La chambre recommande à la collectivité de bloquer les dépassements d'engagements dans son logiciel comptable, et d'intégrer systématiquement les dates de réception de factures conformément à l'instruction comptable.

---

<sup>12</sup> Dans le cadre d'une autorisation de programme.

**Graphique n° 2 : Taux moyen de conformité des engagements comptables**



Source : fichier des mandats

L'engagement comptable permet de calculer les rattachements en fonctionnement et les restes à réaliser en investissement. Sur ce dernier point, la pratique irrégulière d'engagements partiels des marchés du département ne permet pas au budget de la collectivité de retranscrire de manière fiable l'ensemble des engagements pris (cf. 4.1.5.2).

**4.1.5.2 Contrairement à la réglementation, la procédure des restes à réaliser n'est pas utilisée**

La M52 indique que les restes à réaliser correspondent :

- pour la section de fonctionnement, en raison du rattachement des charges et des produits à l'exercice, aux dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice, ou n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement ;
- pour la section d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité d'engagement, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Les restes à réaliser participent à l'équilibre du budget suivant, puisqu'ils contribuent à la formation du « report à nouveau », recette ou éventuellement déficit à reporter au budget N+1.

Or, les comptes administratifs du département ne présentent aucun état de restes à réaliser sur toute la période sous revue. Cette anomalie avait déjà été relevée lors du précédent contrôle qui portait sur les exercices 2010 et suivants. Le département ne souhaite pas utiliser la procédure des restes à réaliser et procède à un nouveau vote sur les crédits « reportés » à chaque budget.

La chambre rappelle que, contrairement à ce qu'indique le département à l'occasion de la contradiction, l'utilisation des procédures d'autorisation de programme et de crédits de paiement ne l'exonère pas de l'obligation de constater les restes à réaliser.

**Recommandation régularité 2 : Tenir une comptabilité d'engagement conformément à l'article L. 3341-1 CGCT, permettant, notamment, d'engager comptablement l'ensemble des marchés publics et de définir les restes à réaliser à reporter sur l'exercice suivant.**

#### 4.1.6 Des restes à recouvrer de 102 M€ dont la moitié en phase contentieuse

Les restes à recouvrer identifient des créances à l'égard de tiers privés ou publics. Ces sommes ont déjà été inscrites en recettes au budget mais n'ont pu être encaissées. Tant qu'elles ne sont pas encaissées une recette budgétaire existe, constatée au compte administratif de la collectivité, mais sans contrepartie en trésorerie. La provision ou l'admission en non-valeur sert à constater une dépense potentielle afin de rétablir la vérité de l'équilibre budgétaire. Le département de la Seine-Saint-Denis présente des créances très importantes et anciennes, à hauteur de 102 M€ au 31 décembre 2021, dont la moitié est au recouvrement contentieux, essentiellement auprès de tiers privés.

**Tableau n° 4 : Les restes à recouvrer par mode de recouvrement (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total créances amiables	40,28	48,02	25,67	50,78	81,27	43,93	48,67
<b>% créances amiables</b>	<b>47</b>	<b>52</b>	<b>35</b>	<b>51</b>	<b>60</b>	<b>45</b>	<b>48</b>
Total créances contentieuses	45,20	43,47	47,43	48,66	54,72	53,28	53,54
<b>% créances contentieuses</b>	<b>53</b>	<b>48</b>	<b>65</b>	<b>49</b>	<b>40</b>	<b>55</b>	<b>52</b>
<b>Total créances</b>	<b>85,48</b>	<b>91,50</b>	<b>73,10</b>	<b>99,44</b>	<b>135,99</b>	<b>97,21</b>	<b>102,21</b>

Source : comptes de gestion

Au 31 décembre 2021, l'état des restes à recouvrer transmis par le payeur départemental montre une créance totale de tiers publics ou privés de 102 M€. On peut distinguer les créances de plus ou moins de trois ans, identifiant ainsi les sommes encore récupérables (environ la moitié des sommes dues), et notamment celles attendues de personnes publiques. Les créances de plus de trois ans à l'égard de personnes privées sont plus complexes à recouvrer et auraient dû être provisionnées, voire admises en non-valeur par le département. Ces créances représentent environ 33 M€ au 31 décembre 2021.

**Tableau n° 5 : État des créances au 31.12.2021 (en M€)**

	Créances de plus de 3 ans	Créances de moins de 3 ans	Total
Pers. Privées	33,64	30,27	<b>63,91</b>
Pers. publiques et assimilées	18,03	20,27	<b>38,30</b>
<b>Total</b>	<b>51,66</b>	<b>50,54</b>	<b>102,21</b>

Source : comptable départemental

Le département ne provisionne aucun risque pour les dépréciations de créances, mais s'est engagé, lors de la contradiction, à effectuer, à compter de 2023, un provisionnement de 15 % des créances douteuses de plus de deux ans auprès des débiteurs privés, soit approximativement 7 M€.

#### 4.1.7 L'absence ou l'irrégularité du provisionnement

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler une charge.

En application de l'alinéa 20 de l'article L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires<sup>13</sup>, notamment s'agissant des provisions pour emprunts toxiques.

<sup>13</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000038902468/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038902468/)

Parmi les provisions que le département a le plus fréquemment constituées figurent les provisions pour garantie d'emprunt et celles pour litiges et contentieux. C'est l'assemblée délibérante qui précise la nature des provisions à constituer, leur montant ainsi que l'emploi qui peut en être fait.

**Tableau n° 6 : Encours des provisions sur la période (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Provisions au 1<sup>er</sup> janvier</b>	<b>73,52</b>	<b>78,08</b>	<b>51,42</b>	<b>57,10</b>	<b>39,31</b>	<b>23,23</b>	<b>34,31</b>
Dotations de l'année	55,08	22,21	38,94	25,00	30,00	31,00	60,00
Reprises sur provisions de l'année	50,52	48,87	33,26	42,79	46,09	19,92	34,31
<b>Provisions constituées au 31 décembre</b>	<b>78,08</b>	<b>51,42</b>	<b>57,10</b>	<b>39,31</b>	<b>23,23</b>	<b>34,31</b>	<b>60,00</b>

Source : comptes administratifs (annexe IV B3)

Depuis 2018 le département ne provisionne plus pour des risques contentieux, alors que ceux-ci persistent, comme l'attestent les protocoles d'accords financiers signés avec des entreprises pour plus de 7 M€ depuis 2019, et un encours (total demandé par les parties) de contentieux devant les juridictions de plus de 9 M€. Sur cette somme, le risque réel de pertes est estimé, mais non documenté, par le département à 1,5 M€.

À l'inverse, le département pratique depuis 2018 des provisions pour « autres risques » qui, selon les délibérations, visent à couvrir notamment les hausses possibles des dépenses sociales (hausse du RSA ou « d'asphyxie financière » selon la collectivité) ou les investissements futurs (120 M€ sont ainsi provisionnés en juillet 2022 - Annexe IVB3 du BS). Ces provisions sont, en fait, des mises en réserve d'une partie du résultat de n-1 afin de financer d'éventuelles dépenses ultérieures.

S'agissant des hausses des dépenses sociales, des crédits complémentaires pouvaient parfaitement être inscrits en dépenses imprévues dans les limites prévues par les textes<sup>14</sup>.

Les nouvelles provisions pour financer les investissements futurs sont en revanche irrégulières. Une provision ne peut en effet financer qu'un risque de charges exceptionnelles de fonctionnement<sup>15</sup>. Le département ne pouvait inscrire depuis 2020 des provisions visant à anticiper les investissements futurs. L'excédent disponible ne pouvait donc servir à alimenter ces provisions, mais pouvait financer des dépenses supplémentaires ou le désendettement, en remboursant une partie de la dette. Pour financer les équipements futurs, le département pouvait parfaitement voter et engager les crédits correspondant aux marchés en cours. L'engagement total de ses marchés, financés par ses excédents antérieurs, permettait ensuite le report des restes à réaliser (en dépenses et en recettes) sur les exercices suivants.

Si le département provisionne irrégulièrement des dépenses d'investissement, il n'a en revanche effectué aucun provisionnement pour dépréciation de créances.

**Recommandation régularité 3 : En application de l'article D. 3321-2 du CGCT, provisionner le risque de dépréciation des créances et le risque contentieux conformément à l'instruction budgétaire et comptable M 52.**

<sup>14</sup> Dans la limite de 7,5 % des crédits réels de fonctionnement soit 150 M€ environ (l'APA et le RSA cumulés représentent 800 M€)

<sup>15</sup> M52-tome 2 « Elles n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement ou de renouvellement de biens, à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes ».

#### **4.1.8 Le délai global de paiement (DGP) supérieur à la réglementation**

Le délai global de paiement permet de constater le nombre de jours écoulés entre la réception de la facture et son paiement. Depuis le décret du 29 mars 2013 ce délai est fixé à 30 jours dont 20 pour l'ordonnateur et 10 pour le comptable public. Le dépassement de ce délai de paiement doit donner lieu au paiement d'intérêts moratoires au bénéfice des fournisseurs.

Sur la période examinée, le département ne respecte pas le délai légal de paiement (moyenne 37 jours dont 9,8 pour le comptable) (cf. annexe 8). Par ailleurs, l'absence dans de nombreux cas de la mention de la date de réception de facture exclut plus de 30 % des mandats de ce calcul. La faible amélioration du DGP sur la période est surtout le fait du comptable.

La chambre constate également que la collectivité ne paye pas, sauf exception, d'intérêts moratoires alors même qu'ils sont obligatoires.

**Recommandation régularité 4 : En application du décret du 29 mars 2013, respecter le délai de paiement des entreprises fixé à 30 jours dont 20 jours pour la collectivité**

**Recommandation régularité 5 : En application de l'article L. 2192-13 du code de la commande publique, verser les intérêts moratoires dus aux tiers ayant fait l'objet de retards de paiement.**

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Les efforts du département ne suffisent pas encore à améliorer la fiabilité de ses informations comptables. Elle reste très imparfaite et de nature à affecter la qualité des informations budgétaires : engagements comptables incomplets, restes à réaliser inexistantes, actif et donc dotations aux amortissements non fiables, provisions pour risques de dépréciations inexistantes en dépit de 102 M€ d'encours de créances, provisions pour investissements irrégulières, délai global de paiement au-delà des 30 jours et par ailleurs non représentatif. Seul l'apurement du compte 23 et celui des comptes d'attentes progressent sur la période.*

## **4.2 La qualité perfectible de l'information budgétaire et financière**

### **4.2.1 Les budgets du département**

Le département comprend en plus du budget principal, un budget annexe d'assainissement<sup>16</sup> dont les montants représentent un peu moins de 3 % du montant total.

<sup>16</sup> Budget annexe assainissement régi par l'instruction budgétaire et comptable M4.

**Tableau n° 7 : Montants des budgets (en €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget principal	1 953 753 501	1 988 548 894	2 002 138 904	2 063 694 078	2 146 413 894	2 168 102 904
Budget annexe	58 835 225	54 351 161	57 334 007	58 695 623	58 237 307	60 118 037
TOTAL	2 012 588 726	2 042 900 055	2 059 472 911	2 122 389 701	2 204 651 201	2 228 220 941
% BP/TOTAL	97,08	97,34	97,22	97,23	97,36	97,30
% BA/TOTAL	2,92	2,66	2,78	2,77	2,64	2,70

Source : comptes administratifs (annexe IV D4 - présentation agrégée des budgets)

Compte tenu de la faiblesse relative du budget annexe et de sa stabilité en valeur, l'analyse financière ne porte que sur le budget principal.

#### **4.2.1 La publicité insuffisante des actes budgétaires départementaux**

Depuis la loi Notré du 7 août 2015, l'article L. 3313-1 CGCT précise que les délibérations budgétaires et leurs documents annexes, doivent être publiés sur le site internet après leur adoption par le conseil.

À l'occasion de l'instruction, la chambre a constaté que les délibérations présentes sur le site internet départemental, y compris budgétaires, n'existent que depuis fin 2020 et ne comportent aucune annexe, de sorte qu'elles ne donnent aucune information pertinente. La chambre a également constaté que la navigation au sein du site internet rend difficile l'accès aux délibérations. Au surplus, le fait pour l'internaute de devoir demander par messagerie la communication d'un document, ne répond pas à la facilité d'accès attendue en ce domaine. La chambre a pu constater lors de la contradiction avec le département, l'amélioration, d'une part, du nombre de documents disponibles sur le site internet et, d'autre part, de la capacité à télécharger directement les décisions des instances départementales. L'information communiquée sur le site internet est désormais conforme à la règle fixée par la loi Notré de 2015.

Contrairement à nombre de collectivités contrôlées, le département ne répond pas aux obligations de publication dématérialisée d'une partie de ses actes (article L. 3313-1 CGCT).

Le département devra se saisir de la réforme du droit en matière de publicité numérique des actes (issue de la loi dite « 3DS »<sup>17</sup> et des décrets d'application qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022) pour se conformer désormais au droit en vigueur.

#### **4.2.2 L'information insuffisante dans les rapports d'orientation budgétaire (ROB)**

##### **4.2.2.1 Un document incomplet mais présenté dans les délais légaux**

L'élaboration proprement dite du budget primitif est précédée d'une phase préalable constituée par le débat d'orientation budgétaire et formalisé dans un rapport<sup>18</sup>.

Ce débat a lieu, au plus tôt, deux mois avant l'examen du budget primitif (article L. 3312-1 du CGCT).

Le contenu du rapport soumis à débat est également précisé par l'article D. 3312-12 du CGCT. Il porte sur les orientations générales à retenir pour l'exercice, la composition et l'évolution prévisionnelle des charges et produits, ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Les autorisations de programme ou d'engagement et leurs révisions éventuelles sont votées par le conseil départemental, par délibération distincte, lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives.

<sup>17</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>18</sup> Rapport d'orientation budgétaire (ROB).

La chambre a constaté que le délai de présentation est respecté par le département sur la période, mais que le document présenté au conseil est encore très incomplet, notamment sur la partie ressources humaines, sept ans après la loi Notré ayant institué cette obligation. La chambre prend acte du rapport de 2023 désormais complet, transmis par le département à l'occasion de la contradiction.

#### **4.2.2.2 La prospective budgétaire incomplète**

Le département présente dans son rapport d'orientation budgétaire annuel une prospective budgétaire faisant apparaître les futurs équilibres de charges et de produits de fonctionnement et de la section d'investissement. Cet exercice non obligatoire pour le département, constitue un élément d'information intéressant.

La chambre a néanmoins constaté que la fiabilité de la prospective 2022-2024 (présentée lors du ROB 2022) pouvait être interrogée au regard des éléments comptables et budgétaires mentionnés ci avant. Manquaient ainsi les provisions pour dépréciation de créances ou pour contentieux ou la valorisation des restes à réaliser de l'exercice clos. Le ROB 2023, transmis lors de la contradiction, présente quant à lui des hypothèses budgétaires en équilibre.

Le manque de fiabilité de la prospective présentée au conseil départemental lors du débat d'orientation budgétaire 2022, tenait à plusieurs éléments qui, globalement, faisaient apparaître un manque de financements d'environ 175 M€, soit 8,3 % du budget annuel du département. Une partie de l'inexactitude de cette prospective tient aux éléments affectant la fiabilité budgétaire évoqués plus haut :

- aucune provision pour dépréciation n'est imputée en dépenses pour le non recouvrement de titres émis à l'égard de tiers. Comme indiqué dans la partie sur la fiabilité, sur le stock de créances de 102 M€ au 31 décembre 2021, la chambre considère que 33 M€ au minimum doivent être provisionnés (valeurs des créances les plus anciennes à l'égard de personnes privées) ;
- aucune provision n'est mentionnée pour les contentieux en cours, dont le risque valorisé par le département est de 1,5 M€ ;
- enfin le solde estimé des restes à réaliser de 27 M€ devrait être budgété en 2022 en dépenses afin de respecter les règles comptables. Ce montant des restes à réaliser pourrait être largement revalorisé, si le département respectait les règles de l'engagement total des marchés. À titre indicatif, le montant des « AP<sup>19</sup> affectées », proche du montant des crédits de paiement, représente un reste à financer de 590 M€.

La chambre n'a pas tenu compte de l'insuffisance des dotations aux amortissements comme indiqué précédemment (partie fiabilité), qui augmente artificiellement l'épargne disponible.

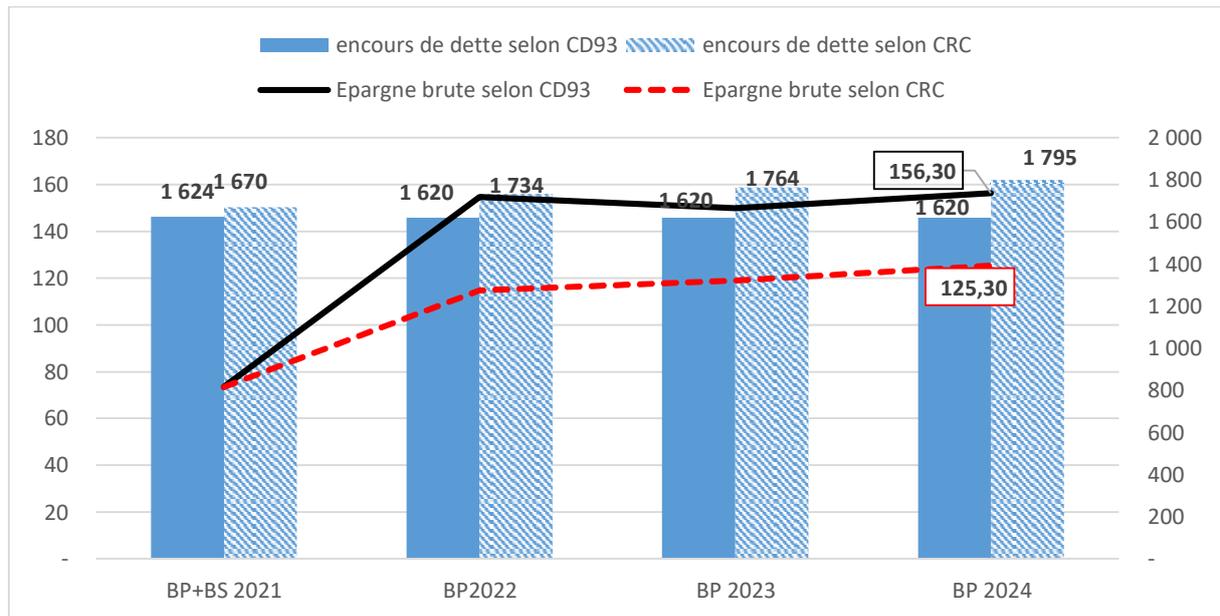
D'autres éléments tiennent à l'inexactitude de la prospective budgétaire elle-même. Un déficit d'investissement de 46 M€ apparaît en 2021 (369 M€ de dépenses, pour 322 M€ de recettes) sur le ROB 2022 sans être repris en 2022.

Le document indique en 2022 une reprise de provisions de 120 M€ (recettes par ailleurs irrégulières cf. 4.1.7) qui n'est pas totalement financée, puisque seuls 60 M€ sont disponibles au 31 décembre 2021 selon le compte de gestion. Apparaît un déficit de 60 M€ que le département indique financer par le résultat de 2022, mais cet excédent prévisionnel n'apparaît pas non plus dans la prospective. La même lacune est présente dans la prospective présentée lors du ROB 2023.

---

<sup>19</sup> Autorisation de programme.

**Graphique n° 3 : Évolution corrigée de l'endettement et de l'épargne brute dans la prospective présentée en 2022 (en M€)**



Source : CRTC

#### 4.2.3 La bonne qualité des prévisions budgétaires annuelles

Le budget primitif étant un document prévisionnel, il est nécessaire pour le département d'ajuster en cours d'année ses prévisions.

Ces corrections s'effectuent dans le cadre de décisions modificatives, tout en respectant les principes relatifs à la préparation, au vote et à l'équilibre du budget.

Le département vote son budget en décembre de N-1 et reprend son résultat de N-1 en juin de l'année N. Il ne vote désormais qu'une seule décision modificative.

Le taux d'exécution en dépenses de fonctionnement s'établit en moyenne à 98,59 % par rapport au total des crédits ouverts, alors qu'il avoisine ou dépasse les 100 % par rapport au BP. Le taux de réalisation en recettes de fonctionnement atteint en moyenne 104 % (cf. annexe 4).

Le département réalise mieux ses investissements à hauteur de 91,29 % en dépenses, alors qu'en recettes, il n'en réalise que 63,32 % par rapport aux totaux des crédits ouverts.

Les annexes budgétaires sont par ailleurs correctement renseignées.

#### 4.2.4 Les autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP) nombreux et importants

Conformément à l'article L. 3312-4 du CGCT, les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Cette procédure permet au conseil départemental de ne pas inscrire à son budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice.

Aux termes de l'instruction comptable M.52, les autorisations de programme (AP) sont définies comme la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'elles soient annulées. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement (CP) correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

Le département a lancé de nombreux programmes (plan piscines, plan mobilité, plan JOP, plan collègues, petite enfance...) qu'il suit à travers des autorisations de programmes et des crédits de paiement (AP-CP). En moyenne, 80 % des crédits d'investissement votés chaque année, sont fléchés dans ces AP-CP (cf. partie 5.7).

L'information communiquée qui devrait faciliter la lecture de l'avancée des projets, est peu intelligible dans l'annexe du compte administratif. Les différents plans du département sont subdivisés en AP, mais le département ne présente pas les sous-totaux de ces AP par « plan voté » de sorte que l'information communiquée est peu pertinente. La chambre a également relevé que les informations communiquées dans les documents budgétaires étaient parfois erronées, soit dans les montants des stocks au 1<sup>er</sup> janvier de crédits d'AP affectées, soit dans les restes à financer au 31 décembre.

La chambre a donc reconstitué les données afin de faire apparaître l'enveloppe globale votée, les crédits affectés (réservés) et la consommation cumulée des crédits. Le conseil départemental gagnerait à ajouter à ses délibérations budgétaires ces informations utiles et à les regrouper par plans votés.

Le taux moyen de consommation des AP-CP est d'environ 48 % en cumul sur sept ans ce qui peut s'expliquer par l'ampleur des programmes (plus de 2,5 Md€) affichés en début de mandat. Compte tenu des engagements votés, il reste encore 1,3 Md€ (1,1 Md€ fin 2022 selon le département) à financer dont 590 M€ sur les AP affectées (correspondant aux « projets prêts »).

**Tableau n° 8 : Stock d'AP-CP en fin d'année (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AP Total voté	740	915	1 446	1 597	2 066	2 247	2 501
Dont AP affectées	357	501	939	1 099	1 282	1 515	1 781
Dont crédits consommés	148	306	465	650	813	991	1 192
<b>Taux de consommation AP total en %</b>	<b>20</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>39</b>	<b>44</b>	<b>48</b>
<b>Taux de consommation des AP affectées en %</b>	<b>41</b>	<b>61</b>	<b>50</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>65</b>	<b>67</b>
Restes à financer sur AP affectées	209	194	473	448	469	524	589
Restes à financer sur total AP	592	609	980	940	1 253	1 256	1 309

Source : comptes administratifs

**Recommandation performance 1 : Compléter l'information budgétaire relative à la réalisation des autorisations de programme par une information par « plans départementaux ».**

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*L'information portée dans les budgets et dans les annexes est parfois insatisfaisante. L'information contenue dans le ROB n'est complète que depuis 2023 et doit encore être améliorée s'agissant des AP-CP et de la prospective budgétaire.*

## **5 UNE SITUATION FINANCIÈRE EN AMÉLIORATION MAIS ENCORE INCERTAINE**

### **5.1 Les retraitements budgétaires**

Sur la période analysée, le département a connu plusieurs évolutions. La chambre retraite les modifications de périmètre imposées par la loi. Les évolutions du périmètre des services publics dues aux choix faits par la collectivité ne sont pas retraitées. S'agissant de la Seine-Saint-Denis la disparition de la compétence économique en 2016 n'a modifié le périmètre des effectifs que de neuf ETP sur la période selon le département.

La chambre procède également à la consolidation de la CVAE. De la même manière, la taxe foncière et la fraction de TVA venue compenser sa disparition en 2021 sont prises en compte.

Par ailleurs, la chambre procède habituellement à l'agrégation de charges et de produits (charges à caractère général -remboursements de frais et charges de personnel – remboursement de personnel mis à disposition) afin de faciliter la lecture des évolutions nettes.

### **5.2 La stratégie financière annoncée par le département**

Sur la période examinée, à l'occasion du nouveau mandat des élus du département, le rapport d'orientation budgétaire (ROB) pour 2016 mentionne les points fondamentaux de la stratégie financière du département.

L'objectif du département était de faire progresser l'épargne afin de d'atteindre 220 M€ d'investissements annuels et de limiter les emprunts nouveaux à 90 M€ par an.

Pour cela, le département entendait s'appuyer sur le dynamisme des recettes fiscales, néanmoins minorées par la baisse des dotations de l'État et l'insuffisante compensation des aides sociales, et maîtriser ses charges de fonctionnement courant (hors dépenses d'intervention).

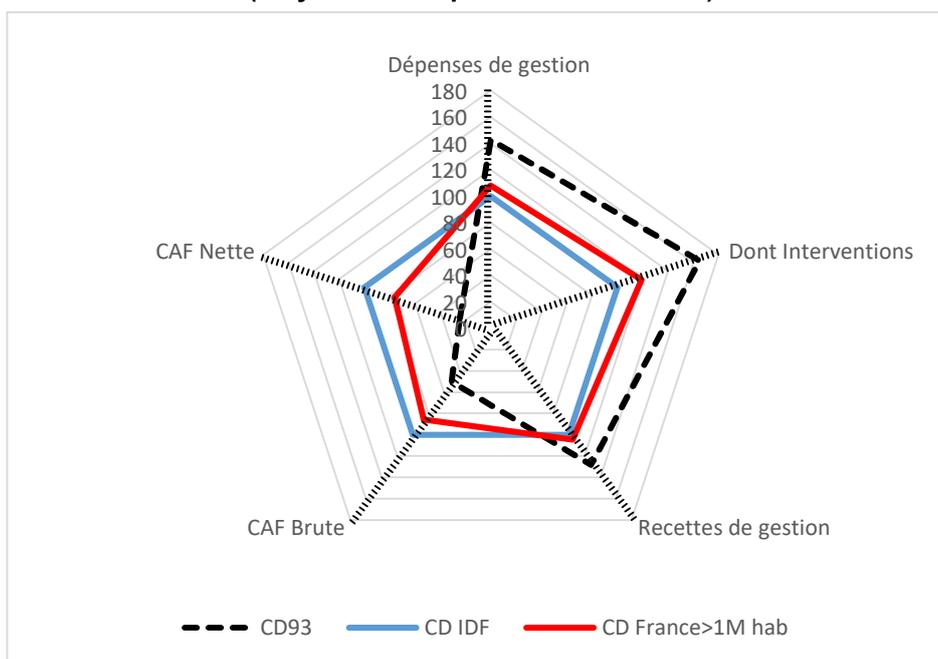
### **5.3 La situation financière atypique du département**

La comparaison des ratios financiers du département de la Seine-Saint-Denis avec ceux des autres départements comparables<sup>20</sup> montre une situation atypique, tant en dépenses de fonctionnement qu'en recettes. Les caractéristiques socio-économiques du territoire évoquées en introduction participent à cette augmentation des dépenses, notamment des interventions sociales. De même, les caractéristiques du territoire expliquent le niveau important de recettes de compensation (péréquation). La capacité d'autofinancement du département reste néanmoins très inférieure à celle d'autres départements comparables.

---

<sup>20</sup> Départements de plus d'un million d'habitant en France métropolitaine et départements d'Île-de-France (sauf Paris).

**Graphique n° 4 : Comparaison des ratios financiers par habitant du département (moyenne de la période en base 100)**



Source : comptes de gestion

Le tableau ci-dessous explique la faiblesse du résultat de fonctionnement. Le département dispose d'environ 226 € par habitant de recettes de plus que la moyenne des départements de France mais il en dépense 277 € par habitant de plus, dont seulement 172 € relèvent de dépenses contraintes (dépenses sociales et contributions obligatoires). Le département paye 190 € de plus par habitant de dépenses sociales mais ne perçoit pas l'équivalent, ni par les recettes institutionnelles (56 € de plus), ni par la fiscalité reversée (85 € supplémentaires). Au total, ces seules charges sociales représentent un différentiel d'environ 50 € (190-56-85) par habitant par an.

**Tableau n° 9 : Comparaison des charges et produits constituant le résultat de fonctionnement (moyenne de période en € par habitant)**

	CD 93	CD IDF	CD de + 1 Mhab	Écarts avec CD de + 1 Mhab.
<b>Produits de gestion</b>	<b>1 230</b>	<b>960</b>	<b>1 004</b>	<b>226</b>
Ressources fiscales propres	848	831	764	84
Fiscalité reversée	91	- 41	6	85
Recettes institutionnelles	260	141	204	56
Recettes d'exploitation	32	28	31	1
<b>Charges de gestion</b>	<b>1 145</b>	<b>803</b>	<b>868</b>	<b>277</b>
Charges générales brutes	92	67	62	30
Charges de personnel	234	166	173	60
Dépenses d'intervention	681	413	491	190
Contributions obligatoires	50	71	68	- 18
Participations	48	47	32	16
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus	2	2	2	- 1
Diverses de gestion	1	7	6	- 5
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>85</b>	<b>156</b>	<b>136</b>	<b>- 51</b>

Source : comptes de gestion

## 5.4 Une évolution des charges plutôt maîtrisée

L'évolution du budget principal est globalement satisfaisante tant par la faible évolution de ses charges (+ 2 %) que par la progression régulière de ses recettes (+ 3 %).

### 5.4.1 Les charges de gestion globalement maîtrisées mais plus élevées que la moyenne des autres départements comparables

Les charges de gestion par habitant du département de la Seine-Saint-Denis sont plus élevées (+ 32 %) que la moyenne des autres départements de plus d'un million d'habitants<sup>21</sup>. Ce constat est vrai pour tous les postes de charges mais tout particulièrement pour les charges d'interventions sociales qui représentent près de 70 % de l'écart total des charges.

**Tableau n° 10 : Écarts de charges de gestion avec les départements métropolitains comparables (moyenne sur la période en € par habitant)**

	CD 93	Échantillon	Écarts	% écart	Composition%
<b>Charges de gestion</b>	<b>1 145</b>	<b>868</b>	<b>277</b>	<b>32</b>	<b>100</b>
Charges générales brutes	92	62	30	49	11
Charges de personnel	234	173	60	35	22
Dépenses d'intervention sociale	681	491	190	39	68
Subventions	38	33	6	17	2
Contributions obligatoires	50	68	- 18	- 27	- 7
Participations	48	32	16	49	6
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus	2	2	- 1	- 28	0
Diverses de gestion	1	6	- 5	- 90	- 2

Source : comptes de gestion de la période

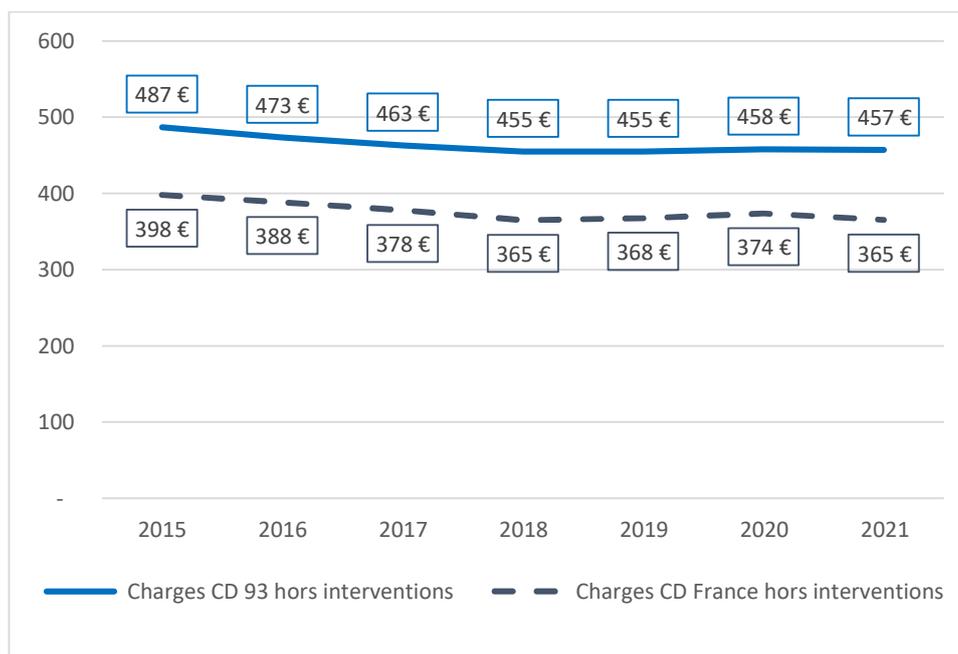
Les charges de gestion<sup>22</sup> par habitant du département de la Seine-Saint-Denis sont non seulement plus élevées que la moyenne de l'échantillon, mais surtout augmentent plus rapidement sur la période (+ 6 % contre - 1 %).

Cette évolution des charges par habitant est portée par la hausse des dépenses sociales (+ 16 %). Hors charges d'intervention, les charges de gestion directe diminuent de 6 % sur la période pour la Seine-Saint-Denis et de 8 % en moyenne dans les autres départements de plus d'un million d'habitants.

<sup>21</sup> 20 départements de France métropolitaine de plus d'un million d'habitants (hors Paris).

<sup>22</sup> Composées de toutes les charges de fonctionnement à l'exception des charges financières et exceptionnelles.

**Graphique n° 5 : Évolution des charges de gestion hors interventions sociales (en € par habitant)**



Source : comptes de gestion de la période

L'analyse de l'évolution des différents postes des charges de gestion directe (hors dépenses d'intervention) montre qu'elle est stable sur la période, ce qui démontre un effort de gestion important.

**Tableau n° 11 : Décomposition de l'évolution des charges de gestion (2015-2021)**

	En €	En %
<b>Variation des charges de gestion</b>	<b>220 816 492</b>	<b>12,8</b>
- dont charges générales nettes	- 5 764 507	- 4,1
- dont charges nettes de personnel	12 277 910	3,3
- dont subventions aux tiers	- 7 772 573	- 5,4
- dont divers	- 418 532	
<b>Sous total gestion directe</b>	<b>- 1 677 702</b>	<b>- 0,3</b>
- dotations aux compétences obligatoires	- 1 460 471	- 1,8
- aides directes à la personne	159 047 037	25,0
- aides indirectes à la personne	64 907 629	19,6
<b>Sous total contraint</b>	<b>222 494 194</b>	<b>21,2</b>

Source : comptes de gestion

#### 5.4.1.1 Les charges générales

Sur la période les charges générales brutes diminuent de 4,7 % et les charges nettes des remboursements de 4,1 %.

**Tableau n° 12 : Décomposition de l'évolution de charges générales (2015-2021)**

	En €	En %
<b>Variation nette des charges</b>	<b>- 5 764 507</b>	<b>- 4,1</b>
- dont achats	3 013 654	32,4
- dont fluides-énergie	3 552 449	65,1
- dont locations	- 5 355 383	- 20,6
- dont entretien réparations	- 210 398	- 1,0
- dont part. fonct. PPP	- 510 433	- 6,6
- dont prestations, études, honoraires	- 3 821 162	- 8,1
- dont relations publiques	- 174 340	- 4,9
- dont transport	- 3 196 647	- 12,6
- dont divers	-378 288	
<b>Sous total brut</b>	<b>- 7 080 548</b>	<b>- 4,7</b>
- dont remboursement de frais de tiers (-)	- 1 316 040	- 15,5
<b>Charges générales nettes</b>	<b>- 5 764 507</b>	<b>- 4,1</b>

Source : comptes de gestion

Cette baisse concerne quasiment tous les postes à l'exception des charges d'énergie (eau, électricité, gaz) et les achats, dont la hausse s'explique essentiellement par l'augmentation du patrimoine de la collectivité (collèges, parc sportifs) et par la reprise en direct de certains achats antérieurement assurés par les collègues.

L'augmentation des achats du département est compensée par la baisse des dotations faites aux collèges pour leur fonctionnement (cf. partie 3.1.3.3).

Les charges générales nettes diminuent également (- 4,1 %) malgré la baisse des remboursements de frais par les tiers (- 15 %). Ces frais concernent les prestations de repas facturées aux collèges par les cuisines centrales. La baisse s'explique par les deux années de crise sanitaire et un retard de facturation en 2019. Elle est donc selon le département, conjoncturelle et non structurelle.

#### 5.4.1.2 Les charges de personnel élevées mais relativement stables

Les charges de personnel par habitant de la Seine-Saint-Denis sont très nettement supérieures à celles des départements comparables, de France (+36 %) ou même d'Île-de-France (+46 %) (annexe 6).

Les charges de personnel évoluent très faiblement sur la période (+ 3 %). Cette situation est d'autant plus remarquable que ces charges augmentent mécaniquement du fait de réformes nationales (exemple : refonte des grilles sur la période, changement de cadres d'emplois) et que le département n'a pas réduit significativement son champ d'intervention<sup>23</sup>. La chambre note ici l'augmentation très importante du poids financier des personnels non-titulaires (+ 68 %) sur emplois permanents, alors que les charges de rémunération des agents titulaires diminuent nettement. La baisse indiquée (tableau n° 14) du régime indemnitaire ne concerne que les titulaires et suit logiquement celle des rémunérations. Les facteurs de ces variations sont analysés dans la partie consacrée aux ressources humaines.

Sur le compte prévu à cet effet (compte 7084) le département ne comptabilise aucune refacturation de son personnel mis à disposition auprès de tiers. Le département a indiqué qu'il facturait bien le personnel mis à disposition en utilisant d'autres imputations (contrairement à la règle prévue par la nomenclature M52). Ces remboursements augmentent de 588 000 € sur la période.

<sup>23</sup> Selon le département, le transfert de la compétence économique a entraîné la diminution nette de 9 emplois, alors que la création des collèges et de la cuisine centrale a créé respectivement 45 et 19 emplois.

**Tableau n° 13 : Décomposition de l'évolution des charges de personnel nettes sur la période (2015-2021)**

	En €	En %
<b>Variation nette des charges</b>	<b>12 277 910</b>	<b>3,3</b>
- dont rémunérations titulaires	- 9 286 604	- 6,2
- dont rémunérations assistantes maternelles	1 743 519	7,3
- dont rémunérations non-titulaires	20 194 810	68,2
- dont personnels extérieurs	- 725 118	- 76,4
- dont régime indemnitaire	- 3 869 602	- 6,4
- dont charges sociales et fiscales nettes	4 220 906	4,0
<b>Sous-total charges brutes de personnel</b>	<b>12 277 910</b>	<b>3,3</b>
- dont refacturations (+)	588 011	0,0
<b>Charges nettes de personnel</b>	<b>11 689 899</b>	<b>3,3</b>

Source : comptes de gestion

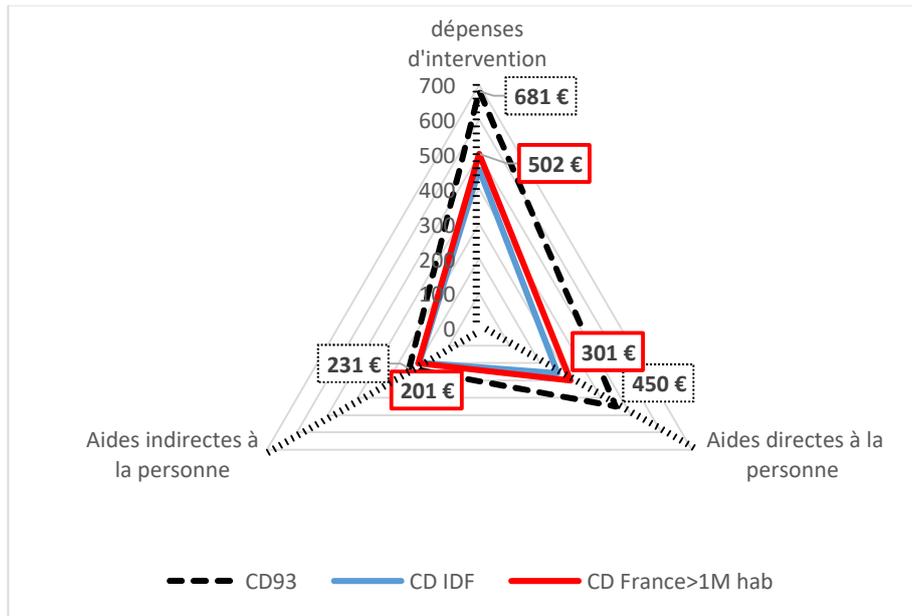
## 5.4.2 Des dépenses d'intervention sociale dont le dynamisme pèse sur les finances départementales jusqu'à l'expérimentation de la recentralisation du RSA en 2021

### 5.4.2.1 Des dépenses élevées et dynamiques

Les dépenses d'intervention sociale<sup>24</sup> représentent, comme pour tous les départements, la part majoritaire des dépenses de fonctionnement. Rapportées à la population, celles du département de la Seine-Saint-Denis sont toutefois bien plus importantes que celles des départements comparables du territoire métropolitain ou même de la région d'Île-de-France. Elles sont notamment plus élevées pour les aides directes à la personne. Les caractéristiques sociales de la population du département sont ici très prégnantes et le département ne dispose que de peu de marges de manœuvre sur ces dépenses.

<sup>24</sup> Comprennent : le RSA, APA, AAH ainsi que les frais d'hébergement et de santé

**Graphique n° 6 : Dépenses d'intervention sociale par habitant (moyenne en €/hab.)**



Source : comptes de gestion

La progression de ces dépenses sociales (+ 23 %), par ailleurs très supérieure à celle de la population (+ 6 %), s'explique pour plus de la moitié par l'évolution des dépenses de RSA. Une partie du coût de ces dépenses avait été signalée lors du dernier contrôle de la chambre, comme liée à la fraude. Le département a cependant indiqué avoir resserré son dispositif de contrôle interne sur ces prestations.

**Tableau n° 14 : L'évolution des dépenses d'intervention sociale (2015-2021)**

	En €	En %
<b>Variation des dépenses d'intervention</b>	<b>223 954 666</b>	<b>23,1</b>
<b>Aides directes à la personne</b>	<b>159 047 037</b>	<b>25,0</b>
- dont revenu de solidarité active (RSA)	115 013 787	25,6
- dont aide personnalisée d'autonomie (APA)	25 950 188	23,6
- dont allocations personnes handicapées	27 911 553	48,8
- dont famille et enfance	- 7 651 016	- 56,2
- dont personnes âgées	- 803	- 2,1
- dont autres frais (bourses-prix-secours, cotisations pour tiers)	- 2 176 671	- 30,9
<b>Aides indirectes à la personne</b>	<b>64 907 629</b>	<b>19,6</b>
- dont accueil familial et frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance	59 053 504	36,5
- dont frais de séjours pour adultes handicapés	23 685 997	24,3
- dont frais de séjours pour personnes âgées	- 16 578 697	- 30,5
- dont autres frais (scolarité, hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)	- 1 253 175	- 6,9

Source : comptes de gestion

### 5.4.2.2 L'insuffisante compensation financière du RSA

Les recettes de compensation versées par l'État sont historiquement insuffisantes pour couvrir les dépenses du département pour assurer le paiement de ces prestations. Selon les calculs de la chambre, le taux de couverture du RSA<sup>25</sup> est en moyenne de 61 % sur la période, il est passé de 60 % à 57 % en 2021, représentant un « reste à charge » de 241 M€ sur le dernier exercice.

**Tableau n° 15 : Calcul du reste à charge pour la prestation RSA (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total Période	Évolution (en %)
<b>Allocations RSA</b>	<b>450</b>	<b>472</b>	<b>447</b>	<b>505</b>	<b>521</b>	<b>551</b>	<b>565</b>	<b>3 511</b>	<b>26</b>
<b>Total recettes RSA</b>	<b>297</b>	<b>300</b>	<b>305</b>	<b>308</b>	<b>306</b>	<b>312</b>	<b>323</b>	<b>2 151</b>	<b>9</b>
dont TICPE RSA	246	246	247	246	246	245	246	1 723	0
dont FDMI	23	23	25	22	25	27	25	170	11
dont DCP	25	27	29	31	30	36	35	214	41
dont recouvrement d'indus	3	4	5	8	4	4	16	44	526
<b>Reste à charge (rec-dep)</b>	<b>- 153</b>	<b>- 172</b>	<b>- 142</b>	<b>- 197</b>	<b>- 215</b>	<b>- 239</b>	<b>- 241</b>	<b>- 1 360</b>	<b>58</b>
<b>Taux de couverture RSA (en %)</b>	<b>66</b>	<b>64</b>	<b>68</b>	<b>61</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>61</b>	
Évolution / an		- 19	30	- 55	- 18	- 24	- 2	- 89	

Source : comptes de gestion

### 5.4.2.3 L'expérimentation pour cinq ans de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis pourrait être très bénéfique au département

C'est dans ce contexte de dégradation du taux de couverture que le département a sollicité l'État et obtenu comme d'autres<sup>26</sup>, le droit à l'expérimentation de la « recentralisation » du RSA. Cet accord fut entériné par le décret n° 2022-322 du 4 mars 2022, fixant la liste des départements admis à l'expérimentation de la recentralisation du RSA, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Sur un plan financier (cf. annexe 7) et jusqu'en 2026, le solde du transfert estimé par le département est de + 329 M€ soit 66 M€ par an. S'ajoute à cette économie estimée, la reprise par l'État des droits et obligations de la période en cours avant la recentralisation (63 M€ nets), ainsi que la budgétisation en recettes du recouvrement des indus transférés de la CAF (environ 12 M€ en 2021). Au total, le département bénéficie de 404 M€ supplémentaires sur la période alors qu'il s'est engagé à un effort d'insertion valorisé à 102 M€ sur la période. Il bénéficie donc d'une marge de manœuvre de 300 M€ jusqu'en 2026.

### 5.4.3 Le financement des tiers maîtrisé en volume mais à améliorer dans le suivi administratif et financier

#### 5.4.3.1 Les contributions obligatoires stables

Pour les autres dépenses contraintes liées à ses compétences, le département assure notamment le fonctionnement des collèges publics et privés sous contrat, ainsi que la contribution aux services d'incendie. Ces dépenses baissent sur la période.

<sup>25</sup> Coût des seules prestations hors charges annexes.

<sup>26</sup> Avec le département des Pyrénées orientales en métropole ainsi que La Guyane, Mayotte et La Réunion.

**Tableau n° 16 : Évolution des contributions obligatoires (2015-2021)**

	En €	En %
<b>Variation des contributions obligatoires</b>	<b>- 1 460 471</b>	<b>- 1,8</b>
dont collèges publics (65511)	- 9 403 170	- 33,2
dont collèges privés (65512)	110 717	1,6
<b>Sous total collèges</b>	<b>- 9 292 453</b>	<b>- 26,4</b>
dont contribution au service incendie	5 080 325	14,4
dont contributions à des fonds sociaux	- 555 692	- 5,1
Autres contributions	3 307 349	

Source : compte de gestion

La diminution des dotations aux collèges est importante mais s'explique par la reprise par le département de certaines dépenses antérieurement assurées par les collèges. Les dotations ont baissé de 9,4 M€ sur la période alors que les postes « achats hors énergie » ont progressé de 3 M€ et le poste énergétique, de 3,5 M€ (ces augmentations ne concernent pas uniquement les collèges). L'économie semble réelle même en additionnant les charges liées aux contrats de PPP<sup>27</sup> (+ 3 M€), propres aux collèges, qui intègrent différents coûts de maintenance.

**Tableau n° 17 : Évolution de la participation aux collèges (2015-2021, en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. totale (en %)
dotations collèges publics (65511)	28,35	24,28	23,44	22,07	20,21	18,76	18,95	- 33,2
loyers PPP (611 et 615)	3,06	3,93	4,43	3,71	4,80	5,65	6,04	97,5
<b>total financements directs collèges publics</b>	<b>31,41</b>	<b>28,21</b>	<b>27,87</b>	<b>25,78</b>	<b>25,01</b>	<b>24,42</b>	<b>24,99</b>	<b>- 20,4</b>

Source : comptes de gestion

Le département dispose désormais d'environ 180 collèges (dont 130 publics), il est dans la norme nationale du nombre de collèges pour 10 000 habitants). La croissance de sa population l'amènera toutefois à poursuivre ses efforts. Le département a d'ailleurs voté en 2021 un nouveau « plan collèges » visant à la création de 7 000 nouvelles places.

#### **5.4.3.2 Les subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé importantes mais stables**

Les subventions aux personnes privées (compte 6574) du département de la Seine-Saint-Denis sont plus importantes que dans les autres départements, 34 € par habitant contre 22 € par habitant en moyenne, mais leur montant est relativement stable sur la période (+ 0,4 %). Ce compte regroupe toutefois les subventions accordées aux associations dans le cadre des missions sociales du département, les subventions aux entreprises et celles aux autres associations (sportives, culturelles, etc.).

Le soutien aux entreprises reste très important, même depuis la perte de la compétence économique en 2016. Le département déclare cependant ne subventionner que des acteurs du secteurs de l'économie sociale et solidaire. Le contrôle de la liste des principales entreprises subventionnée n'a pas amené la chambre à formuler d'observation. La forte augmentation constatée s'intègre au plan de soutien face à la crise sanitaire. La chambre suggère à la collectivité de décomposer l'imputation 6574 par la ventilation entre les subventions aux associations, aux entreprises et aux personnes physiques afin de faciliter le contrôle interne.

<sup>27</sup> Contrats de partenariat public privé.

**Tableau n° 18 : Évolution des subventions aux personnes privées (2015-2021, en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. totale %
<b>Montant total annexe compte administratif</b>	<b>66,88</b>	<b>66,39</b>	<b>49,70</b>	<b>54,35</b>	<b>70,06</b>	<b>86,88</b>	<b>64,01</b>	- 4,3
dont associations	57,82	57,89	43,50	47,51	63,65	62,01	57,63	- 0,3
dont entreprises	7,93	7,69	5,38	6,25	5,81	24,51	6,30	- 20,5
dont personnes privées	1,13	0,82	0,82	0,58	0,60	0,36	0,08	- 92,7

Source : comptes administratifs

### 5.4.3.3 L'instruction et le suivi des subventions aux associations doivent être mieux pilotés

La chambre a examiné les conditions d'attribution et le suivi d'un échantillon des 14 associations principales subventionnées par le département, concernant l'exercice 2020. L'instruction des demandes et l'analyse des rapports d'activités sont faites par les services « métiers ». L'analyse financière est effectuée par la direction de l'inspection générale.

Les conventions de financement (généralement pluriannuelles) sont établies régulièrement et délibérées. En revanche, les services du département n'ont pas produit tous les documents demandés par la chambre. L'analyse des documents fournis montre une certaine hétérogénéité de la présentation des comptes des associations, selon les directions concernées et des modèles d'analyse des activités. La collecte des informations nécessaires au suivi de l'utilisation des subventions versées est par conséquent défailante.

Conscient de ces absences ou insuffisances, la direction générale des services du département a réalisé, en novembre 2021, une cartographie des procédures de subventions. Les constats portent sur les manquements internes relatifs aux processus d'instruction disparates, une mauvaise utilisation des outils existants entraînant des instructions chronophages et des modalités de contrôle a posteriori perfectibles. Les bénéficiaires estiment ne pas disposer des informations suffisantes pour identifier toutes les possibilités de financements. Ils regrettent, par ailleurs, d'être obligés de réitérer sous différentes formes leurs demandes de subventions (formulaire, courriers, courriels).

Afin d'harmoniser les procédures et les pratiques, des ateliers ont été mis en place de juillet 2021 à septembre 2022, dans le but de refondre le nouveau système d'information des subventions. Ce nouveau module informatique, interfacé au logiciel financier, devrait permettre de faciliter les demandes de subvention, leur instruction et leur suivi.

## 5.5 Les produits de gestion élevés et en progression

Les recettes par habitant du département sont environ 20 % plus élevées que celles des départements comparables. Cet écart s'explique en particulier par la fiscalité reversée très favorable à la collectivité et ce, notamment par le biais de la péréquation nationale.

**Tableau n° 19 : Comparaison de la composition des recettes de gestion (en € par habitant)**

Moyenne de période	CD93	CD IDF	CD France>1M hab.
<b>Recettes de gestion</b>	<b>1 230</b>	<b>960</b>	<b>1 004</b>
dont fiscalité propre	848	831	764
dont fiscalité reversée (le signe moins signifie contributeur)	91	-41	6
dont dotations	260	141	204
dont exploitation	32	28	31

Source : comptes de gestion

Ces recettes de gestion suivent une croissance continue, à + 17 % sur la période, assurée exclusivement par l'augmentation du produit fiscal.

**Tableau n° 20 : Évolution des recettes de gestion (2015-2021)**

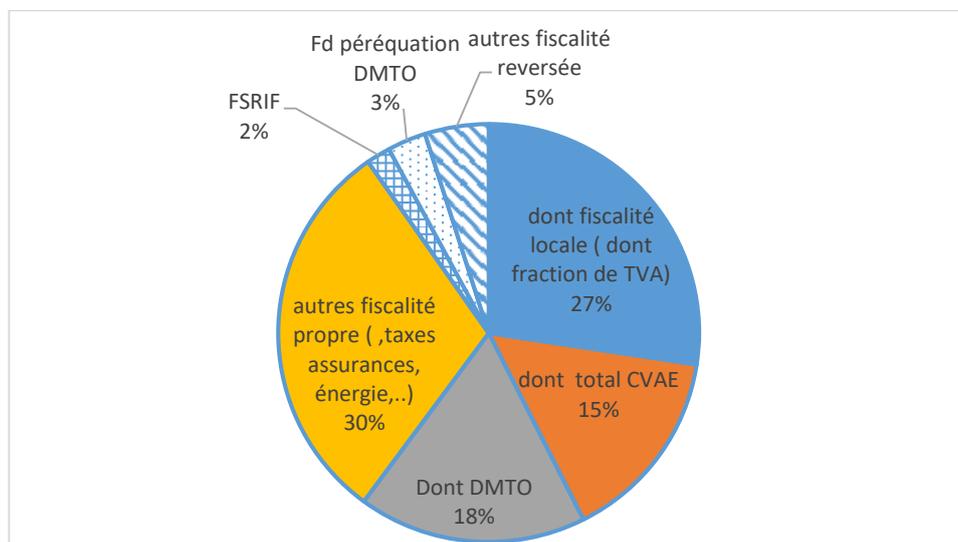
	En €	En %
<b>Variation des recettes de gestion</b>	<b>308 402 739</b>	<b>16,9</b>
dont recettes fiscales	333 926 526	<b>25,0</b>
dont recettes institutionnelles	- 14 435 407	<b>- 3,4</b>
dont recettes d'exploitation	- 11 088 380	<b>- 16,7</b>

Source : comptes de gestion

### 5.5.1 Des recettes fiscales dynamiques

Les départements disposaient jusqu'en 2021 de la taxe foncière sur propriétés bâties qui représentait près de 30 % des recettes fiscales. Sur les 72 M€ de progression de la fiscalité propre sur la période (tableau 22), plus de la moitié (34 M€) provient de la hausse des taux de la taxe foncière décidée en 2016 (14,88 % à 16,29 %) (cf. annexe n° 9). Cette taxe fut remplacée en 2021 par une quote-part de TVA reversée par l'État, contribuant par là-même à figer une ressource pour laquelle le département ne dispose plus du pouvoir de taux. Cette compensation s'ajoute à d'autres recettes fiscales (CVAE, DMTO, taxe sur l'énergie), elles aussi sensibles à la conjoncture économique. C'est donc plus des deux tiers des recettes fiscales qui dépendent de l'activité économique (contrairement à l'impôt local qui est un stock). Si ces recettes créent un risque d'instabilité de la ressource fiscale, elles croissent cependant sur toute la période (+ 25 %).

**Graphique n° 7 : Répartition des recettes fiscales en moyenne sur la période (dont 2021)**



Source : comptes de gestion

Cette fiscalité « propre » reste en valeur la principale source de revenu dynamique aux cotés de la fiscalité reversée (péréquations nationale et locale). La Seine-Saint-Denis bénéficie également d'une importante fiscalité reversée, à l'inverse d'autres départements métropolitains, généralement contributeurs (cf. annexe n° 10).

La recette tirée des droits de mutation reste très dynamique notamment en 2021 et participe largement (pour plus de la moitié) à la croissance de la recette fiscale propre sur toute la période.

**Tableau n° 21 : Évolution des recettes fiscales sur la période (2015-2021)**

	En €	En %
<b>Variation des recettes fiscales nettes</b>	<b>333 926 526</b>	<b>25,0</b>
<b>Fiscalité propre</b>	<b>266 429 004</b>	<b>22,0</b>
dont fiscalité locale (dont fraction de TVA)	72 183 968	20,0
autres : fiscalité propre (dont taxes véhicules et assurances)	50 207 113	11,6
dont total CVAE	3 392 242	1,6
dont DMTO	140 645 680	70,1
<b>Fiscalité reversée</b>	<b>67 497 522</b>	<b>55,3</b>
dont FSRIF	10 683 466	55,7
dont fonds de péréquation DMTO	44 361 809	125,6
dont autres : fiscalité reversée	12 452 247	18,4

Source : comptes de gestion

### 5.5.2 Les recettes institutionnelles en baisse mais toujours plus élevées que celle des autres départements

Les dotations de l'État perçues par le département de la Seine-Saint-Denis ont baissé sur la période (- 3,4 %), comme pour de nombreuses collectivités, notamment dans le cadre de la participation à la résorption des déficits publics prélevée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ces dotations restent néanmoins bien plus élevées (+ 30 %) que celles de la moyenne des départements de plus d'un million d'habitants (cf. annexe n° 11). La Seine-Saint-Denis bénéficie par ailleurs de subventions et de participations institutionnelles de rééquilibrage, notamment du fonds de stabilisation à compter de 2019 qui vient compenser 70 % de ces pertes.

**Tableau n° 22 : Évolution des recettes institutionnelles (2015-2021)**

	En €	En %
<b>Variation des recettes institutionnelles</b>	<b>- 14 435 407</b>	<b>- 3,4</b>
dont DGF	- 47 322 499	- 18,4
dont DGD <sup>28</sup>	-	0,0
dont fonds d'appui aux politiques d'insertion à/c 2018	- 184 883	- 6,9
dont sécurité sociale et organismes mutualistes	- 356 506	- 43,4
dont autres (not. fonds de stabilisation aux départements en diff.)	33 428 482	Ns

Source : comptes de gestion

### 5.5.3 Les recettes d'exploitation et de recouvrement en baisse

La baisse constatée des recettes d'exploitation sur la période (- 16,7 %) masque une forte progression des recettes d'activités des services (+ 47 %), liée aux nouvelles redevances à caractère social, minorée toutefois par la baisse des refacturations de frais à des tiers, et surtout, par la forte diminution du recouvrement des aides versées à tort. Cette perte est liée à la mise en place du paiement différentiel dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH).

<sup>28</sup> Dotation générale de décentralisation.

**Tableau n° 23 : Évolution des recettes d'exploitation (2015-2021)**

	En €	En %
<b>Variation des recettes d'exploitation</b>	<b>- 11 088 380</b>	<b>- 16,7</b>
dont ventes des services	4 648 744	47
dont remboursement frais et personnel	- 1 316 040	- 15,5
dont recouvrements aides	- 18 329 435	ns
dont autres	3 908 351	ns

Source : comptes de gestion

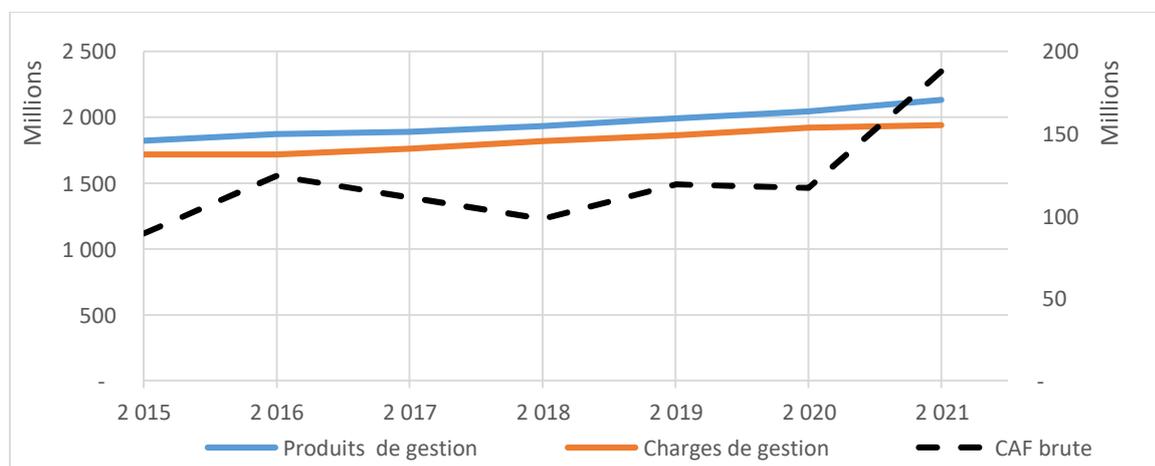
## 5.6 Une capacité d'autofinancement brute et nette en hausse mais qui reste insuffisante

Solde des recettes et des dépenses d'exploitation, la capacité d'autofinancement (épargne) reste l'indicateur essentiel de la gestion de la collectivité (hors investissement).

### 5.6.1 La tendance à la hausse de l'épargne

L'évolution de la capacité d'autofinancement (CAF) brute du département semble très favorable puisque celle-ci est passée de 89 M€ en 2015 à environ 188 M€ en 2021. Cette progression est liée à l'envolée des droits d'enregistrement et d'urbanisme (+ 60 M€) en 2021. Elle s'explique également par la mise en place du fonds de soutien départemental (+ 30 M€), par l'encaissement de 12 M€ de recettes supplémentaires et par le transfert des créances de la caisse d'allocations familiales préalablement de la recentralisation du RSA (cf. 5.4.2.3). Le département a néanmoins stabilisé sa CAF brute autour de 115 M€ depuis 2018. Le pic de 2016 était dû à une recette de CVAE qui n'a pas été pérennisée, illustrant ainsi la volatilité de ces recettes.

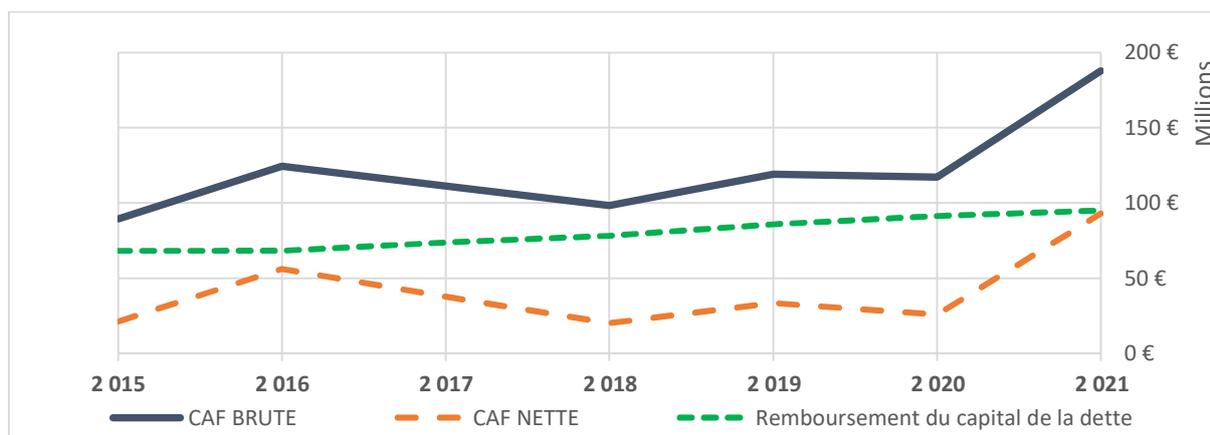
**Graphique n° 8 : Évolution de la CAF brute (2015-2021, en M€)**



Source : comptes de gestion

La CAF brute a progressé de 98 M€ sur la période, alors que les remboursements d'emprunts n'ont augmenté que de 26 M€. La CAF nette des remboursements d'emprunts a donc progressé de 72 M€ sur la période et suit la tendance de la CAF brute.

**Tableau n° 24 : Évolutions des CAF et du remboursement d'annuité d'emprunts (2015-2021)  
(en M€)**



Source : comptes de gestion

### 5.6.2 Une CAF qui reste inférieure à la moyenne des autres départements

Les CAF brutes et nettes restent deux à trois fois moins élevées que dans la moyenne des départements comparables. Cette différence ne s'explique pas par le poids du remboursement de la dette (comparable), mais par la structure des charges et produits de gestion (cf. 5.3). La CAF brute représente 6 % des produits de gestion contre 13 % en moyenne pour les autres départements. Cette faiblesse de la capacité d'épargne se retrouve également sur la CAF nette par habitant et pèse sur la capacité d'investissement.

**Tableau n° 25 : Comparaison des CAF en € par habitant.**

	CD 93	CD IDF	CD> 1M HAB
<b>CAF brute</b>	<b>76</b>	<b>151</b>	<b>130</b>
<b>CAF brute/ produits de gestion (en %)</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>13</b>
- Annuité en capital de la dette	50	46	50
<b>CAF nette ou disponible</b>	<b>26</b>	<b>105</b>	<b>80</b>
<b>CAF Nette / produits de gestion (en %)</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>8</b>

Source : comptes de gestion

### 5.7 Un niveau d'investissement comparable à celui des autres départements grâce aux subventions des organismes publics

La dépense globale d'investissement par habitant est en moyenne de 14 % moins élevée que dans les départements comparables. La dépense d'équipement par habitant est, quant à elle, semblable et même parfois supérieure, à la moyenne des autres départements. L'écart entre les deux est surtout lié à un subventionnement des tiers (collectivités) beaucoup plus faible que dans les autres départements. La faiblesse de l'épargne du département l'empêche d'accompagner, autant que d'autres départements, les collectivités de son territoire.

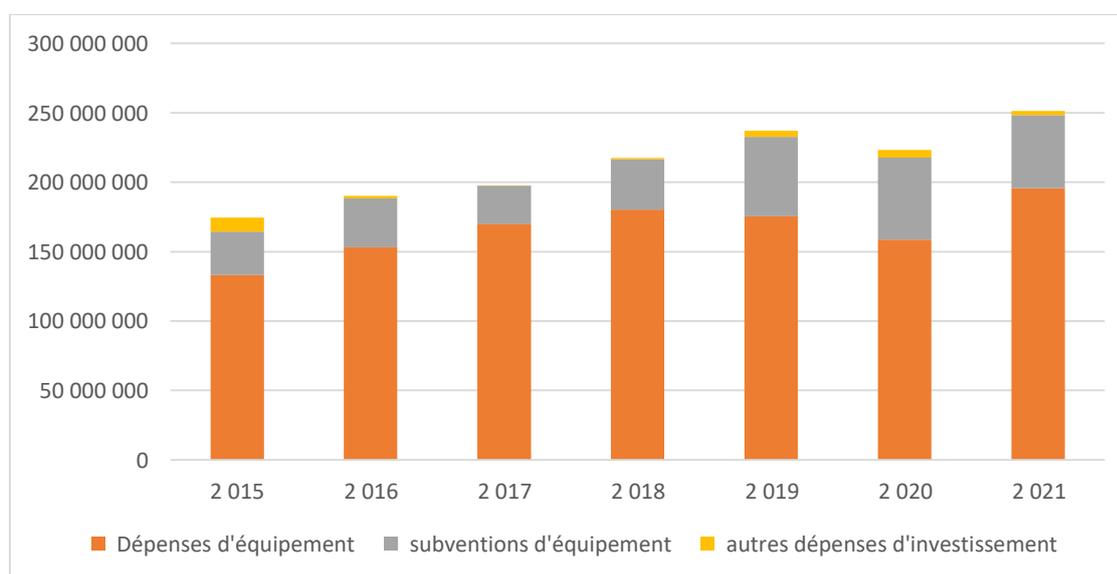
**Tableau n° 26 : Comparaison des dépenses d'investissement en € par habitant  
(moyenne de période)**

	CD 93	CD IDF	CD> 1M hab.
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	105	114	92
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	27	65	61
-Autres participations et invest. financiers	2	4	2
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>184</b>	<b>155</b>

Source : comptes de gestion

Les dépenses d'investissement ont néanmoins augmenté sur la période de 77 M€<sup>29</sup>, soit de + 44 %, et sont très majoritairement constituées de dépenses d'équipement. Avec plus de 220 M€ de dépenses d'équipement par an depuis 2016, le département a atteint l'objectif annoncé en 2016 dans sa stratégie financière. La dépense en subventions d'équipement progresse également sur la période (+ 67 %).

**Graphique n° 9 : Composition des dépenses d'investissement (en €)**



Source : comptes de gestion

Les principales dépenses d'équipement de la période concernent les opérations sous autorisations de programme (AP) et notamment celles distinguées ci-dessous. Il reste environ 1,3 Md€ à financer. Le plan JOP<sup>30</sup> (67 M€ financés intégralement par la Solideo), a été revalorisé à 75 M€ en 2021 afin d'intégrer les dernières modifications et actualisations du plan de financement. Fin 2022, la dernière maquette financière de Solideo transmise par le département, porte la contribution de ce dernier à 85 M€. Il conviendra que le département transpose cette augmentation de sa contribution nette dans les AP concernées. Le Prisme dont le coût du programme a augmenté de 25 M€ à la suite d'un enrichissement du programme, est financé à hauteur de 43 % par des financements extérieurs (annexe n° 12). Le département indique s'être mis en mesure de couvrir le reste à charge de 31,7 M€ en l'inscrivant dans son plan pluriannuel d'investissements.

<sup>29</sup> De 174 M€ à 251 M€ en 2021.

<sup>30</sup> Jeux Olympiques et Paralympiques.

**Tableau n° 27 : Total cumulé des principaux programmes d'équipements départementaux  
(en M€)**

Crédits annuels	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Crédits total dép. équipements</b>	193,94	220,75	220,59	236,96	242,68	239,49	270,11
<b>Réalisé total dép. équipements</b>	164,63	188,26	198,47	219,62	225,75	217,89	248,89
<b>dont réalisé en AP</b>	<b>148,04</b>	<b>158,48</b>	<b>159,28</b>	<b>185,00</b>	<b>162,24</b>	<b>178,08</b>	<b>200,94</b>
Taux AP dans dépenses réalisées en %	90	84	80	84	72	82	81
Crédits cumulés	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prog. À vos Parcs (54 M€)	2,43	6,94	11,68	17,04	23,43	28,89	34,51
Prog. Plan collèges (640 M€)/2020	57,00	110,05	164,76	250,39	313,11	374,49	429,14
Prog. Plan mobilités (50 M€)	0,09	4,22	11,62	17,87	27,82	34,44	40,03
Prog. Plan JOP (75 M€)	0,00	0,00	0,00	0,00	6,74	15,16	23,59
Prog. Plan piscines (40 M€ dont Marville)	0,00	0,02	0,58	2,10	4,71	12,31	25,80
Prog. Plan petite enfance (80 M€)	6,87	15,31	25,24	34,33	40,42	47,32	51,10
<b>Sous-total</b>	<b>66,40</b>	<b>136,54</b>	<b>213,88</b>	<b>321,74</b>	<b>416,23</b>	<b>512,60</b>	<b>604,17</b>
Autres Prog	81,64	169,98	251,93	329,07	396,81	478,52	1 208,33
<b>Total cumulé</b>	<b>148,04</b>	<b>306,52</b>	<b>465,81</b>	<b>650,81</b>	<b>813,05</b>	<b>991,12</b>	<b>1 192,07</b>

Source : comptes administratifs / données CD93 pour 2021

Les subventions d'équipement sont attribuées pour l'essentiel à des collectivités sur des projets en maîtrise d'ouvrage communale. Il n'y a pas de délibération-cadre du niveau de financement du département par type de projet. Pour éviter les attentes qui seraient nées d'un subventionnement avec « droits de tirages » communal, le département a préféré un niveau de subventionnement en fonction de chaque projet.

Globalement, les communes de Bobigny et Romainville ont bénéficié de 25 % du total des subventions du département sur la période.

## 5.8 Le financement de l'investissement dépend largement des financements extérieurs

### 5.8.1 Le financement propre de l'investissement (hors emprunt) inférieur à la moyenne des autres départements

Le taux de financement propre (hors emprunt) du département de la Seine-Saint-Denis est plus faible que dans les départements métropolitains comparables (62 % contre 75 % en moyenne).

Cette faiblesse s'explique notamment par une épargne nette structurellement plus faible qu'ailleurs (même après l'amélioration récente) qui est, toutefois, en partie compensée par un niveau de subventionnement par les tiers (collectivités et Solideo) très nettement supérieur. Le département bénéficie dans ce cadre du fonds FSII<sup>31</sup>. Cette exception francilienne est un fonds de solidarité entre départements d'Île-de-France doté annuellement d'environ 150 M€. Le département de la Seine-Saint-Denis est largement bénéficiaire de cette solidarité puisqu'il contribue à hauteur de 13 M€ chaque année mais en perçoit nettement plus (50 M€ en 2020).

Si le niveau de subventions reçues des tiers était équivalent à celui des autres départements (7 % et non 22 %), la Seine-Saint-Denis ne pourrait financer qu'environ 114 € par habitant<sup>32</sup>, soit 186 M€ par an contre les 220 M€ réalisés.

<sup>31</sup> Fonds de solidarité interdépartementale et d'investissement.

<sup>32</sup> Calcul = 134 € - ((22-7) % \* 134 €) = 114 €

**Tableau n° 28 : Comparaison de la structure du financement propre de l'investissement**

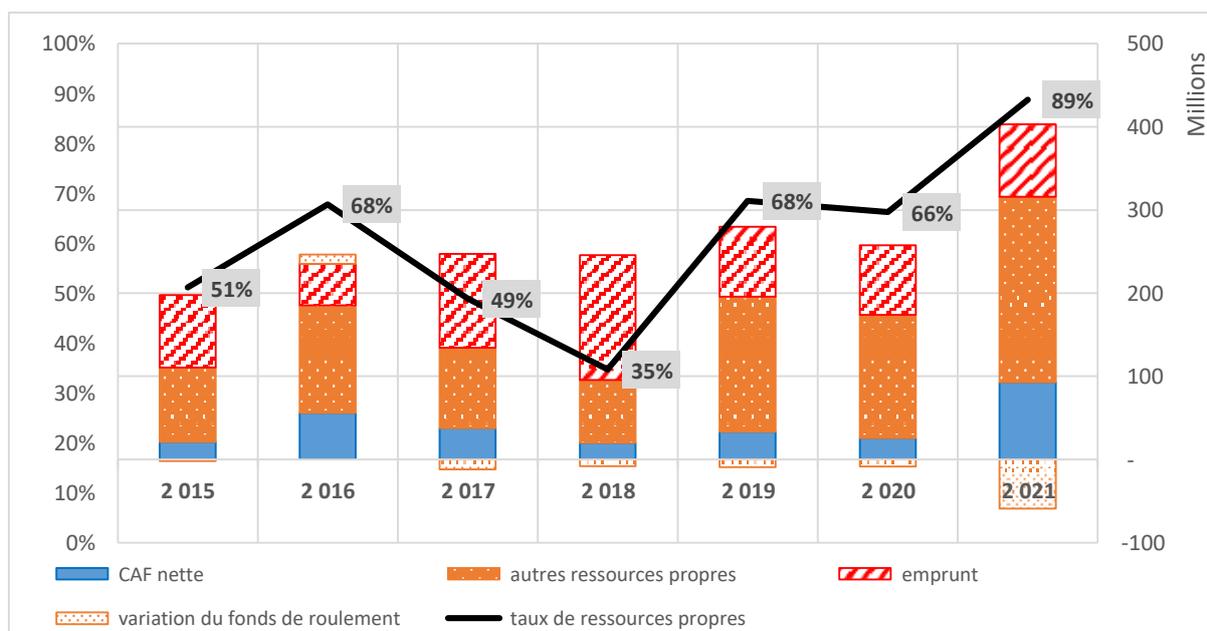
	CD 93	CD IDF	CD> 1M HAB
<b>Moyenne de la composition du financement propre disponible en %</b>	<b>62</b>	<b>83</b>	<b>73</b>
<i>dont épargne nette</i>	19	57	52
+ <i>fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	13	9	8
+ <i>subventions d'investissement reçues</i>	22	11	6
+ <i>fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)</i>	4	3	4
+ <i>produits de cession</i>	3	3	3
+ <i>autres recettes</i>	0	0	0

Source : comptes de gestion

### 5.8.2 Le financement global des investissements en progression mais encore à optimiser par la gestion de dette

Le financement global de l'investissement comprend, outre les ressources propres, les emprunts nouveaux et le fonds de roulement (« trésorerie » disponible pour l'investissement).

**Tableau n° 29 : Financement des investissements de la période (en M€)**



Source : comptes de gestion

Le département mobilise chaque année des emprunts nouveaux pour financer son investissement, notamment en 2017 et 2018. Ce faisant, il emprunte généralement trop par rapport à son besoin de financement réel et génère de la trésorerie (fonds de roulement) inutilement coûteuse. Ainsi sur la période, le département a levé sur la période prématurément 86 M€ d'emprunts, ce qui représente plus de la moitié (60 %) de l'augmentation de la dette bancaire (143 M€). La chambre invite la collectivité à mieux gérer les encaissements d'emprunt.

**Tableau n° 30 : Emprunts contractés prématurément (en €)**

	Total période	Variation de la période
Besoin de financement par l'emprunt	567 991 597	<b>Rappel var. encours bancaire</b> 143 124 781
Total emprunt levé	654 368 333	
<b>Variation du fonds de roulement (FR)</b>	<b>86 376 736</b>	
Taux de création de FR par emprunt (en %)	60	

Source : compte de gestion

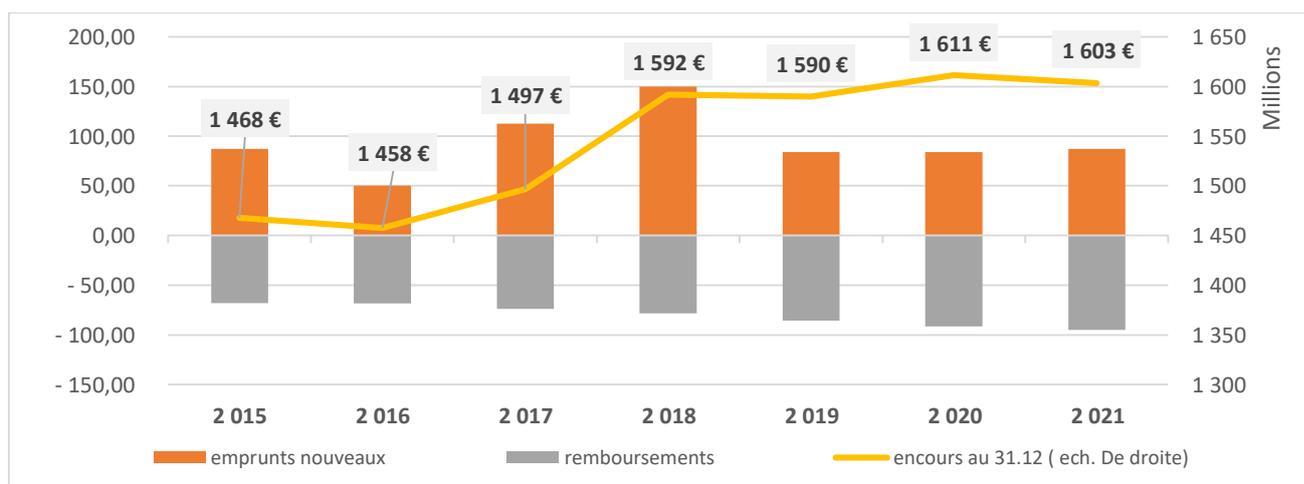
## 5.9 Une dette désormais assainie mais qui reste élevée

### 5.9.1 L'endettement du département reste très élevé et progresse sur la période

Au budget principal, la dette brute<sup>33</sup> s'établissait fin 2021 à 1,60 Md€, dont 221 M€ au titre des contrats de partenariat. Les emprunts souscrits auprès d'établissements financiers s'élevaient à 1,38 Md€.

L'encours de la dette a progressé de 135 M€<sup>34</sup> sur la période, passant de 1,47 Md€ fin 2015 à 1,60 Md€ fin 2021, soit 9,2 % d'augmentation (+8,5 % net de trésorerie). L'objectif annoncé en 2016 de stabilisation de la dette n'a pas été tenu.

**Tableau n° 31 : Évolution de l'encours de dette au 31.12 (en M€)**



Source : compte de gestion

Le niveau de dette qui a donc progressé et reste très élevé. La dette par habitant fin 2021 est de 982 € contre 483 € pour les départements comparables (soit plus du double) et surtout les autres départements ont réduit leur dette sur la période (- 9 %) alors que la Seine-Saint-Denis a augmenté son encours par habitant (+ 3 %)<sup>35</sup>. Le département estime que le poids des aides sociales non compensées par l'État, réduit son épargne et lui impose de financer davantage ses investissements par la dette.

<sup>33</sup> Hors trésorerie disponible.

<sup>34</sup> + 143 M€ de dette bancaire et - 8 M€ de dette PPP.

<sup>35</sup> La forte augmentation de la population ramène l'augmentation de l'encours de + 9 % en valeur, à + 3 % en € par habitant.

**Tableau n° 32 : Évolution de l'encours de dette en € par habitant**

Total €/hab.	Total période		
	CD 93	CD IDF	CD > 1M HAB
Encours 31.12.2015	954	519	532
Encours 31.12.2021	982	494	483
Variation de la dette en €	<b>28</b>	<b>- 25</b>	<b>- 48</b>
Variation de la dette en %	<b>3</b>	<b>- 5</b>	<b>- 9</b>

Source : comptes de gestion

## 5.9.2 L'amélioration notable des caractéristiques de la dette bancaire

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé « des indicateurs d'endettement très dégradés ». Or, en 2022, la situation de la dette du département reste toujours très préoccupante même si, après de multiples contentieux et renégociations de dette, le département a réussi à éliminer la plupart des emprunts dits « structurés »<sup>36</sup>.

La dette bancaire était en 2020 à 99 % à taux simple<sup>37</sup>, l'encours n'est donc pas risqué. Ce n'était pas le cas en 2015 où 91,5 % de l'encours était à taux simple, résultat obtenu au moyen de nombreux instruments de couverture<sup>38</sup> détaillés à l'annexe du compte administratif<sup>39</sup>. Ces instruments coûtaient 8,6 M€ net en 2016 à la collectivité, mais permettaient d'éliminer le risque associé à des emprunts initialement souscrits avec des taux à formule complexe (« dette structurée »).

La stratégie active de gestion de la dette relevée par la chambre dans son rapport précédent a été poursuivie en 2015 et au-delà. Pour mémoire, en 2013 la dette structurée représentait encore un encours de 469 M€.

En 2015 et 2016, le département a continué à renégocier activement son encours<sup>40</sup>.

**Tableau n° 33 : Renégociations en début de période**

	2015	2016
Nombre de contrats renégociés ou remboursés par anticipation	5	1
Capital restant dû (en €)	236 655 049	53 000 000

Source : comptes administratifs

En 2015, le département a renégocié cinq emprunts, avec le même prêteur à chaque fois. Contrairement à la règle fixée par l'instruction budgétaire et comptable M52<sup>41</sup>, il n'a pas constaté la renégociation en comptabilité par opérations d'ordre budgétaire<sup>42</sup>, ce qui rend l'opération moins lisible dans ses comptes malgré l'ampleur des montants. Cette renégociation implique de verser une indemnité de remboursement anticipé (IRA) qui constitue en principe une charge de l'exercice. Le département a cependant fait usage de la faculté ouverte par l'instruction comptable M52 de lisser dans le temps l'imputation comptable de cette charge.

<sup>36</sup> Emprunts à formule de taux complexe l'exposant à des risques financiers. Pour mémoire, lors du contrôle précédent la chambre avait relevé que l'un de ces emprunts exposés aux variations du franc suisse se traduisait par un taux d'intérêt courant de 33,55 % (rapport précédent, p.36).

<sup>37</sup> Catégorie A1 selon la charte de bonne conduite des emprunts toxiques (taux fixe simple, taux variable simple, indices de zone euro).

<sup>38</sup> Contrat dérivé d'échange de taux d'intérêt, dit « swap ».

<sup>39</sup> 10 contrats de couverture à l'annexe B1.5.

<sup>40</sup> cf. annexe B1.7 du compte administratif.

<sup>41</sup> Tome 1, p. 25.

<sup>42</sup> Au compte 166.

Toutes catégories d'emprunts confondues, le département a constaté les IRA suivantes durant la période :

**Tableau n° 34 : Indemnités de remboursement anticipé en €**

Exercice	Montant
2015	11 006 674
2016	1 594 746
2017	7 411 401
2018	9 182 882
2019	6 117 685
2020	6 150 197
2021	5 622 872
Total général	47 086 458

Source : comptes de gestion

Les coûts liés aux réaménagements et renégociations sont donc substantiels : 47 M€ durant la période. Ils ont cependant été largement couverts par le fonds créé par la loi de finances pour 2014<sup>43</sup> financé par l'État. Le département de la Seine-Saint-Denis a bénéficié de ce fonds national à hauteur d'environ 28 M€<sup>44</sup> sur la période, soit environ 60 % du coût de sortie des emprunts toxiques.

Le département a choisi d'étaler dans le temps la charge associée à ces IRA, pour 11 M€ en 2015 et 1,6 M€ en 2016, sachant qu'il avait déjà fait usage de cette faculté avant 2015. Le montant restant à apurer à ce titre s'élevait au 1<sup>er</sup> janvier 2022 à 20,6 M€<sup>45</sup>, obérant d'autant la capacité financière des années à venir.

Par ailleurs, le département a choisi, conformément à l'instruction comptable et à l'avis du CNoCP<sup>46</sup>, de provisionner certains emprunts toxiques (cf. partie 4.1.7).

La capacité de désendettement<sup>47</sup> reste par ailleurs beaucoup plus élevée en moyenne par habitant que pour les autres départements (13,3 années contre 4). L'annuité totale est également plus élevée par le fait de taux d'intérêt payés supérieurs (coût de la sortie des emprunts toxiques). En revanche, cette annuité n'ampute pas plus qu'ailleurs les recettes de gestion (6 %).

**Tableau n° 35 : Comparaison des caractéristiques de la dette en €**

	CD 93	CD IDF	CD> 1M HAB
Annuité de la dette (€ par habitant)	78	55	60
Produits de gestion (€ par habitant)	1 230	960	1 004
<b>Annuité / produits de gestion (en %)</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) (en %)	2,9	1,9	2,0
Évolution du taux d'intérêt (en points)	0,5	- 0,6	- 0,8
Capacité en années de désendettement BP	13,3	3,5	4,0

Source : comptes de gestion de la période

La capacité de désendettement s'est cependant améliorée en fin de période sous revue (depuis 2018). En 2021, en apparence environ 8,5 années de CAF étaient nécessaires pour que le département pût rembourser sa dette (contre 3,2 en moyenne pour les départements de métropole de plus d'un million d'habitants). La capacité de désendettement est donc significativement inférieure à son niveau de 2019-2020 (13 ans).

<sup>43</sup> Fonds de soutien aux emprunts à risques.

<sup>44</sup> Compte 7681.

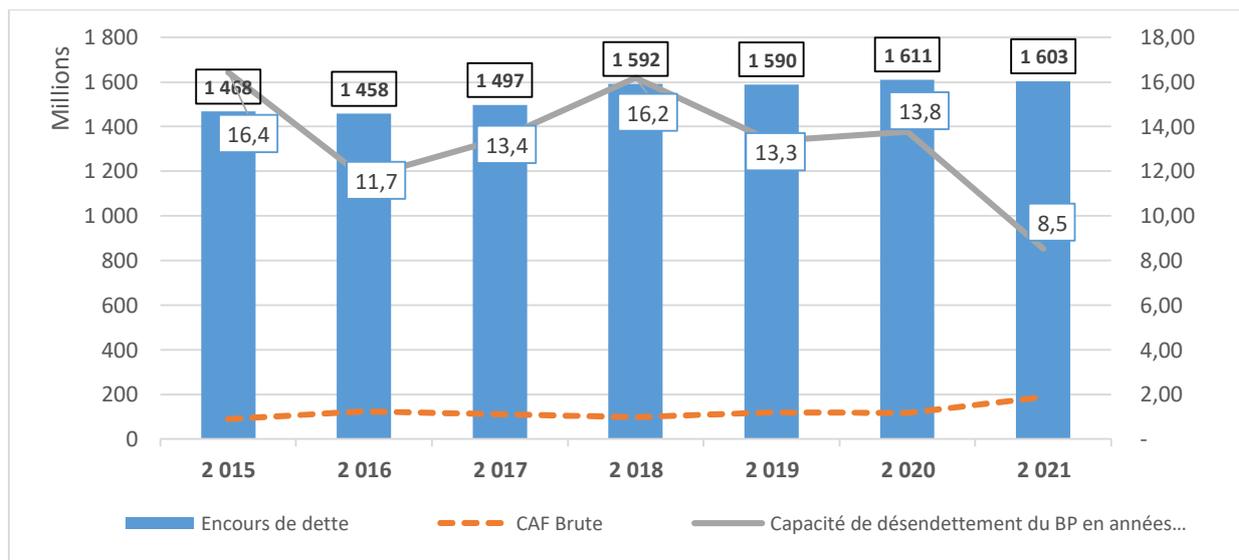
<sup>45</sup> Solde au débit du compte 4817.

<sup>46</sup> Le conseil de normalisation des comptes publics.

<sup>47</sup> Calcul : encours de dette / épargne brute = nombre d'années pour se désendetter.

Cette amélioration n'est pas principalement due à un désendettement nominal mais à l'amélioration de la CAF en 2021, obtenue en partie grâce à la progression des DMTO (cf. partie 5.5.1). Dans sa prospective budgétaire du ROB 2022, le département prévoit de maintenir son encours de dette à 1 620 M€ jusqu'en 2024 alors que le dernier rapport de la chambre<sup>48</sup> préconisait déjà le désendettement. Dans le contexte actuel de hausse des taux d'intérêts, la stratégie du département de maintenir son encours de dette le conduira à augmenter la charge de la dette et réduire ses capacités d'investissement. Pour ces raisons, la chambre recommande au département d'ajuster son plan d'investissements aux ressources dont la collectivité dispose.

**Tableau n° 36 : Évolution de la capacité de désendettement (en années)**



Source : comptes de gestion

### 5.9.3 Caractéristiques de la dette PPP

Le département s'est engagé sur plusieurs contrats de partenariat public privé (PPP) sur la période. Ils concernent exclusivement la réalisation de collèges. En 2015, trois contrats (de 2012) étaient en cours auxquels se sont ajoutés deux contrats signés en 2016<sup>49</sup> et 2017. Ces contrats de longue durée (20 ans en moyenne) confient à un prestataire la réalisation d'un investissement et son exploitation. La comparaison des coûts globaux sur la durée du contrat permet de choisir le meilleur prestataire. Depuis l'instruction comptable de 2011<sup>50</sup> la part de la dette (capital et intérêts) levée par le prestataire pour financer l'opération (et remboursée par la collectivité), est comptabilisée dans la dette de la collectivité à des fins de transparence budgétaire.

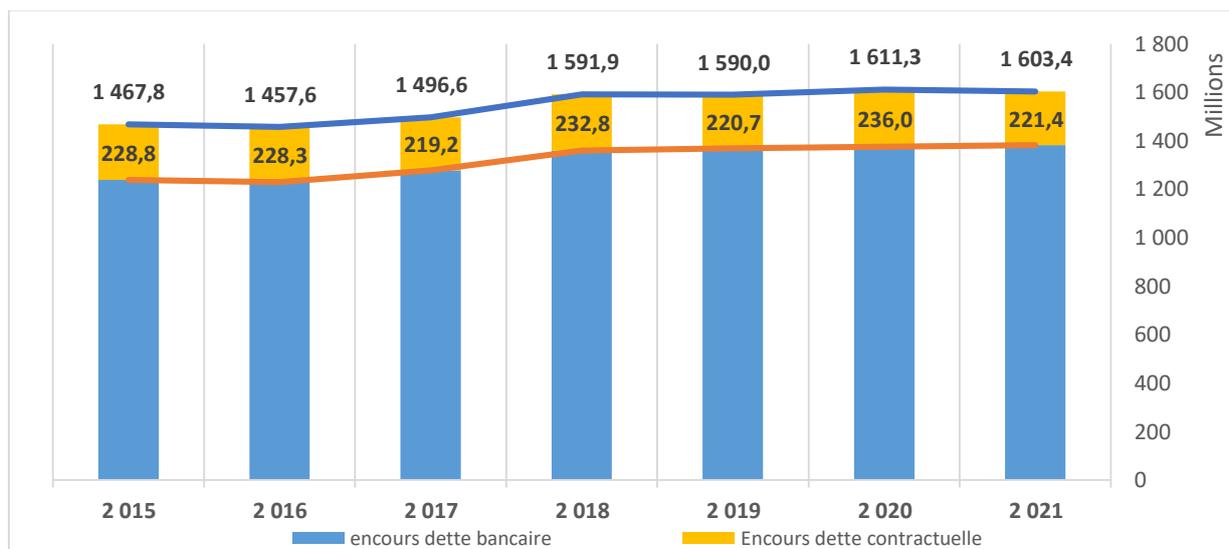
Fin 2021, la dette PPP est de 221 M€ et représente environ 15 % de l'encours global de la collectivité. Compte tenu des nouveaux contrats et du remboursement des anciens, l'encours s'est quelque peu réduit sur la période (- 7,5 M€).

<sup>48</sup> Rapport CRC sur les comptes et la gestion du département notifié en 2015.

<sup>49</sup> Selon l'annexe C3 des comptes administratifs.

<sup>50</sup> Arrêté du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

Tableau n° 37 : Composition de l'encours de dette sur la période



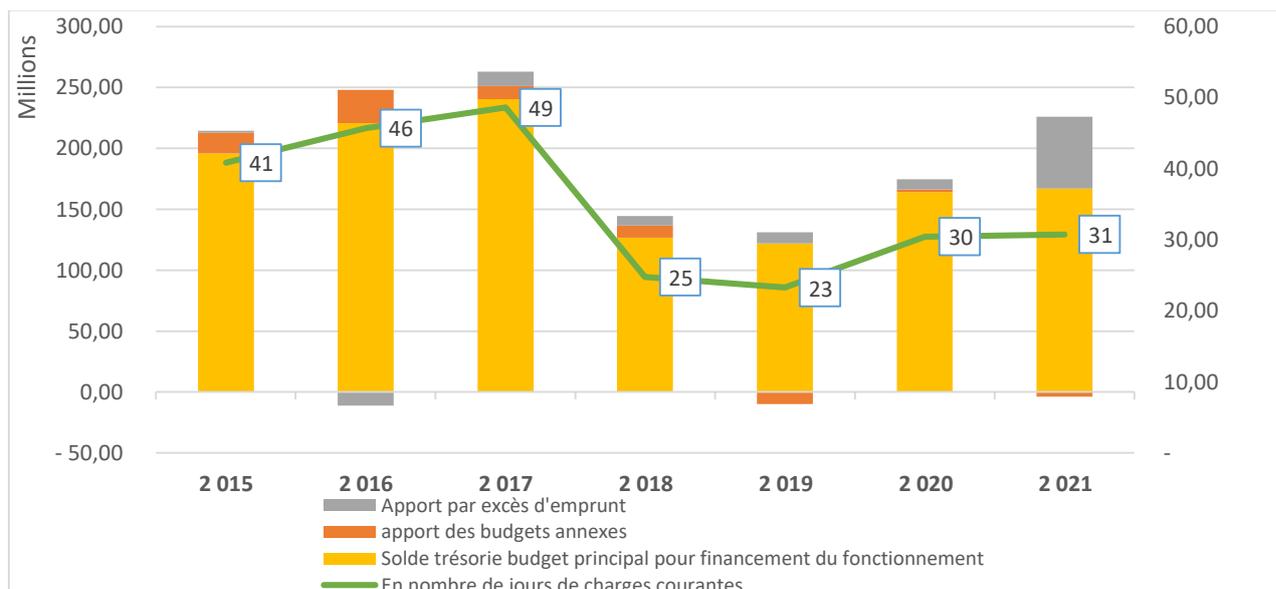
Source : comptes de gestion

Le département assure un suivi rétrospectif de ces contrats complexes, qu'il a communiqué à la chambre. Les rapports présentés à la commission de délégation de service public sont volumineux mais ne contiennent pas systématiquement les comptes-rendus financiers nécessaires (exemples rapports 2020 ADN93 et MAYLIA). La chambre invite la collectivité à vérifier la complétude et la lisibilité de ces rapports publics.

### 5.10 La trésorerie et le fonds de roulement sont suffisants

La trésorerie moyenne sur la période est d'environ 195 M€, ce qui correspond à environ 39 jours de charges courantes. Aucune ligne de trésorerie n'est en cours en fin d'exercice. Déduction faite de la trésorerie apportée par le budget annexe de l'assainissement et les apports nés de l'encaissements prématurés d'emprunt, la trésorerie destinée au fonctionnement est en moyenne de 175 M€ sur la période. Cela correspond à un niveau acceptable d'environ 35 jours de charges courantes. Ces indicateurs sont plutôt en baisse sur la période et démontrent une vigilance de la collectivité sur ce point. Le département a donc la trésorerie nécessaire pour payer ses fournisseurs en 30 jours (cf. partie 4.1.8).

**Tableau n° 38 : Composition de la trésorerie (en M€)**



Source comptes de gestion

## 5.11 Les effets de la crise sanitaire sur les finances départementales en 2020 et 2021

La crise sanitaire a fortement touché le territoire de la Seine-Saint-Denis. Le département estime à 134 M€ le cumul des coûts de la crise sur deux ans. L'annexe budgétaire (B13.1) prévue à cet effet n'est cependant pas renseignée. Ce coût comprend le « plan Rebond » (32 M€) correspondant à des aides financières exceptionnelles visant à soutenir le monde associatif et économique, ainsi que les coûts de mise en place des centres de vaccination (1,3 M€ nets), notamment au stade de France.

L'analyse présentée par le département est cependant incomplète. Elle ne prend en compte ni les moindres dépenses (liées par exemple à la fermeture des collèges), ni les aides que le département a pu percevoir sur la période.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Les caractéristiques socio-économiques du territoire de la Seine-Saint-Denis génèrent plus de dépenses par habitant, notamment sociales, que dans les autres départements de France. Ces mêmes caractéristiques lui permettent de bénéficier également de davantage de recettes au titre de la péréquation locale et nationale. Néanmoins ce surplus de recettes ne financent pas la totalité de la différence constatée induite par les dépenses, notamment sociales, contraintes ou non. Le total de ces charges explique la situation financière structurellement dégradée du département. Si les dépenses d'intervention sociale ont fortement augmenté sur la période (+ 25 %), les charges de gestion directe (personnel et achats) sont restées relativement stables, preuve d'un réel effort de gestion, même si elles sont bien plus élevées que la moyenne. La dette continue de progresser sur la période mais a été assainie. Les recettes fiscales progressent sensiblement (+ 25 %) sous le double effet de la hausse des taux (taxe foncière) et du dynamisme des droits de mutation. Le département investit quasiment autant que les autres départements en moyenne grâce notamment aux subventions perçues, mais le niveau de soutien aux projets d'investissement locaux est plus faible qu'ailleurs.*

Les nombreuses lacunes sur la fiabilité comptable et budgétaire (notamment l'absence de restes à réaliser) rendent difficile la formulation d'une opinion sur la situation financière actuelle du département. L'expérimentation de la recentralisation du RSA devrait générer un gain net d'environ 300 M€ jusqu'en 2026. Ce gain sous-tend largement la prospective budgétaire 2022-2024. La prospective 2023 réalisée par le département envisage la stabilité de l'encours de dette alors que la hausse des taux d'intérêt risque de peser sur sa capacité d'épargne. Le département doit ajuster ses plans d'investissements volontaires aux ressources dont il dispose.

## 6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 6.1 L'organisation de la fonction RH

La direction des ressources humaines est la seule direction fonctionnelle positionnée au sein d'un pôle. La fonction reste centralisée mais son organisation a évolué pour être davantage tournée vers ses usagers (agents) et le pilotage de la masse salariale. Ses logiciels « métiers », parfois sans interconnexion, sont également en cours d'évolution. Les documents stratégiques réglementaires (lignes directrices de gestion, plan de formation) ou internes existent et sont nombreux. Seul le document unique de prévention des risques professionnels reste encore incomplet.

### 6.2 L'évolution contenue d'une masse salariale élevée

Les modifications du périmètre d'intervention du département n'ont pas eu une influence notable sur ses effectifs (cf. 5.1.).

La masse salariale par habitant du département est sur la période d'environ 34 % plus élevée que celle des départements comparables. Ce surcoût doit néanmoins être rapporté au contexte francilien. Ainsi le coût par agent est proche de celui des autres départements d'Île-de-France, les effectifs sont tout à fait comparables à ceux du Val-de-Marne, seul autre département francilien à assurer la gestion directe des nombreuses crèches départementales (53 pour la Seine-Saint-Denis).

L'écart avec les départements d'Île-de-France est encore plus important (+ 42 %) et exclusivement à cause des effectifs. Le surplus d'effectifs peut s'expliquer en partie par la gestion directe des 58 crèches départementales (seul département dans ce cas avec le Val-de-Marne qui compte 6 820 ETP en 2020) (même annexe).

**Tableau n° 39 : Composition de l'écart du coût de personnel en € par habitant (2020).**

	CD Seine-Saint-Denis	Strate France	CD IDF	CD Val-de-Marne
Dépenses de personnel/ hab. (en €)	231	175	162	254
Effectifs	6 727	6 079	4 660	6 820
Coût annuel / effectif (en €)	55 855	46 809	55 590	51 649

Source : comptes de gestion et taux d'administration (les collectivités en chiffres 2021) / calculs CRC

La masse salariale nette est plus élevée que celle des départements comparables mais elle est globalement restée stable sur la période (+ 3,3 %). Cette évolution est raisonnable compte tenu de la progression naturelle des carrières et de la réforme des grilles de rémunération notamment, mais elle a décliné jusque 2017 avant de repartir à la hausse chaque année. Cette hausse s'explique par la mise en place du régime indemnitaire au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (1,9 M€ de surcoût estimé par le département en année pleine).

Les changements de périmètre des missions avec la disparition de la compétence économique<sup>51</sup> ont peu affecté la masse salariale, et participent peu à la maîtrise de son évolution.

**Tableau n° 40 : Évolution de la masse salariale nette à périmètre constant<sup>52</sup> (en €)**

Évolution à périmètre constant	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. totale (en %)
Masse salariale nette 012	370 326 003	367 535 121	364 220 808	367 668 841	369 042 357	375 739 056	382 603 913	3
Variation annuelle (en %)		- 0,8	- 0,9	0,9	0,4	1,8	1,8	
Valorisation transferts	-	-	- 482 909	- 491 025	- 492 348	- 503 372	- 504 237	ns
<b>Masse salariale à périmètre constant</b>	<b>370 326 003</b>	<b>367 535 121</b>	<b>364 703 717</b>	<b>368 159 866</b>	<b>369 534 705</b>	<b>376 242 427</b>	<b>383 108 150</b>	<b>3</b>

Source : comptes de gestion

## 6.2.1 Des effectifs permanents en diminution mais plus coûteux

Les effectifs<sup>53</sup> du département baissent de 2 % (- 148 ETP<sup>54</sup>) de 2016 à 2021<sup>55</sup>. Cependant la masse salariale a continué à progresser. Globalement le coût par ETP a augmenté de 6 % soit une progression moins forte que le naturel « glissement-vieillesse-technicité » (en moyenne 1 % à 2 % par an).

**Tableau n° 41 : Évolution des effectifs permanents sur la période (en ETP)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. totale* (en %)
Titulaires	6 404	6 314	6 101	6 000	5 914	5 676	5 656	- 10
Non titulaires	9	671	696	748	841	1 051	1 184	76
<b>Total (dont emplois de cabinet et fonctionnels)</b>	<b>6 413</b>	<b>6 985</b>	<b>6 797</b>	<b>6 748</b>	<b>6 755</b>	<b>6 727</b>	<b>6 840</b>	<b>- 2</b>
<b>Masse salariale nette (en €)</b>	<b>370 326 003</b>	<b>367 535 121</b>	<b>364 220 808</b>	<b>367 668 841</b>	<b>369 042 357</b>	<b>375 739 056</b>	<b>382 603 913</b>	<b>4</b>
<b>Coût par ETP (en €)</b>	<b>57 746</b>	<b>52 618</b>	<b>53 586</b>	<b>54 486</b>	<b>54 632</b>	<b>55 855</b>	<b>55 936</b>	<b>6</b>

Source : comptes de gestion (\*Année 2015 non comptabilisée car erronée)

<sup>51</sup> Neuf emplois nets supprimés (Réponse CD93).

<sup>52</sup> Le « périmètre constant » s'apprécie au regard des modifications de compétences issue des lois et règlements et non des choix de gestion (167). Les changements de périmètre des missions avec la disparition de la compétence économique ont peu affecté la masse salariale, et participent peu à la maîtrise de son évolution.

<sup>53</sup> Effectifs sur emplois permanents ainsi que les emplois fonctionnels et collaborateurs de cabinet. Les assistants familiaux ne sont pas comptabilisés (environ 500 agents).

<sup>54</sup> ETP : équivalent temps plein.

<sup>55</sup> - 148 ETP permanents depuis 2016. L'année 2015 n'est pas comptabilisée car les informations sont erronées.

## 6.2.2 La croissance des non-titulaires compense les difficultés du département à recruter

La tendance à la baisse des effectifs ne concerne cependant que les titulaires. Le nombre de non-titulaires a augmenté de 76 % sur la période. Avec un taux de 84 % de titulaires en 2020, le département reste toutefois dans la norme (cf. annexe n°13). Le département a expliqué cette augmentation par la difficulté à recruter des titulaires. Le conseil départemental identifie chaque année dans une délibération, les « métiers en tension » pour lesquels le recrutement de non-titulaires est autorisé. La collectivité développe également sa marque « employeur » afin de rendre le territoire et le travail au sein du département attractifs (« chasseurs de têtes », détection des potentiels, suivi personnalisé, rémunération, temps de travail, prestations sociales, offre de formations). L'examen d'un échantillon de 30 dossiers individuels n'a pas révélé d'anomalies dans le recrutement des non-titulaires.

Le taux de vacances d'emplois<sup>56</sup> (cf. annexe n° 14) qui évolue défavorablement, tout comme la rotation de plus en plus rapide des effectifs (cf. annexe n° 15), traduisent ces difficultés de recrutements et de fidélisation de l'employeur départemental.

## 6.2.3 Le renforcement de l'encadrement

La hausse du coût par ETP s'explique également par la croissance des catégories A dans les effectifs au détriment des catégories B. Ce mouvement important en masse est essentiellement dû à la réforme des grilles et cadres d'emplois (filière sociale), indépendante de la volonté de la collectivité. Le département a un taux d'encadrement correspondant à la moyenne nationale (cf. annexe n° 19).

**Tableau n° 42 : Évolution depuis 2016 des cadres d'emplois pourvus (ETP)**

2016-2021	Évol. totale	dont titulaires	dont non-titulaires
<b>A</b>	738	398	340
<b>B</b>	- 721	- 753	32
<b>C</b>	- 165	- 304	139
<b>TOTAL</b>	<b>- 148</b>	<b>- 659</b>	<b>511</b>

Source : comptes administratifs

La réduction des effectifs (148 ETP) a été plus marquée dans les filières sociale (40) et médico-sociale (193) ainsi qu'administrative (89) (cf. annexe n° 17). Les créations ont davantage concerné les filières techniques et d'animation.

## 6.2.4 Les effectifs de direction

Les effectifs de direction regroupent les emplois de la direction générale (DGS et DGA) et les emplois de cabinet. Ces emplois ont également augmenté sur la période. L'augmentation des collaborateurs de cabinet, contestée par le département, ressort néanmoins du tableau des emplois, annexé aux comptes administratifs.

**Tableau n° 43 : Évolution des emplois de direction (en ETP)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution totale (en %)
Emplois fonctionnels (emplois pourvus)	6,00	6,00	6,00	7,00	7,00	7,00	7,00	17
Emplois de cabinet (emplois pourvus)	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	11,00	22

Source : comptes administratifs

<sup>56</sup> Taux des emplois occupés / emplois ouverts.

Les collaborateurs de cabinet sont au nombre de 11 au maximum selon les périodes, conformément à la réglementation<sup>57</sup>. Ces emplois ont été correctement créés par délibérations du conseil départemental.

Les emplois de direction générale (DGS et DGA) ont également fait l'objet de délibérations permettant de recourir à des non-titulaires.

Enfin, ces emplois de direction sont soumis préalablement à leur prise de fonction à une déclaration d'intérêts auprès de l'autorité hiérarchique ou de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP<sup>58</sup>). Le département n'a pu fournir les récépissés de déclarations. La chambre rappelle au département qu'en tant qu'employeur, il lui appartient d'analyser ces déclarations afin d'en vérifier la compatibilité avec l'emploi, avant une éventuelle transmission à la HATVP, et d'en collecter les récépissés. L'analyse des dossiers individuels avait montré que ceux-ci n'étaient pas toujours complets. La chambre rappelle que le département doit s'assurer que les déclarations d'intérêts sont effectuées.

### **6.3 Un temps de travail théorique encore inférieur aux 35 heures**

#### **6.3.1 La durée théorique du travail historiquement inférieure aux 35 heures**

Le temps de travail annuel théorique par agent est fixé depuis 2001 à 1 607 heures par an par la réglementation<sup>59</sup>, soit 35 heures hebdomadaires.

Le département dispose d'un dispositif de badgeage applicable essentiellement aux agents des services centraux. L'outil logiciel est en cours d'évolution afin d'intégrer la gestion des congés et des autorisations d'absence.

Les agents disposent d'un compte-épargne-temps (CET) qui n'est pas monétisable. Le cumul des jours sur les CET est très important (27 000 jours environ en 2021), l'équivalent de 117 ETP<sup>60</sup>.

Le temps de travail théorique des agents du département de la Seine-Saint-Denis est, sur la période, inférieur aux 1 607 heures réglementaires. Cette dérogation s'appuie sur l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, qui permet de définir un cycle de travail inférieur aux 1 607 heures « pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions ». Le temps de travail accordé aux agents départementaux (initialement par la délibération du 24 octobre 2000) est de 1 512 heures dans le « meilleur » des cas et pour plusieurs métiers inférieurs à 1 500 heures par an selon les congés accordés<sup>61</sup>. La chambre estime que ces accords dérogatoires aux 1 607 heures annuelles représentent un surcoût annuel d'au moins 22 M€ par an (sans compter les régimes inférieurs à 1 512 heures, ni les congés bonifiés de départ à la retraite ou liés à la médaille du travail)<sup>62</sup>. Cette estimation ne comptabilise pas non plus les autorisations spéciales d'absence, nombreuses et souvent plus favorables que les autorisations prévues dans la fonction publique d'État.

<sup>57</sup> Article 10 à 13-1 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

<sup>58</sup> Décret du 28 décembre 2016. Décret n° 2020-37 du 22/01/2020.

<sup>59</sup> 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'Etat et dans la magistrature, complété par le 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, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

<sup>60</sup> (27 000X7heures)/1 607h.

<sup>61</sup> Travailleurs sociaux ayant un diplôme d'assistant de service social : 44 jours (soit 1 463 h/an),

Travailleurs sociaux ayant un diplôme d'éducateur spécialisé : 50 jours (soit 1 421 h/an),

Égoutiers (env. 100 agents) : 37 jours de congés et durée hebdomadaire de travail de 32h (soit 1 392 h/an),

Attee, agents des collèges (env. 1 300 agents) : 48 jours de congés + 3 jours pour convenance personnelle et cycle de travail annualisé (soit 1 552 h/an).

<sup>62</sup> Règlement des congés du département. V2017.

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a rappelé que le temps de travail devait être de 1 607 heures dans les collectivités territoriales qui devaient délibérer d'ici juin 2022 afin de fixer les modalités particulières du temps de travail. À défaut de délibération, le temps de travail de 35 heures hebdomadaire s'applique automatiquement au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Le département a délibéré le 7 juillet 2022 (un peu hors délai) pour adopter les 1 607 heures annuelles. Si la délibération fait bien référence à ce nombre, de nombreuses exceptions sont prévues au règlement joint. Elles s'appuient sur les cas listés à l'article 2 du décret du 12 juillet 2001 précité s'agissant des cycles de travail ou de ses sujétions pour travaux pénibles. Le département a donc classé ses métiers dans les différentes catégories,<sup>63</sup> pour définir une majoration de congés et donc un temps de travail inférieur aux 1 607 heures annuelles. Par exemple, les égoutiers restent à 32 heures hebdomadaires. Les exceptions étant nombreuses, et la délibération récente, il est difficile de valoriser l'économie budgétaire réalisée par le département au regard du régime antérieur.

### **6.3.2 L'absentéisme maîtrisé**

L'absentéisme se compose de l'absentéisme médical et des autres autorisations d'absences.

L'absentéisme médical de l'ordre de 9 % en 2021 diminue de 15 % sur la période (cf. annexe n° 19). Ce taux correspond à la moyenne constatée dans d'autres collectivités<sup>64</sup>. Il représente un coût brut annuel d'environ 34 M€ (cf. annexe n° 20), il est composé à plus de 55 % de maladies ordinaires et professionnelles. Si le département dispose d'outils de lutte contre l'absentéisme, il lui appartient de réduire encore l'absentéisme médical.

La chambre note par exemple que le département dispose d'un document de prévention des risques partiel, ne couvrant pas encore tous les services. Le renforcement de cette action contribuera à la réduction de l'absentéisme

### **6.3.3 Les heures supplémentaires réduites jusqu'à la crise sanitaire**

Le régime des heures supplémentaires est réglé par les délibérations du 22 juin 2004 (catégorie C), du 18 décembre 2008 (catégorie B) et révisé par celle du 7 juillet 2022. Le principe prévu par le règlement intérieur est la récupération des heures, l'exception leur paiement.

Le volume d'heures supplémentaires déclarées payées par le département est relativement faible (0,7 % des rémunérations) et en baisse sur la période<sup>65</sup>. Seule l'année 2021, année de crise sanitaire, a beaucoup mobilisé les agents notamment pour l'organisation des centres de vaccination.

---

<sup>63</sup> p.43 du règlement du temps de travail annexé à la délibération.

<sup>64</sup> 9,5 % en 2020 selon Sofaxis.

<sup>65</sup> Données non disponibles en 2015.

**Tableau n° 44 : Évolution des heures supplémentaires (HS) payées**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution (en %)
Nombre d'HS rémunérées	21 491	23 377	18 127	17 778	15 600	36 250	69
Nombre d'agents concernés	286	282	269	224	266	772	170
<b>Coût des HS (dans O12) (en €)</b>	<b>402 870</b>	<b>456 767</b>	<b>375 603</b>	<b>371 434</b>	<b>330 168</b>	<b>782 893</b>	94
Évolution annuelle des HS (en €)	402 870	36 837	- 108 782	- 7 291	- 46 097	445 985	277 537
<b>En % des charges nettes de personnel</b>	<b>0,11</b>	<b>0,13</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,09</b>	<b>0,20</b>	<b>0,7</b>

Source : collectivité/CRC

## 6.4 Les rémunérations

### 6.4.1 L'application du régime indemnitaire du Rifseep fondée sur l'équité collective et non l'implication individuelle

Conformément à la réglementation<sup>66</sup>, le régime indemnitaire est constitué du Rifseep depuis la délibération du 21 décembre 2017. Auparavant, le département appliquait un régime indemnitaire issu d'au moins 12 délibérations adoptées entre 2002 et 2017. Il reposait sur le protocole du 25 novembre 2002, qui posait le principe que 95 % du régime indemnitaire était fondé sur le grade et 5 % sur les fonctions occupées.

Ce nouveau dispositif obligatoire qui remplace l'ensemble des autres primes a été mis en place après un travail de fond de la DRH, appuyée par le centre de gestion. Ce travail a permis, conformément au droit, de coter les postes en fonction des grades et des fonctions exercées<sup>67</sup>. S'ajoute à cette part « fonction » (IFSE) une part « individuelle » (CIA), le tout étant encadré par des plafonds annuels réglementaires. Le département avait délibéré en 2017 pour ne pas servir, par principe, de CIA.

Une nouvelle délibération de juillet 2022 vient modifier le régime du Rifseep afin, notamment, de faire évoluer la part d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) en fonction des avancements, de revaloriser certaines filières non visées par la réforme des grilles et de majorer l'IFSE de certains métiers, afin de les rendre plus attractifs. Cette délibération porte d'ailleurs expressément le titre de « mesures pour la valorisation, l'attractivité et l'équité des métiers au conseil départemental de la Seine-Saint-Denis ».

Le département a fait le choix de ne pas attribuer de « part individuelle » (CIA), privilégiant ainsi une rémunération appuyée sur le poste plus que sur la qualité individuelle de chacun. Cependant, les annexes des délibérations de 2017 et 2022 prévoient des « fourchettes » de CIA pour certaines catégories d'emplois afin de renforcer l'attractivité de ces métiers « stratégiques » définis en annexe. Le complément indemnitaire annuel (CIA) ne sert donc pas à évaluer la performance individuelle mais à renforcer l'attractivité de certains emplois. L'esprit de la réglementation est ici détourné, car l'attribution de CIA majore alors forfaitairement l'IFSE selon les emplois et non selon l'évaluation des agents<sup>68</sup>. La chambre note que l'absence de valorisation de l'implication individuelle n'est pas de nature à favoriser les candidatures au sein du département.

<sup>66</sup> Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué un nouveau régime indemnitaire de référence tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

<sup>67</sup> (7 500 postes dont 6 600 postes hors postes d'encadrement transformés en 200 emplois-types supports transversaux à toutes les directions et les emplois-types métiers propres aux missions d'une ou plusieurs directions (source : réponses du CD93).

<sup>68</sup> La circulaire du 5 décembre 2014 précise que seront appréciés : la valeur professionnelle de l'agent, son investissement personnel, son sens du service public, sa capacité à travailler en équipe, sa contribution au collectif de travail, la connaissance de son domaine d'intervention, sa capacité à s'adapter aux exigences du poste, à coopérer avec des partenaires, son implication dans un projet de service (sachant que l'investissement collectif d'une équipe autour d'un projet de service peut être valorisé).

Par ailleurs la délibération stipule que le versement du CIA est mensuel alors que la réglementation prévoit son versement en une à deux fois par an<sup>69</sup>.

Le département a également conservé une prime annuelle départementale créée en 1979 qui, par exception, peut être cumulée avec le Rifseep au titre des avantages collectivement acquis prévus par la loi de 1984<sup>70</sup>.

La chambre rappelle au département que la part « CIA » ne peut être versée qu'une à deux fois par an, et qu'elle ne peut être liée uniquement à la fonction mais doit l'être également à l'implication individuelle de chacun des agents concernés.

#### **6.4.2 Les avantages en nature globalement conformes mais non systématiquement déclarés**

Le conseil départemental a délibéré le 28 janvier 2016 pour préciser les emplois pouvant bénéficier d'un logement pour nécessité absolue (NAS) ou au titre d'une convention d'occupation précaire (COP). Plusieurs arrêtés individuels viennent appliquer cette délibération. La chambre a relevé que deux logements sont d'une surface supérieure à celle prévue par l'arrêté du 22 janvier 2013, d'après la composition familiale mentionnée dans l'arrêté individuel<sup>71</sup>.

S'agissant des logements avec convention d'occupation précaire, sur un échantillon contrôlé, la chambre a noté que les bulletins de paye ne mentionnent pas systématiquement l'avantage en nature (à fiscaliser) sur le bulletin de paye. La chambre invite le département à améliorer son contrôle interne sur ce point.

Le conseil départemental délibère annuellement sur les attributions des véhicules de fonction. Les arrêtés individuels fournis sont conformes et cet avantage est bien mentionné dans les payes des agents concernés. La chambre invite le département à mentionner dans l'arrêté individuel attributif, la composition familiale afin de s'assurer de la conformité de l'avantage octroyé avec l'arrêté du 22 juin 2013.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Le département de la Seine-Saint-Denis a une masse salariale par habitant bien plus élevée que la moyenne des départements de France (+ 32 %) ou d'Île-de-France (+ 42 %). Un des facteurs importants est le sureffectif qui s'explique en partie par la gestion de crèches départementales. Face au manque d'attractivité, le département redouble de mesures coûteuses (temps de travail inférieur aux 35 heures, rémunérations attractives). Pour autant, il a su maîtriser cette charge tout en réformant (partiellement) son temps de travail en 2022 sans que la chambre puisse en mesurer l'effet budgétaire réel. La gestion des ressources humaines et sa conformité au droit sont globalement bien assurées. La situation financière tendue de la collectivité l'obligera cependant à poursuivre ses efforts de gestion de la masse salariale, notamment par une meilleure optimisation du temps de travail payé et par la poursuite de la réduction de l'absentéisme.*

<sup>69</sup> Article 4 du 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.

<sup>70</sup> Article 111 loi du 26 janvier 1984 – 3ème alinéa : « Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. »

<sup>71</sup> L'arrêté du 06/09/2019 relatif à M. Monnier précise qu'il s'agit d'un logement de type F5 alors que la composition familiale mentionnée est de 1 ou 2 personnes. Même remarque à propos de l'arrêté du 10/09/2020 relatif à M. Veber.

**Recommandation régularité 6 : Régulariser la déclaration et la fiscalisation des avantages en nature conformément à l'arrêté du 10 décembre 2002, relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale.**

## 7 LA COMMANDE PUBLIQUE

### 7.1 L'organisation de la fonction achats évolue

La fonction « achats » est partagée entre la direction de la commande publique et les directions opérationnelles. Elle s'appuie sur différents documents stratégiques internes (guide achats, fiche de définition des besoins, SPASER<sup>72</sup>, nomenclature achats) et sur des logiciels « métiers » en cours de renouvellement. Les moyens de la direction ont été jusque-là concentrés sur la passation des procédures et l'évolution récente de l'organisation doit l'amener à orienter de nouveaux moyens vers le suivi de l'exécution et son évaluation.

### 7.2 La part des achats « hors marché » est relativement réduite mais elle ne diminue pas

La chambre a examiné les achats « hors marchés »<sup>73</sup>. Ils représentent globalement 4 % des dépenses éligibles de la collectivité, avec une plus forte proportion (11 %) sur les charges générales de fonctionnement. Le taux de 92 % de « hors marché » constaté au chapitre 65 (subventions) ne représente cependant qu'une faible part de dépenses.

**Tableau n° 45 : Répartition du taux de « hors marché » sur la période (en % et en €)**

Fonctionnement				% marchés	Investissement			
marchés		Hors Marchés			marchés		Hors Marchés	
484 302 594		59 670 279		1 369 676 424		13 579 109		
89%		11%		99%		1%		
Charges Gén.	Subv.	Charges Gén.	Subv.	Achats Immo	Travaux	Achats Immo	Travaux	
484 302 594	4 203	59 621 668	48 611	368 000 063	1 001 676 361	8 554 577	5 024 532	
89%	8%	11%	92%	98%	100%	2%	0%	

Source : fichier des mandats

<sup>72</sup> Schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables.

<sup>73</sup> Voir définition annexe 45. La partie examinée représente 13 % des mandats.

La stabilité (entre 5 % et 3 %) de la part « hors marché » sur la période démontre néanmoins l'absence d'amélioration.

**Tableau n° 46 : Part du « hors marché » par année sur dépenses éligibles (en €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
<b>TOTAL</b>	<b>244 039 554</b>	<b>266 064 766</b>	<b>323 457 583</b>	<b>295 256 724</b>	<b>281 105 942</b>	<b>248 381 320</b>	<b>268 922 518</b>	<b>1 927 228 406</b>
Hors marché	9 509 811	9 509 293	11 737 095	10 280 505	10 659 709	11 225 198	10 327 778	73 249 388
Marché	234 529 742	256 555 474	311 720 488	284 976 218	270 446 233	237 156 122	258 594 740	1 853 979 018
<b>% de marché</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>96</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>96</b>
<b>% de hors marché</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

Source : fichier des mandats

### 7.2.1 Une nomenclature des achats incomplètement utilisée

Le département utilise une nomenclature des achats sur la période. Cette nomenclature doit permettre de catégoriser chaque dépense par famille de biens ou de services et faciliter ainsi le respect des seuils de la commande publique par l'agrégation de dépenses de même nature. L'examen des mandats montre que cette nomenclature est imparfaitement utilisée. Certaines dépenses (4 %) ne sont pas catégorisées. Les achats sans nomenclature des dépenses à caractère général représentent ainsi plus de 61 % du « hors marché ». Cette anomalie empêche la collectivité de consolider l'historique de ses dépenses, de définir avec une assurance raisonnable le périmètre de ses besoins dans le cadre de nouveaux marchés, et de s'assurer du respect des seuils de publicité et de procédure.

**Tableau n° 47 : Répartition de l'absence de la nomenclature « achats » dans les dépenses**

Fonctionnement				Investissement			
marchés		Hors Marchés		marchés		Hors Marchés	
sans nomenclature		sans nomenclature		sans nomenclature		sans nomenclature	
6%		61%		0%		17%	
Charges Gén.	Subv.	Charges Gén.	Subv.	Achats Immo	Travaux	Achats Immo	Travaux
28 267 102	-	36 617 126	8 997	290 197	358 599	1 878 179	437 023
6%	0%	61%	19%	0%	0%	22%	9%

% nomenclature  
1 859 423 997  
96%

Source : fichier des mandats

La chambre constate que cette absence d'utilisation de la nomenclature, qui empêche la bonne application des règles de la commande publique, représente en moyenne 53 % des achats hors marché.

**Tableau n° 48 : Évolution de l'absence de nomenclature au sein du « hors marché » (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
<b>Total des dépenses (M€)</b>	<b>244,04</b>	<b>266,06</b>	<b>323,46</b>	<b>295,26</b>	<b>281,11</b>	<b>248,38</b>	<b>268,92</b>	<b>1 927,23</b>
Hors marché en M€	9,51	9,51	11,74	10,28	10,66	11,23	10,33	73,25
% de hors marché	4	4	4	3	4	5	4	4
dont sans nomenclature en M€	<b>5,72</b>	<b>5,32</b>	<b>5,60</b>	<b>4,67</b>	<b>5,41</b>	<b>6,74</b>	<b>5,49</b>	<b>38,94</b>
<b>% « Hors marché » sans nomenclature</b>	<b>60</b>	<b>56</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>51</b>	<b>60</b>	<b>53</b>	<b>53</b>

Source : fichier des mandats

La chambre invite le département à renforcer l'utilisation généralisée de la nomenclature des achats afin de s'assurer du bon respect des règles de seuils de la commande publique.

## **7.2.2 L'examen sans observations majeure de certaines dépenses hors marchés**

Compte tenu de l'existence de dépenses hors marché pour lesquelles la nomenclature des achats n'est pas toujours utilisée, la chambre a examiné les principales commandes hors marché afin de s'assurer qu'elles ne devaient pas faire l'objet d'une procédure de marchés publics, notamment en raison de leur montant.

En investissement, sur les 13 M€ de commandes hors marché de la période, environ 2,3 M€ n'utilisent pas la nomenclature des achats. L'examen des achats auprès des principales entreprises montre qu'à l'exception d'achats de mobilier ergonomique et de scooters qui auraient pu être réunis avec d'autres marchés, les autres dépenses annuelles n'appellent pas d'observations majeures de la chambre.

En fonctionnement sur les 59 M€ de dépenses hors marché de la période (sur le chapitre 011), 36 M€ sont sans nomenclature. L'examen de ces dépenses montre qu'une large part (20 M€ sur 36 M€) relève de la fonction sociale du département (honoraires, produits pharmaceutiques, etc.). Le code de la commande publique (CCP)<sup>74</sup> permet d'exclure des règles de la commande publique certaines dépenses sociales en raison de leur nature. Il reste relativement complexe dans sa mise en œuvre et le département n'a pas défini de règle interne sur ce point afin d'optimiser le champ de ses marchés. De fait, la chambre retrouve par exemple des prestations d'hébergement (hôtellerie) sous forme de marchés, mais également hors marché, tout comme des prestations de transport. La chambre constate également que, sous cette fonction sociale, certaines dépenses hors marché pourraient être regroupées et mises en concurrence (honoraires de radiologie et autres, achats pharmaceutiques, etc.), y compris avec des marchés multi-attributaires.

Par ailleurs, toutes les entreprises bénéficiant de marchés ne sont pas signalées comme telles dans les mandats, comme par exemple l'UCPA<sup>75</sup> liée au département par une délégation de service public, ou la société Up assurant la gestion de chèques « réussite scolaire ». D'autres sociétés sont exemptées de marchés par le code de la commande publique. C'est le cas<sup>76</sup> des associations d'entreprises assurant la restauration inter-entreprises ou des administrations (Agrape et Sodexo pour le département). Ces sociétés devraient être identifiées dans les mandats comme « exemptées » afin de faciliter le contrôle interne des services. En l'espèce les commandes passées à Sodexo manquent de base légale (groupement « restaurant inter-entreprises » non constitué).

## **7.3 Des marchés largement utilisés mais sans évaluation de leur pratique**

### **7.3.1 L'absence d'information sur le nombre et types de marchés**

Le département a déclaré ne pas disposer d'indicateurs permettant de suivre la répartition des marchés selon leur procédure. Ces éléments d'information, pourtant traditionnels, permettraient à la collectivité de mieux caractériser sa pratique des marchés publics et d'alimenter sa stratégie d'optimisation des procédures.

---

<sup>74</sup> Articles L. 2113-15, R. 2123-1 et l'avis NOR : ECOM1831822V annexé au CCP.

<sup>75</sup> Union nationale des centres sportifs de plein air.

<sup>76</sup> Circulaire de 2015 sur les restaurants inter-administratif.

### **7.3.2 L'absence d'information sur le niveau d'allotissement**

L'analyse des fichiers de mandats retraités permet d'identifier 2 152 marchés en cours sur la période, pour 3 689 entreprises bénéficiaires, soit un taux moyen de 1,7 entreprises par marché. La numérotation des marchés du département ne permet cependant pas d'identifier le nombre de marchés allotis. Le département ne dispose d'ailleurs pas de statistiques sur ce point. Chaque lot (y compris unique) fait l'objet d'un numéro de marché spécifique. Si plusieurs entreprises sont rattachées à un marché il s'agit de sous ou de co-traitance mais non d'allotissement. Le changement de numérotation amorcé en 2020 par le département n'efface pas cette difficulté. La chambre invite la collectivité à réfléchir à une numérotation lui permettant une analyse statistique aujourd'hui inexistante<sup>77</sup>.

À défaut d'éléments statistiques sur l'allotissement, l'examen d'un échantillon de 25 marchés (ci-dessous) montre que celui-ci est relativement généralisé. L'allotissement par secteurs géographiques est également parfois utilisé.

### **7.3.3 Le constat du bon respect des règles de passation pour un échantillon de marchés**

Les procédures de marchés publics sont largement utilisées dans la collectivité (plus de 95 % des dépenses éligibles). Néanmoins, la chambre a examiné la bonne mise en concurrence des sociétés.

L'examen des principaux tiers bénéficiaires des marchés montre que quelques contrats importants concentrent les principales dépenses :

- en investissement les principaux tiers sont les titulaires de marchés de travaux d'assainissement, de PPP, et de constructions d'ouvrages importants (franchissement de la Seine) ;
- en fonctionnement, le contrat de remboursement des chèques-réussite (initialement codifié « hors marché »), les loyers PPP, l'hébergement d'urgence ou de voirie, concentrent les principaux crédits.

Au-delà des montants des contrats, la chambre a sélectionné un échantillon de 25 marchés en fonction de l'importance et de la récurrence des titulaires des contrats (notamment entre 13 et 50 contrats en cours sur la période) afin de s'assurer du respect de la concurrence et de la juste analyse des offres.

L'analyse de ces marchés fait ressortir, pour l'échantillon concerné, le respect des procédures de mise en concurrence, des règles de jugement des offres et la qualité des analyses en CAO<sup>78</sup>. Le critère du prix est généralement pondéré à 40 % alors que les critères qualitatifs et environnementaux le sont à 60 %.

La chambre n'a toutefois pas pu se faire remettre l'ensemble des pièces, malgré plusieurs relances, notamment pour une entreprise identifiée. Cette entreprise, très présente sur les marchés de travaux de voirie, est régulièrement titulaire des appels d'offres. Toutefois l'examen des autres marchés avec ce titulaire n'a pas amené la Chambre à faire d'observations.

La chambre appelle le département à suivre davantage les éléments statistiques de sa pratique de la commande publique (qu'elle doit par ailleurs publier) et à élargir l'usage de la nomenclature des achats afin de pouvoir s'assurer du respect des seuils de procédure dans la définition de ses besoins.

---

<sup>77</sup> Nouveau numéro se termine par le n° de lot et un tiret et le nombre de renouvellements. (ex :2019-9300000004-01). À titre de traitement statistique, il serait préférable que le nombre détaché soit le n° du lot, et le numéro du marché (« mère ») se terminant par le nombre de renouvellements.

<sup>78</sup> Commission d'appel d'offres.

---

***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

Le département utilise largement les marchés publics pour ses achats, soit à hauteur de 95 % des dépenses éligibles. Le respect des règles de mise en concurrence et d'analyse des offres est apparu à la chambre de bonne qualité sur la base de l'échantillon des marchés sélectionnés. Les commandes hors marché relèvent pour l'essentiel de ses missions sanitaires et sociales (honoraires, transport, hébergements) qui peuvent être exonérées des procédures de marchés publics dans les conditions prévues par le code. Le département gagnerait à mieux connaître et analyser sa pratique de la commande publique, notamment en renforçant l'usage de la nomenclature des achats, en codifiant mieux ses marchés, et en définissant davantage les achats « sanitaires et sociaux » exclus des procédures formalisées.

---

<p><b>Recommandation performance 2 : Améliorer la cartographie des achats (nomenclature « achats » et exclusions du domaine social) notamment en créant un tableau global de suivi et de programmation des achats.</b></p>
--

## ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure .....	61
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport .....	62
Annexe n° 3. Amortissements.....	63
Annexe n° 4. Prévision budgétaire .....	67
Annexe n° 5. Soldes intermédiaires de gestion comparés .....	68
Annexe n° 6. Comparaison des charges de personnel.....	70
Annexe n° 7. Détail du solde budgétaire de la recentralisation du RSA .....	71
Annexe n° 8. Comparaison des subventions aux tiers (en € par habitant).....	72
Annexe n° 9. Évolution du produit fiscal de la taxe foncière .....	73
Annexe n° 10. Fiscalité comparée.....	74
Annexe n° 11. Recettes institutionnelles comparées.....	75
Annexe n° 12. Financement du PRISME en date de novembre 2022 .....	76
Annexe n° 13. Comparaison du pourcentage de titulaires (2020) .....	77
Annexe n° 14. Évolution du taux de vacances d'emplois (en %).....	78
Annexe n° 15. Calcul rotation effectifs .....	79
Annexe n° 16. Comparaison du taux d'encadrement .....	80
Annexe n° 17. Variation des effectifs par filière (en ETP).....	81
Annexe n° 18. Calcul du coût du temps de travail .....	82
Annexe n° 19. Taux d'absentéisme.....	83
Annexe n° 20. Coût de l'absentéisme .....	84
Annexe n° 21. Définition et exclusions marchés et hors marchés .....	85
Annexe n° 22. Glossaire des sigles.....	86

### Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du département de la Seine-Saint-Denis a porté sur les exercices 2015 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Stéphane Troussel à compter du 4 septembre 2012.

*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 :*

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence	Sans objet	

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Notification d'ouverture de contrôle	31 janvier 2022	M. Stéphane Troussel
Entretien de début de contrôle	11 février 2022	M. Stéphane Troussel
Entretien de fin d'instruction	21 juillet 2022	M. Stéphane Troussel

Délibéré de la formation compétente		Date	Participants
Rapport d'observations provisoires		24 août 2022	
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations provisoires		17 octobre 2022	M. Stéphane Troussel
Notification d'extraits du rapport d'observations provisoires		17 octobre 2022	Trésorerie de Saint Denis
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires		Nombre	Date
		2	21 décembre 2022 17 novembre 2022

Auditions	Date	Destinataire
Ordonnateur/Ancien ordonnateur/Tiers		

Délibéré de la formation compétente		Date	Participants
Rapport d'observations définitives		01 mars 2023	
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations définitives	1	04/05/2023	M. Stéphane Troussel
Notification d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives		Nombre	Date
		1	09/06/2023

**Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport**

N° Recom.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)
1	Assurer conformément à l'instruction comptable M52, la concordance de l'inventaire et de l'actif du comptable	régularité	comptabilité	oui	majeur	
2	Tenir une comptabilité d'engagement conformément à l'article L. 3341-1 CGCT, permettant notamment d'engager comptablement l'ensemble des marchés publics et de définir les restes à réaliser à reporter sur l'exercice suivant	régularité	comptabilité	oui	majeur	
3	En application de l'article D. 3321-2 du CGCT, provisionner le risque de dépréciation des créances et le risque contentieux, et non pour les investissements futurs, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M 52	régularité	comptabilité	oui	très important	
4	En application du décret du 29 mars 2013, respecter le délai de paiement des entreprises fixé à 30 jours dont 20 jours pour la collectivité	régularité	comptabilité	oui	très important	
5	En application de l'article L. 2192-13 du code de la commande publique, verser les intérêts moratoires dus aux tiers ayant fait l'objet de retards de paiement	régularité	comptabilité	oui	important	
6	Régulariser la déclaration et la fiscalisation des avantages en nature conformément à l'arrêté du 10 décembre 2002, relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale 59	régularité	GRH	non	important	
7	Contrôler l'exactitude de l'information budgétaire relative à la réalisation des autorisations de programme et la compléter par une information par « plans départementaux »	performance	situation financière	non	important	
8	Améliorer la cartographie des achats (nomenclature « achats » et exclusions du domaine social) notamment en créant un tableau global de suivi et de programmation des achats	performance	achats	non	très important	

(1) Nature : régularité, performance

(2) Domaines : achats, comptabilité, gouvernance et organisation interne, situation financière, gestion des ressources humaines (GRH), situation patrimoniale, relation avec des tiers.

(3) Oui (montant estimé le cas échéant), non.

(4) Majeur – très important – important.

(5) Totalement mise en œuvre (TMO) - mise en œuvre en cours (MOC) - mise en œuvre incomplète (MOI) – non-mise en œuvre (NMO) - refus de mise en œuvre (RMO) - devenue sans objet (DSO).

### Annexe n° 3. Amortissements

Outre les trois délibérations des 7 octobre 2003, 21 juin 2012 et 28 février 2013 fixant les durées d'amortissement, le département en a pris une nouvelle le 25 juin 2015 qui fixe pour la première fois, à 500 €, le seuil en deçà duquel les immobilisations s'amortissent en un an. Les durées d'amortissement sont cohérentes avec le barème indicatif proposé par l'instruction M52.

La concordance entre les comptes 28 et 6811 est établie.

Un état des biens meubles et immeubles, annexé aux documents budgétaires (état des immobilisations) permet le suivi des amortissements.

**Tableau n° 1 : Les dotations aux amortissements (en €)**

Compte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>6811</b>	54 093 954,13	51 169 057,44	50 740 202,91	53 660 710,62	62 013 854,31	69 690 978,03	78 199 177,09
<b>28</b>	54 093 954,13	51 169 057,44	50 740 202,91	53 660 710,62	62 013 854,31	69 690 978,03	78 199 177,09
<b>écart</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour 2021

Eu égard aux immobilisations en cours, non transférées aux comptes définitifs d'immobilisations, le montant des dotations aux amortissements, que l'équipe de contrôle n'a pas évalué, ne reflète pas la réalité du coût budgétaire de ces charges.

#### - **Frais d'études, de recherche et de développement et frais d'insertion : compte 203**

Les frais d'études, de recherche et de développement et les frais d'insertion non suivis de réalisation sont amortis sur une période n'excédant pas cinq ans.

Les études suivies de réalisation sont transférées au compte 23 au moment du lancement des travaux puis basculées au compte d'immobilisation définitif.

La correcte comptabilisation des frais d'études contribue à une meilleure connaissance de la composition de l'actif immobilisé ; elle permet d'ouvrir droit à compensation au titre du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), lorsque ces études sont suivies de la réalisation des travaux correspondants. Dans le cas contraire, ces frais sont sortis du bilan après amortissement.

**Tableau n° 2 : Amortissement des frais d'études (en €)**

Compte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>C/2031</b>	50 959 328,35	47 042 131,90	46 258 916,21	33 517 195,66	20 179 079,71	23 879 733,82	31 250 426,51
<b>C/28031</b>	642 485,00	630 132,00	630 287,01	0,00	0,00	10 977,00	11 556,00

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour 2021

Compte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>C/2033</b>	541,60	51 517,60	106 489,60	173 881,60	102 349,00	60 769,00	60 769,00
<b>C/28033</b>						10 172,00	11 619,00

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour 2021

Peu d'amortissements ont été passés sur ces comptes. Le département indique que la plupart des études sont suivies de réalisations (par exemple en 2018 et 2019, aucun amortissement n'a été comptabilisé).

**- Subventions d'équipement versées : compte 204**

Le compte 204 enregistre les subventions d'équipement versées aux organismes publics (compte 2041), à des personnes de droit privé (compte 2042), à des établissements publics locaux d'enseignement (compte 2043) et en nature (compte 2044).

Les subventions d'équipement versées sont amorties sur une durée maximale de :

- 5 ans lorsqu'elles financent des biens mobiliers, du matériel ou des études ;
- 30 ans lorsqu'elles financent des biens immobiliers ou des installations ;
- 40 ans lorsqu'elles financent des projets d'infrastructures d'intérêt national.

Le département procède aux amortissements des subventions d'équipement versées.

**Tableau n° 3 : Amortissement des subventions d'équipement versées (en €)**

Compte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Subventions d'équipement aux organismes publics</b>							
C/2041	378 565 764,07	406 729 294,69	430 988 979,55	462 927 140,05	508 171 227,36	517 368 462,14	561 730 895,60
C/28041	23 189 936,00	24 809 607,00	26 123 260,81	27 155 846,94	28 448 190,07	29 422 298,25	31 022 542,69
<b>Subventions d'équipement aux personnes de droit privé</b>							
C/2042	89 621 455,50	96 046 291,46	99 376 944,38	101 820 844,58	105 595 847,05	118 039 026,83	126 100 855,55
C/28042	5 529 724,04	4 019 412,87	2 705 289,69	2 898 120,00	2 999 782,12	3 269 815,15	4 974 571,30
<b>Subventions aux établissements scolaires publics pour leurs dépenses d'équipement</b>							
C/2043	6 373 171,20	6 911 959,01	7 151 337,08	7 225 361,88	7 674 265,69	6 250 428,79	6 433 128,48
C/28043	485 358,00	695 291,00	803 051,45	832 533,84	865 745,31	756 235,03	567 500,48
<b>Subventions d'équipement en nature</b>							
C/204412					7 674 579,69	7 674 579,69	7 674 579,69
C/2804412						506 495,00	506 495,00

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour 2021

**- Concessions et droits similaires : compte 205**

**Tableau n°4 : Concessions et droits similaires (en €)**

Compte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
C/2051	65 158 335	68 571 320	72 612 473	78 485 632	85 420 050	92 226 949	100 454 223
C/28051	5 988 300	2 508 888	1 285 083	2 092 613	3 267 244	4 654 126	5 412 985

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour 2021

**- Autres immobilisations incorporelles : compte 2088**

**Tableau n° 5 : Autres immobilisations incorporelles**

Compte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
C/208	99 750,91	99 750,91	99 750,91	99 750,91	99 750,91	579 750,91	579 750,91
							240 000,00

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour 2021

**- Les subventions d'investissement reçues et les fonds affectés par la loi à des opérations d'équipement : compte 13**

Les subventions d'investissement reçues comprennent :

- les subventions d'équipement qui financent soit un équipement déterminé, soit un ensemble d'équipements déterminés.

Elles s'imputent

- au compte 131 lorsqu'elles financent une immobilisation amortissable ;
  - au compte 132 lorsqu'elles financent un bien non amortissable ;
  - au compte 138 lorsqu'elles financent une partie de la dette contractée par la collectivité.
- Les fonds affectés par la loi à des opérations d'équipement.

Ils sont comptabilisés :

- au compte 133 s'ils sont rattachés à des actifs amortissables ;
- au compte 134 s'ils sont rattachés à des actifs non amortissables.

Les subventions reçues et les fonds rattachés à des actifs amortissables (comptes 131 et 133) sont repris chaque année, à la section de fonctionnement afin d'atténuer la charge de dotation aux amortissements de ces biens et disparaissent du bilan. Par opposition, ceux qui sont rattachés à des actifs non amortissables (comptes 132 et 134) subsistent durablement au bilan.

La reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 par le crédit du compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat ». Ces subventions sont dites transférables.

Lorsque la subvention est totalement reprise, le comptable solde à son initiative le compte 131 ou 133 en le débitant par le crédit de la subdivision intéressée du compte 139 (opération d'ordre non budgétaire).

En réponse à notre interrogation, le département indique que la forte progression des recettes d'investissement constatée depuis 2018 est consécutive à la création du fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2I).

Le montant du fonds a été arrêté en 2019 à 150,6 millions d'euros. Pour la Seine-Saint-Denis, l'appel de fonds en dépense s'est établi à 13,5 millions d'euros et la ressource encaissée à 44,2 millions d'euros, soit un produit net de 30,7 millions d'euros au sein de la section d'investissement.

En 2020, le fonds a été reconduit à hauteur de 150 millions d'euros. Pour la Seine-Saint-Denis, la contribution s'est élevée à 13,1 millions d'euros et la recette à 49,7 millions d'euros, soit un produit net de 36,6 millions d'euros.

**Tableau n° 6 : Subventions transférables (en €)**

Compte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
C/131	8 875 768,50	14 418 998,02	20 101 945,18	21 221 303,44	71 895 398,41	126 955 873,47	173 127 480,99
C/133	88 833 650,64	96 863 438,64	104 893 226,64	112 923 014,64	121 116 213,64	129 146 001,64	139 157 625,74

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour 2021

**Tableau n° 7 : Équilibre des écritures comptables (en €)**

Compte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
C/139	8 322 173,00	8 345 003,00	8 356 467,00	8 724 196,00	8 770 707,00	17 790 925,46	27 768 927,00
C/777	8 322 173,00	8 345 003,00	8 356 467,00	8 724 196,00	8 770 707,00	17 790 925,46	27 768 927,00

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour 2021

Les écritures comptables apparaissent conformes à la M52.

**- Les opérations de cessions d'actifs**

Le contrôle des opérations de cession tend à vérifier si les écritures comptables ont été correctement passées et, dans l'hypothèse où des anomalies sont constatées, d'apprécier l'incidence de ces anomalies sur les comptes des exercices en examen.

La constatation du prix de cession est enregistrée au compte 775 ; la sortie du bien s'effectue pour sa valeur nette comptable au compte 675 ; le transfert de la plus ou moins-value en section d'investissement est constatée au compte 192.

**Tableau n° 8 : Équilibre des opérations de cession (en €)**

Intitulé		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
C/775		1 145 266,00	9 207 099,48	6 792 592,00	5 006 429,00	8 477 455,56	7 608 281,00	480 132
C/776		272 829,41	352 931,47	658 309,94	1 357 842,61	935 402,57	231 217,34	7 168 325
Produit des cessions d'immobilisations + diff. négative (775+776)	<b>A</b>	1 418 095,41	9 560 030,95	7 450 901,94	6 364 271,61	9 412 858,13	7 839 498,34	7 648 457
C/675		536 803,24	1 352 265,30	974 850,66	3 100 769,94	5 372 962,72	902 152,53	7 484 424
C/676		881 292,17	8 207 765,65	6 476 051,19	3 263 501,67	4 039 895,41	6 937 345,81	164 033
Valeur comptable des immobilisations cédées + diff. Positive (675+676)	<b>B</b>	1 418 095,41	9 560 030,95	7 450 901,85	6 364 271,61	9 412 858,13	7 839 498,34	7 648 457
Anomalie en cas d'écart	<b>A-B</b>	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0
Différence sur réalisation positive (676)		881 292,17	8 207 765,65	6 476 051,19	3 263 501,67	4 039 895,41	6 937 345,81	7 168 325
Différence sur réalisation (192 crédit)		881 292,17	8 207 765,65	6 476 051,19	3 263 501,67	4 039 895,41	6 937 345,81	7 168 325
Anomalie en cas d'écart		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Différence sur réalisation négative (776)		272 829,41	352 931,47	658 309,94	1 357 842,61	935 402,57	231 217,34	164 033
Différence sur réalisation (192 débit)		272 829,41	352 931,47	658 309,94	1 357 842,61	935 402,57	231 217,34	164 033
Anomalie en cas d'écart		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0

Source : comptes de gestion et balance ANAFI pour 2021

Les écritures comptables relatives aux opérations de cession ont été passées de façon régulière.

### Annexe n° 4. Prévision budgétaire

en M€		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
<b>DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT</b>									
Budget primitif	<b>BP</b>	1 805,21	1 805,39	1 812,48	1 842,36	1 898,96	1 989,41	1 979,94	
Total crédits ouverts	<b>T</b>	1 870,83	1 863,31	1 926,44	1 933,03	1 995,87	2 046,77	2 104,37	
Réalisations (compte administratif)	<b>R</b>	1 847,69	1 817,68	1 876,57	1 925,86	1 983,05	2 022,60	2 067,84	
<b>R/T en %</b>		98,76	97,55	97,41	99,63	99,36	98,82	98,26	98,59
<b>R/BP en %</b>		102,35	100,68	103,54	104,53	104,43	101,67	104,44	102,87
<b>RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT</b>									
Budget primitif	<b>BP</b>	1 898,02	1 941,52	1 924,67	1 950,90	1 966,69	2 049,86	2 040,91	
Total crédits ouverts	<b>T</b>	1 915,17	1 960,93	1 960,03	1 953,99	1 970,34	1 996,61	2 061,69	
Réalisations (compte administratif)	<b>R</b>	1 933,63	1 976,24	1 988,66	2 046,63	2 126,57	2 135,90	2 237,25	
<b>R/T en %</b>		100,96	100,78	101,46	104,74	107,93	106,98	108,52	103,81
<b>R/BP en %</b>		101,88	101,79	103,32	104,91	108,13	104,20	109,62	104,04
<b>DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT</b>									
Budget primitif	<b>BP</b>	277,57	336,93	295,36	342,32	338,70	334,62	322,14	
Total crédits ouverts	<b>T</b>	267,98	345,43	295,60	318,65	338,55	339,33	369,01	
Réalisations (compte administratif)	<b>R</b>	232,83	310,53	272,63	298,90	311,97	314,87	347,67	
<b>R/Ten %</b>		86,88	89,90	92,23	93,80	92,15	92,79	94,22	91,29
<b>R/BP en %</b>		83,88	92,17	92,30	87,32	92,11	94,10	107,93	90,31
<b>RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT</b>									
Budget primitif	<b>BP</b>	184,77	200,79	183,17	233,78	270,97	274,16	261,17	
Total crédits ouverts	<b>T</b>	229,59	243,53	293,16	287,23	316,87	334,57	363,63	
Réalisations (Compte administratif)	<b>R</b>	144,08	167,44	166,58	203,92	193,81	198,83	211,45	
<b>R/Ten %</b>		62,75	68,76	56,82	70,99	61,16	59,43	58,15	63,32
<b>R/BP en %</b>		77,98	83,39	90,94	87,23	71,53	72,52	80,96	80,60

Source : CRC (budgets primitifs, budgets supplémentaires, décisions modificatives et comptes administratifs)

Des modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement peuvent être apportées au budget par le conseil départemental, pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget, ou entre les deux sections, dans le délai de 21 jours après la fin de l'exercice budgétaire.

Les délibérations relatives à ces modifications budgétaires doivent être transmises au représentant de l'État, au plus tard cinq jours après le délai limite visé ci-dessus, c'est-à-dire le 26 janvier de l'exercice suivant (article L. 1612-11 du CGCT).

Les délibérations prises après le 21 janvier ou transmises postérieurement au 26 janvier n'ont, d'après la loi, aucun effet juridique.

**Annexe n° 5. Soldes intermédiaires de gestion comparés**

Moyenne de période €/hab.	CD 93	CD IDF	CD> 1M HAB
<b>Produits de gestion</b>	<b>1 230</b>	<b>960</b>	<b>1 004</b>
<b>Ressources fiscales propres</b>	<b>848</b>	<b>831</b>	<b>764</b>
- dont taxes foncières	257	228	218
- dont CVAE	142	190	121
<b>dont AC CVAE</b>	<b>51</b>	<b>67</b>	<b>32</b>
- DMTO et urbanisme	164	257	217
- dont taxe sur véhicules (et assurances)	120	78	101
- taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)	162	78	101
- autres	3	- 1	5
<b>Fiscalité reversée</b>	<b>91</b>	<b>- 41</b>	<b>6</b>
- FNGIR	23	- 19	7
- Fonds CVAE	3	- 3	- 1
- Fonds DMTO	28	- 26	- 12
- FSRIF	17	- 0	- 0
- autres fiscalité péréquée	20	7	11
<b>Recettes institutionnelles</b>	<b>260</b>	<b>141</b>	<b>204</b>
- dont DGF	139	74	112
- dont autres Dotations	5	3	5
- compensations	78	45	58
- dont autres péréquations	37	18	28
<b>Recettes d'exploitation</b>	<b>32</b>	<b>28</b>	<b>31</b>
- dont valorisation domaine	8	9	6
- recouvrement aides	15	15	20
- dont remboursement frais et personnel (aux BA, interco,...)	10	4	5
- dont solde opérations avec les BA	-	0	0
<b>Charges de gestion</b>	<b>1 145</b>	<b>803</b>	<b>868</b>
<b>- dont charges générales brutes</b>	<b>92</b>	<b>67</b>	<b>62</b>
- dont achats (y c. variation de stocks)	12	11	9
- dont crédit-bail	-	0	0
- dont locations et charges de copropriétés	13	5	5
- dont entretien et réparations	13	13	11
- dont assurances et frais bancaires	1	1	1
- dont autres services extérieurs	27	18	11
- dont contrats de prestations de services avec des entreprises	5	4	4
- dont honoraires, études et recherches	2	2	4
- dont publicité, publications et relations publiques	2	2	2
- dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	15	7	12
- dont déplacements et missions	1	1	1
- dont frais postaux et télécommunications	1	2	2
- dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	0	1	0
<b>- sous total brut</b>	<b>92</b>	<b>67</b>	<b>62</b>
- dont remboursement de frais de tiers (+)	5	1	1
<b>- dont charges générales nettes</b>	<b>87</b>	<b>66</b>	<b>60</b>
<b>- dont charges de personnel</b>	<b>234</b>	<b>166</b>	<b>173</b>
- dont rémunérations titulaires	93	74	74
- dont rémunérations non-titulaires	15	10	14
- dont assistantes maternelles	18	12	11
- dont personnels extérieurs	3	2	1
- dont régime indemnitaire	37	20	23
<b>- sous total rémunérations de personnel</b>	<b>167</b>	<b>119</b>	<b>123</b>
- dont charges sociales et fiscales nettes	67	48	50
<b>- sous total charges brutes de personnel</b>	<b>234</b>	<b>166</b>	<b>173</b>
- dont refacturations (+)	-	- 2	- 2
<b>- charges nettes de personnel</b>	<b>234</b>	<b>164</b>	<b>171</b>

Département de la Seine-Saint-Denis, cahier n° 1 : organique - exercices 2015 et suivants,  
**Rapport d'observations définitives**

<b>Dépenses d'intervention</b>	<b>681</b>	<b>413</b>	<b>491</b>
<b>Aides directes à la personne</b>	<b>450</b>	<b>222</b>	<b>292</b>
- dont revenu de solidarité active (RSA)	315	136	164
- dont aide personnalisée d'autonomie (APA)	80	47	79
- dont allocations personnes handicapées	44	30	39
- dont famille et enfance	7	3	5
- dont personnes âgées	0	0	0
- dont autres frais (bourses-prix-secours, cotisations pour tiers)	4	6	4
<b>Aides indirectes à la personne</b>	<b>231</b>	<b>191</b>	<b>199</b>
- dont accueil familial et frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance	127	80	87
- dont frais de séjours pour adultes handicapés	66	83	79
- dont frais de séjours pour personnes âgées	26	24	30
- dont autres frais (scolarité, hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)	11	4	3
<b>Subventions</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>33</b>
- dont subv. aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)	-	0	3
- dont subv. autres établissements publics	5	10	8
- dont subv. aux personnes de droit privé	34	19	22
- dont remises gracieuses	0	0	0
<b>Contributions obligatoires</b>	<b>50</b>	<b>71</b>	<b>68</b>
- dont dotation de fonctionnement des collèges	18	14	14
- dont contribution au service incendie	20	45	42
- dont contributions à des fonds sociaux	7	2	2
<b>Participations</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>32</b>
- dont organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment)	0	2	5
- dont contrats aidés	1	1	3
- dont coopération décentralisée	-	0	0
<b>Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
- dont indemnités (y c. cotisation) des élus	1	2	2
- dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	0	0	0
- dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	0	0	0
<b>Diverses de gestion</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
- dont hébergement et restauration scolaires	0	1	1
- dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	-	4	4
- dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	0	0	1
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>85</b>	<b>156</b>	<b>136</b>
<b>résultat financier</b>	<b>-26</b>	<b>-9</b>	<b>-10</b>
- dont fonds de soutien	2	-	0
<b>subventions exceptionnelles</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- subv. except. aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)	-	-	0
- subv. except. aux pers. privées	-	-	-
<b>autres : résultat exceptionnel</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>CAF brute</b>	<b>76</b>	<b>151</b>	<b>130</b>

## Annexe n° 6. Comparaison des charges de personnel

**Tableau n° 1 : Comparaison CD93 et départements de plus d'un million d'habitants de métropole**

en € / hab. en moyenne sur la période	CD 93	Échantillon	Écarts	% d'écart	% composition
<b>Charges de personnel</b>	<b>234</b>	<b>173</b>	<b>62</b>	<b>36</b>	
personnel titulaire (a)	93	74	19	26	31
personnel non titulaire (c)	15	14	2	12	3
+ Charges de personnel externe (c)	21	12	2	13	3
régime indemnitaire (d)	37	23	14	62	23
<b>sous-total hors ass. maternelles</b>	<b>167</b>	<b>123</b>	<b>37</b>	<b>30</b>	<b>59</b>
assistantes maternelles (b)	18	11	7	65	12
<b>sous-total rémunérations</b>	<b>167</b>	<b>123</b>	<b>37</b>	<b>30</b>	<b>59</b>
autres charges fiscales et sociales (e)	67	50	16	33	26
<b>sous-total charges brutes de personnel</b>	<b>234</b>	<b>173</b>	<b>53</b>	<b>31</b>	<b>85</b>
remboursement de personnel	0	-2	2	-100	4
<b>sous-total charges nettes de personnel</b>	<b>234</b>	<b>171</b>	<b>62</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

**Tableau n° 2 : Comparaison CD93 et CD Île-de-France (hors Paris)**

en € / hab. en moyenne sur la période	CD 93	Échantillon	Écarts	% d'écart	% composition
<b>Charges de personnel</b>	<b>234</b>	<b>166</b>	<b>70</b>	<b>42</b>	
personnel titulaire (a)	93	74	19	25	28
personnel non titulaire (c)	15	10	5	53	8
assistantes maternelles (b)	18	12	6	47	9
+ charges de personnel externe (c)	3	2	1	49	1
régime indemnitaire (d)	37	20	17	85	25
<b>sous-total rémunérations</b>	<b>167</b>	<b>119</b>	<b>48</b>	<b>40</b>	<b>71</b>
autres charges fiscales et sociales (e)	67	48	19	41	29
<b>sous-total charges brutes de personnel</b>	<b>234</b>	<b>166</b>	<b>67</b>	<b>40</b>	<b>100</b>
remboursement de personnel	0	-2	2	- 100	3
<b>sous-total charges nettes de personnel</b>	<b>234</b>	<b>164</b>	<b>70</b>	<b>42</b>	<b>103</b>

Source : CRC, d'après les fiches AEF

**Annexe n° 7. Détail du solde budgétaire de la recentralisation du RSA**

	2022	2023	2024	2025	2026	Gain cumulé
Effet de base (en M€)	49,8	49,8	49,8	49,8	49,8	249
Economie sur la dynamique du RSA (en M€)	11,4	23	34,9	47	59,3	175,6
Aide à l'investissement (en M€)	10	10				20
Transfert de la dynamique des recettes finançant le droit à compensation (en M€)	0	16	23	30	37	-115
<b>Total</b>	<b>62,2</b>	<b>66,8</b>	<b>67,7</b>	<b>66,8</b>	<b>72,1</b>	<b>329,6</b>

Source : rapport du 30.09.2021 aux 1<sup>ère</sup> et 3<sup>ème</sup> commissions

Selon le département, le gain est en fait composé de trois parts. La première (« effet base ») tient à une compensation calculée sur la moyenne de trois années passées et non sur la dernière (249 M€), une part qui tient à l'évitement de la croissance future de la dépense RSA (175 M€), une part qui vient réduire ces économies par la perte de la dynamique des recettes affectées au transfert (115 M€). Il convient d'ajouter également l'aide de 20 M€ à l'investissement versée par l'État.

En accord avec l'État le département consacrera une partie du gain annuel estimé (66 M€) au renforcement des dispositifs d'accompagnement à l'insertion. Cette charge (+ 23 M€) est toutefois lissée dans le temps, + 10 M€ en 2022 et à nouveau + 13 M€ en 2023 (convention pour une nouvelle donne territoriale en matière d'insertion). L'effort cumulé est donc de 102 M€ sur la période.

Par ailleurs, l'État, à titre exceptionnel (convention de reprise de droits et obligations envers la sécurité sociale entre l'État et le département de la Seine-Saint-Denis) reprend à sa charge ce que le département aurait dû rembourser à la sécurité sociale, au titre des versements effectués par elle, en fin d'année 2021 (90 M€). De ce montant est toutefois déduite l'avance de trésorerie faite lors du transfert, en 2009, à la CAF, par le département (27 M€).

Ce gain de 63 M€ s'ajoute au 330 M€ estimés par le département. Sur les 5 ans de l'expérimentation, la collectivité devrait donc bénéficier de 393 M€.

Enfin, les restes à recouvrer par la CAF auprès de tiers sans droit (versements indus) ont été transférés en 2021 au département. Celui-ci les a inscrits en recettes (+ 12 M€) sans en provisionner une partie potentiellement non recouvrable (cf. partie fiabilité).

L'opération de recentralisation du RSA a budgétairement bénéficié au département à hauteur de plus de 400 M€ (330 + 63 + 12). En contrepartie l'effort d'insertion du département représente 102 M€, soit un solde net de près de 300 M€ au bénéfice du département.

**Annexe n° 8. Comparaison des subventions aux tiers (en € par habitant)**

<b>En €/hab.</b>	<b>CD93</b>	<b>CDIDF<sup>79</sup></b>	<b>CDF<sup>80</sup></b>
<b>Subventions</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>33</b>
- dont subv. aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)	-	0	3
- dont subv. autres établissements publics	5	10	8
- dont subv. aux personnes de droit privé	34	19	22
- dont remises gracieuses	0	0	0

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

<sup>79</sup> Conseils départementaux franciliens.

<sup>80</sup> Conseils départementaux français.

**Annexe n° 9. Évolution du produit fiscal de la taxe foncière**

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
population	1 538 726	1 552 482	1 571 028	1 592 663	1 606 660	1 623 111	1 632 677
bases physiques nettes fiscales (en €)	2 415 196	2 433 377	2 460 265	2 524 351	2 583 935	2 636 395	2 636 396
taux de fiscalité (en %)	14,88	16,29	16,29	16,29	16,29	16,29	16,29
produit de fiscalité ménages*(en €)	359 577 583	397 089 080	401 113 269	412 183 345	422 080 627	430 688 266	431 152 479

Source : CRC, d'après les fiches AEF

**Annexe n° 10. Fiscalité comparée**

<b>moy €/hab.</b>	<b>CD 93</b>	<b>CD IDF</b>	<b>CD&gt; 1M HAB</b>
<b>ressources fiscales propres</b>	<b>848</b>	<b>831</b>	<b>764</b>
- dont Taxes foncières	257	228	218
- dont CVAE	142	190	121
<b>- dont AC CVAE</b>	<b>51</b>	<b>67</b>	<b>32</b>
- DMTO et urbanisme	164	257	217
- dont Taxe sur véhicules (et assurances)	120	78	101
- TIPP	162	78	101
- autres	3	1	5
<b>Fiscalité reversée</b>	<b>91</b>	<b>- 41</b>	<b>6</b>
- FNGIR	23	- 19	7
- Fonds CVAE	3	- 3	- 1
- Fonds DMTO	28	- 26	- 12
- FSRIF	17	- 0	- 0
- autres fiscalité péréquée	20	7	11

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

### **Annexe n° 11. Recettes institutionnelles comparées**

<b>moy €/hab.</b>	<b>CD 93</b>	<b>CD IDF</b>	<b>CD&gt; 1M hab.</b>
<b>Recettes institutionnelles</b>	<b>260</b>	<b>141</b>	<b>204</b>
- dont DGF	139	74	112
- ont autres Dotations	5	3	5
- compensations	78	45	58
- dont autres péréquations	37	18	28

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

**Annexe n° 12. Financement du PRISME en date de novembre 2022**

<b><u>Aides publiques obtenues</u></b>	En euros	Composition (en %)
Ville de Bobigny (obtenu)	500 000	1
Solideo (obtenu)	4 000 000	7
Fonds de solidarité interdépartemental FS2i (obtenu)	2 233 166	4
Métropole du Grand Paris (obtenu)	13 000 000	23
<b>Sous-total aides publiques obtenues (A)</b>	<b>23 733 166</b>	<b>43</b>
<b><u>Aides publiques à solliciter</u></b>		
Ville de Paris (à solliciter)		
Est Ensemble (à solliciter)		
<b>Sous-total aides publiques à solliciter (B)</b>		
<b>Sous-total co-financeurs (A+B)</b>	<b>23 733 166</b>	<b>43</b>
<b><u>Autofinancement</u></b>		
Fonds propres	31 731 968	57
Emprunt		
<b>Sous-total autofinancement</b>	<b>31 731 968</b>	<b>57</b>
<b>Sous-total financement PRISME</b>	<b>55 465 134</b>	<b>100</b>

Source : rapport provisoire JOP

**Annexe n° 13. Comparaison du pourcentage de titulaires (2020)**

% Titulaires / cadre emploi	CD Seine Saint Denis	Strate	Écart en points
<b>A</b>	78	62	<b>15,53</b>
<b>B</b>	78	70	<b>7,52</b>
<b>C</b>	90	96	<b>- 6,50</b>
<b><i>rappel moyenne</i></b>	84	<b>75</b>	<b>9,20</b>

Source : comptes administratifs et « les collectivités locales en chiffres 2022 »

**Annexe n° 14. Évolution du taux de vacances d'emplois (en %)**

<b>Taux de vacance</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Moyenne</b>
A	14	18	19	15	16	15	<b>16</b>
B	10	11	12	19	13	5	<b>13</b>
C	5	6	8	8	9	8	<b>7</b>
<b>Moyenne</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>11</b>

*Source : comptes administratifs*

### **Annexe n° 15. Calcul rotation effectifs**

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
nombre d'entrées	444	447,00	470,00	588,00	728,00	738,00	1 145
nombre de sorties	572	480,00	545,00	546,00	677,00	550,00	932
<i>VAR moyenne</i>	508	447,00	470,00	588,00	728,00	738,00	1 039
effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier	8 201	8 091	7 956	7 894	7 848	7 898	7 712
<b>rotation effectifs (en %)</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>13</b>

Source : bilan social CD93

### **Annexe n° 16. Comparaison du taux d'encadrement**

catégorie	<b>CD Seine Saint Denis (en %)</b>	<b>Strate (en %)</b>	<b>écart en points</b>
A	33	29	3,8
B	11	14	- 2,8
C	56	57	- 0,7
taux d'encadrement ( A+B/C)	<b>44</b>	<b>43</b>	1,0

*Source : comptes administratifs (les collectivités locales en chiffres 2022)*

**Annexe n° 17. Variation des effectifs par filière (en ETP)**

<b>Filières</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Écarts/2016</b>
emplois fonctionnels	6,00	6,00	7,00	7,00	7,00	7,00	1,00
emplois de cabinet	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	11,00	2,00
administrative	2 240,00	2 189,00	2 142,00	2 119,00	2 139,00	2 151,00	- 89,00
technique	2 172,00	2 112,00	2 133,00	2 153,00	2 151,00	2 301,00	129,00
sociale	820,00	799,00	787,00	786,00	782,00	780,00	- 40,00
médico sociale	1 531,00	1 469,00	1 455,00	1 423,00	1 397,00	1 338,00	- 193,00
médico technique	15,00	14,00	15,00	14,00	13,00	14,00	- 1,00
sport	1,00	1,00	-	-	7,00	5,00	4,00
culturelle	138,00	135,00	133,00	126,00	119,00	115,00	- 23,00
animation	53,00	63,00	67,00	78,00	103,00	118,00	65,00
police	-	-	-	40,00	-	-	-
autres	-	-	-	-	-	-	-
total avec EF et Cab	6 985,00	6 797,00	6 748,00	6 755,00	6 727,00	6 840,00	- 145,00

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune

**Annexe n° 18. Calcul du coût du temps de travail**

	calcul pour la collectivité	calcul théorique 1 607 pour un ETP
Jours dans l'année	365	365
week-ends	104	104
congés	37	25
moyenne des Fériés	8	8
jours ARTT si 35H	-	22
autres absences systématiques		
jours travaillés	216	206
heures hebdomadaires	35	39
Nb de jours	5	5
<i>heures travaillées par jour</i>	<i>7,00</i>	<i>7,80</i>
heures travaillées par an	<b>1 512</b>	<b>1 607</b>
temps de travail légal (2005)	1 607	1 607
différence en Heures/an	95	-
nombre ETPT de la commune	6 727	
perte en Heures / an	639 065	
perte en ETPT/ an	398	
masse salariale dernier CA	374 613 211	<b>En €</b>
coût moyen 1 ETP	55 688	
<b>Économie possible sur 1 an</b>	<b>22 145 772</b>	

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune

**Annexe n° 19. Taux d'absentéisme**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution (en %)
<b>Total des absences</b>	<b>263 639,0</b>	<b>272 709,0</b>	<b>267 489,0</b>	<b>247 406,0</b>	<b>242 765,0</b>	<b>220 439,0</b>	<b>211 248,0</b>	<b>- 20</b>
<b>- dont absences médicales (jours)</b>	<b>237 432,0</b>	<b>249 577,0</b>	<b>244 113,0</b>	<b>222 091,0</b>	<b>221 139,0</b>	<b>197 064,0</b>	<b>194 122,0</b>	<b>- 18</b>
% du total	90	92	91	90	91	89	92	
- dont jours...maladie ordinaire	118 259	119 650	119 513	106 256	108 690	95 558	93 214	- 21
- dont ...maladie professionnelle	8 063	11 655	11 676	7 902	8 560	11 044	14 822	84
<b>Taux d'absences compressibles (2)/ Absences médicales(en %)</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>54</b>	<b>51</b>	<b>53</b>	<b>54</b>	<b>56</b>	<b>5</b>
- dont .. LM, MLD et grave maladie	89 974	92 506	84 160	78 217	72 649	65 012	66 197	- 26
- dont ... accidents du travail	21 136	25 766	28 764	29 716	31 240	25 450	19 889	- 6
équivalent en ETP (calendaires)	650	684	669	608	606	540	532	- 18
rappel nombre ETP au 31.12	6 413	6 985	6 797	6 748	6 755	6 727	6 840	7
<b>Taux d'absentéisme médical ( jours travaillés) (en %)</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>- 15</b>

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune

**Annexe n° 20. Coût de l'absentéisme**

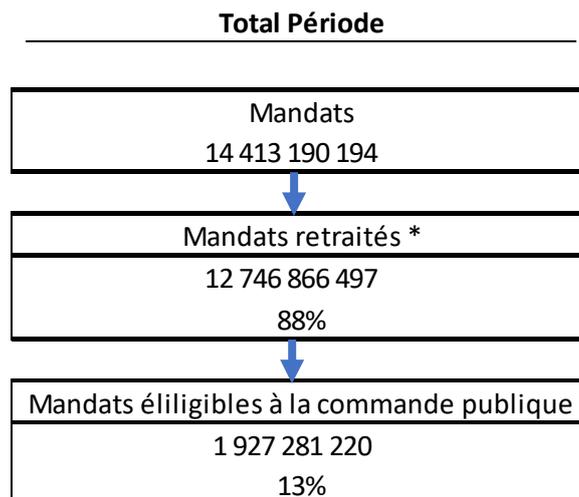
Coût des absences	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution (en %)
Rappel coût moyen / ETP (en €)	57 591	52 432	53 249	54 258	54 434	55 688	55 357	- 3,9
ETP équivalent en arrêt	650	684	669	608	606	540	532	- 18,2
Coût brut des absences (en €)	37 463 171	35 851 778	35 612 862	33 014 322	32 979 483	30 066 030	29 441 294	- 21,4
Rappel masse salariale (en €)	366 574 054	362 783 623	356 832 568	362 304 745	364 925 199	371 986 930	370 500 376	1,1
Coût de l'absentéisme (en %)	10	10	10	9	9	8	8	

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune

## **Annexe n° 21. Définition et exclusions marchés et hors marchés**

La chambre utilise l'expression courante « hors marchés » pour désigner tous les achats qui ne nécessitent pas de procéder à une mise en concurrence publique spécifique, ni de recourir à une procédure formalisée telles que celles prévues au code de la commande publique. Ces achats peuvent tout à fait être réguliers dans les cas prévus par le code sus visé, notamment lorsque le volume d'achats est faible par exemple. À l'inverse, le terme de « marché » vise les achats qui doivent faire l'objet d'une publicité adaptée ou d'une procédure définie par le code, et reprise par le guide de la commande publique de la collectivité. Au regard de ces règles, le terme de « marché » renvoie aux achats supérieurs à 40 000 € HT au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (et 25 000 € HT antérieurement) et qui doivent être identifiés comme tels dans le fichier des mandats de la collectivité.

La chambre a examiné l'application des règles de la commande publique sur les comptes éligibles (comptes : 011, 65, 21 et 23) après avoir retraité le fichier des mandats transmis par la collectivité. Ce retraitement vise à exclure de l'analyse tous les mandats qui, par nature, ne sont pas soumis aux règles de mise en concurrence (dépenses entre personnes publiques, dépenses fiscales, subventions, mandats d'annulation, protocole transactionnels, indemnité concours, acquisitions d'œuvre, frais d'expertise, etc.), ainsi que certains mandats n'identifiant pas le numéro de marché alors qu'il existait bien un contrat. Au final, l'examen de la chambre porte sur 13 % des montants de la période (5 % du fonctionnement et 94 % de l'investissement).



## **Annexe n° 22. Glossaire des sigles**

<b>ANRU</b>	Agence nationale de renouvellement urbain
<b>APA</b>	Aide personnalisée d'autonomie
<b>AP-CP</b>	Autorisations de programmes et crédits de paiement
<b>AIS</b>	Allocation individuelle de solidarité
<b>BP</b>	Budget primitif
<b>CA</b>	Compte administratif
<b>CAF</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CP</b>	Crédit de paiement
<b>CRC</b>	Chambre régionale des comptes
<b>CVAE</b>	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
<b>DGP</b>	Délai global de paiement
<b>DGS</b>	Directeur général des services
<b>DMTO</b>	Droit de mutation à titre onéreux
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein
<b>FCTVA</b>	Fonds de compensation sur la taxe sur la valeur ajoutée
<b>FSRIF</b>	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
<b>Insee</b>	Institut national de la statistique des études économiques
<b>NOTRé</b>	Nouvelle organisation territoriale de la république (Loi)
<b>NPNRU</b>	Nouveau programme national de renouvellement urbain
<b>PPP</b>	Partenariat public privé
<b>RAR</b>	Restes à réaliser
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>Rifseep</b>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<b>ROB</b>	Rapport d'orientation budgétaire
<b>RSA</b>	Revenu de solidarité active
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée

## **REPONSE DE LA COLLECTIVITÉ**

**DE MONSIEUR STÉPHANE TROUSSEL  
PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL  
DE LA SEINE-SAINT-DENIS (\*)**

*(\*) 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.*



Stéphane Troussel  
Président du Conseil départemental



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
D'ILE DE FRANCE  
MONSIEUR THIERRY VUGHT  
PRESIDENT  
6 COURS DES ROCHES - BP 187 NOISIEL  
77315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

Bobigny, le 06 juin 2023

Monsieur le Président,

Vous m'avez transmis le 4 mai 2023 le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Département que j'ai l'honneur de présider.

Je souhaite à titre liminaire vous remercier et remercier vos équipes pour la qualité de mise en œuvre de ce contrôle qui s'est révélé être un exercice vivifiant pour notre collectivité bien que très prenant compte tenu, par ailleurs, du nombre d'examens de gestion dont nous avons fait l'objet de la part de la juridiction financière.

Les observations de la Chambre mettent en lumière la qualité de la gestion du Département. Comme vous l'indiquez à juste titre, la plupart des recommandations formulées lors du dernier contrôle opéré en 2015 ont été mises en œuvre, notamment en ce qui concerne la qualité de l'information comptable et financière, les processus d'attribution des aides sociales, la gestion des ressources humaines et le suivi des contrats de partenariat.

Je me félicite que la Chambre ait souligné l'amélioration continue des écritures comptables de la collectivité, de même que l'amélioration notable de l'information budgétaire et financière ; je considère que les manques encore pointés par la Chambre sont pour le Département un engagement à progresser encore.

S'agissant de la situation financière du Département, le rapport en souligne l'amélioration considérable au cours de la période, sous l'effet conjugué d'une hausse des recettes et d'efforts de gestion qui ont porté leurs fruits. Ces efforts conjugués à la recentralisation du financement du RSA, que nous avons réussi à obtenir de l'Etat, nous permettent d'aborder l'avenir avec davantage de sérénité et de continuer à être au rendez-vous des défis posés par le territoire. C'est là selon moi l'élément central de votre rapport.

En revanche, je regrette que la chambre ne tire pas tous les enseignements des observations qu'elle formule pourtant sur la situation atypique de notre collectivité au regard de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses de solidarité assumées par le Département. J'ajouterais à ce propos que votre même Chambre a souligné dans son rapport consacré aux collèges, la situation exceptionnelle de notre territoire et, là encore, l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses d'éducation supportées par le Département du fait de sa croissance démographique.

Les charges particulières du Département sont certes sociales mais aussi démographiques et même urbaines tant les retards d'aménagement pèsent aujourd'hui sur notre territoire.

C'est cette situation qui donne toute leur cohérence aux observations formulées par la Chambre : rigueur de gestion (tant financière qu'en matière de ressources humaines), dépenses d'équipement conformes à la moyenne mais capacités d'autofinancement dégradées par comparaison avec les collectivités de même taille et donc endettement élevé même si stabilisé depuis 4 exercices désormais. Tout ceci ne saurait s'analyser sans considérer que la situation financière du Département pâtit depuis de trop nombreuses années d'un déséquilibre structurel entre les charges induites par un territoire hors norme et des ressources concédées par l'Etat soit directement, soit indirectement par la définition de mécanisme de péréquation notoirement insuffisants.

Je regrette donc que la Chambre n'ait pas souligné avec force ce constat. Ce qui, en outre, aurait pu l'amener à relativiser l'importance de la dette départementale qui correspond à moins de 3 années de résultat de certaines collectivités départementales franciliennes contrôlées par votre juridiction dans une période récente. Ainsi la dette du Département de Seine Saint-Denis est moins la résultante de choix de gestion - que la chambre elle-même estime rigoureuse - que l'effet d'une décision implicite de faire supporter au Département de Seine Saint-Denis le poids financier d'un manque de courage politique en faveur de l'égalité.

\* \*  
\*

Les recommandations formulées par la Chambre sont essentiellement d'ordre paramétrique. Elles appellent néanmoins de ma part des commentaires et des corrections.

De manière générale, le rapport multiplie les comparaisons entre notre Département et des collectivités dites comparables (départements de plus d'un million d'habitants).

Il ne s'agit pas pour moi ici de contester les chiffres, mais bien le principe d'une telle comparaison, d'abord pour des enjeux de périmètre (notre Département étant l'un des deux seuls de France métropolitaine gérant en régie plus de cinquante crèches), mais surtout car cela ne prend aucunement en compte l'exceptionnalité de la situation de la Seine-Saint-Denis. Il apparaît ainsi étonnant de comparer à la norme métropolitaine un territoire qui a justement été qualifié par un ancien Premier Ministre « d'hors norme ». Cela conduit la Chambre à considérer (point 5.5) que « les recettes par habitant du Département sont environ 20% plus élevées que celles des départements comparables ». Je tiens à souligner avec force que ce constat n'a absolument aucun sens s'il n'est pas rapproché des charges qui s'imposent à la collectivité. Or le rapport multiplie ces comparaisons (à propos de la capacité d'autofinancement ou de la dette). Je regrette que ce défaut de rigueur de raisonnement ait poussé la Chambre à faire des analyses et conclusions finalement erronées.

Je regrette également que la Chambre n'ait pas davantage pris en compte des erreurs factuelles relevées par le Conseil Départemental à l'occasion du contradictoire. Ainsi au point 4.2.1, la Chambre a maintenu sa rédaction initiale (« la publicité insuffisante des actes budgétaires départementaux ») tout en reconnaissant que « l'information communiquée sur le site internet est désormais conforme à la règle fixée par la loi Notre de 2015 ».

C'est également le cas s'agissant du nombre de collaborateurs de cabinet que la Chambre s'obstine à considérer en augmentation contre toute réalité même si elle reconnaît que le nombre n'a jamais dépassé le plafond légal ; le nombre de collaborateurs de cabinet est constant depuis 2015, plafonné à 11, et la Chambre dispose de toutes les pièces le prouvant. De même, la Chambre considère que deux logements de fonction sont trop grands (5 pièces) au regard de la composition familiale des titulaires, considérant que tous deux sont célibataires, alors même que le Département lui a communiqué les pièces prouvant que les deux titulaires vivent maritalement avec deux enfants. Le maintien de ces affirmations est assez inexplicable et porte injustement préjudice à l'image de la collectivité.

Enfin, je souhaite souligner que si la période sous revue portait sur les années 2015-2021, certains des constats dressés par la Chambre ne s'appliquaient déjà plus au Département au moment où le rapport a été rédigé. Ainsi en est-il notamment du temps de travail puisque désormais, comme le reconnaît finalement la Chambre, le Département applique les 1607 heures dans le cadre légal. De même, s'agissant de l'endettement la Chambre excipe une progression de la dette sur la période sans mentionner la stabilité de cette même dette entre 2018 et 2022 et alors même qu'elle souligne que la durée de désendettement de la collectivité s'est significativement améliorée pour repasser sous les 10 ans.

De manière plus spécifique, et en suivant l'ordre des parties du rapport, je souhaite apporter les commentaires suivants.

#### **Partie 4 : Fiabilité comptable et financière**

##### ➤ 4.1.1 : l'actif du Département est imparfaitement valorisé

La Chambre souligne dans cette partie l'imparfaite valorisation de l'actif départemental. L'obligation de mettre en place d'un inventaire comptable a été rendue obligatoire au 1er janvier 2004, avec l'adoption de la nomenclature comptable M52, qui était assortie de l'obligation de réaliser des amortissements. Or, les immobilisations en cours d'avant 2004 posent une problématique d'identification et d'intégration, car elles ne sont pas inventoriées dans l'outil financier du Département et n'étaient pas amortissables sous la nomenclature comptable M51. La mise en production d'Helios en août 2008 a réduit notablement la capacité à reconstituer des données patrimoniales complètement fiables, les données ayant été transposées avec un montant global par compte et non avec une liste détaillée des biens à comptabiliser dans l'inventaire du Département. Le Département ne dispose donc pas de la complétude des données budgétaro-comptables dans le système d'information financier, et ne peut s'appuyer sur Helios pour ajuster l'inventaire du Département avec l'actif du comptable.

Pour autant, conscient de l'importance de la fiabilité de l'inventaire pour la fiabilité des comptes, le Département a créé des postes dédiés à la gestion comptable de son patrimoine, après la création d'un premier poste en 2013. Depuis octobre 2022, le Bureau de l'inventaire comptable de la Direction de finances compte quatre postes permanents, le dernier étant encore en cours de recrutement. L'objectif recherché sur ce chantier nécessairement pluriannuel est bien celui d'aboutir à un ajustement entre l'inventaire du Département et l'actif du comptable public.

Toutefois, le manque d'effectif à la paierie départementale a ralenti ce nécessaire travail d'ajustement. Ainsi, de nombreuses intégrations du compte 231 au chapitre 21 n'ont pu être traitées par la Paierie, faute de moyens. Le traitement automatique des intégrations par la Paierie, via un flux « indigo » injecté dans Helios, devrait être testé fin 2022, ce qui permettrait de facto de réduire le stock des immobilisations non intégrées. Ce décalage existe également pour le transfert des frais d'études du chapitre 20 aux chapitres 21 et 23. Des réunions techniques Paierie/Département régulières ont été mises en place à compter de 2021 pour accélérer ce travail qui progressera de façon significative en 2023.

Par ailleurs, la comptabilisation des amortissements s'est améliorée d'année en année, notamment via un travail de sensibilisation des directions à l'utilisation du chapitre 21 qui a permis d'augmenter progressivement le montant global des amortissements, d'autant que le budget d'investissement du Département a lui aussi augmenté en valeur. Grâce à l'analyse complète des prévisions budgétaires, les dotations des avances du compte 238 sont même comptabilisées, ce qui témoigne de la volonté de produire un budget sincère et fiable au regard des informations disponibles au moment du vote du Budget.

Le Département poursuivra son investissement dans ce chantier afin de continuer à améliorer la valorisation de son actif.

#### ➤ 4.1.3 : L'amortissement des immobilisations

La recommandation de régularité n°1 : « assurer, conformément à l'instruction comptable M52, la concordance de l'inventaire et de l'actif du comptable » procède du point précédent.

Je tiens néanmoins à souligner que, conformément à l'instruction M52, les amortissements sont réalisés régulièrement en fonction des investissements de l'année N-1. Depuis 2019, la volonté du Département de fiabiliser les amortissements a permis de renforcer nettement les dotations, qui sont passés de 53,67 M€ à 79,11 M€, soit une augmentation de 47%. La procédure de dotations aux amortissements s'est encore affinée depuis trois ans, permettant ainsi de distinguer des amortissements manquants ou en double. En outre, pour identifier les failles possibles dans l'identification des amortissements à passer, le contrôle des dotations est réalisé a priori et a posteriori. Quant aux biens historiques encore à inventorier, ils seront comptabilisés en fonction des normes en vigueur avant 2004.

#### ➤ 4.1.4 : les immobilisations financières (comptes 26 et 27) à régulariser

Courant 2022, une partie des immobilisations financières a pu être identifiée et inventoriée dans l'outil financier. Toutefois, ce travail d'ajustement est fortement impacté par le manque d'information fiable sur les biens antérieurs à 2004. Cela nécessite un travail de recherche en lien avec la Paierie, les directions opérationnelles et le bureau de la dette à la Direction des finances, avec une attention particulière pour les participations dans les SEM ou les SPL. Le recrutement en cours d'un analyste de l'inventaire comptable permettra de travailler sur ces immobilisations, tout comme les comités techniques Département/Paierie qui se tiennent dorénavant à échéance régulière.

➤ 4.1.5 : Le principe d'indépendance des exercices en partie non respecté

La Chambre estime que le principe d'indépendance des exercices est, en partie, non respecté. Ceci donne lieu à la recommandation de régularité n°2 : « tenir une comptabilité d'engagement conformément à l'article L 3341-1 CGCT, permettant notamment d'engager comptablement l'ensemble des marchés publics et de définir les restes à réaliser à reporter sur l'exercice suivant ».

Le Département est soucieux de respecter le principe d'indépendance des exercices. C'est à cet effet qu'en section de fonctionnement est mise en œuvre la procédure de rattachement, touchant principalement les dépenses sanitaires et sociales (soit le cœur des compétences départementales), procédure qui vise à faire apparaître dans le résultat de l'exercice l'ensemble des charges qui s'y rattachent.

Concernant la section d'investissement, le choix a été porté sur une gestion pluriannuelle des engagements à travers l'outil qu'est l'autorisation de programme. La législation a créé cet outil pour ne pas faire peser sur un exercice une charge pluriannuelle. Les autorisations de programme représentent en 2021 plus de 85% des dépenses d'équipement du Département (hors dette et loyers des PPP) et près de 90% au prévu 2022, permettant ainsi un suivi pluriannuel de nos engagements.

Au sein du Département, le montant des restes à mandater est comptabilisé à partir de la comptabilité d'engagement qui, si elle est perfectible, est de mieux en mieux respectée par les directions opérationnelles. Dans le cas présent, en matière d'autorisation de programme, le solde de dépenses adossé à des AP engagées est basculé en N+1 sans faire l'objet de reste à réaliser sur l'exercice. Il s'agit, autrement dit, d'un lissage en fin d'exercice. Ce lissage des crédits non consommés a pour objectif de ne pas modifier le montant de l'AP en raison d'une non consommation totale des CP votés sur un exercice clos. Les CP non consommés au 31 décembre de l'année sont techniquement basculés dans le logiciel financier sur un exercice ultérieur. Il incombe ensuite au gestionnaire de les repositionner sur un exercice budgétaire en fonction du calendrier prévisionnel actualisé d'ordonnancement des dépenses.

Les Enveloppes pluriannuelles d'investissement (EPI), en intégrant la dette et les PPP, représentent quant à elles en 2019 196 millions d'euros, et ont été réalisés à hauteur de 99,2% (soit un disponible de 1,6 million d'euros). En 2020, le taux de réalisation était de 95,2%, s'expliquant par une non-consommation de 2,8 millions d'euros de remboursement en capital de la dette, 2,8 millions d'euros de réserve et 0,8 million d'euros de dépenses au titre des frais pour la Brigade des Sapeurs-pompiers, qui ne se reportent pas. Enfin, en 2021, le taux de réalisation est de 97,4%, laissant un disponible de 5,7 millions d'euros, s'expliquant principalement par la non réalisation d'une acquisition foncière. Aussi, ce sont moins de 3 millions d'euros en EPI en moyenne sur les 3 dernières années qui n'ont pas été réalisés sur le budget principal.

Il est à noter que le Département de la Seine-Saint-Denis se caractérise par un très bon taux de réalisation de ses dépenses d'équipement (plus de 92 en moyenne sur les exercices 2019-2022), permettant ainsi de ne pas gonfler artificiellement l'emprunt inscrit en prévisionnel et réalisé.

En définitive, le Département ne peut souscrire à l'idée présente dans le rapport selon laquelle l'absence d'utilisation des restes à réaliser affecte la sincérité de son budget.

➤ 4.1.6 : des restes à recouvrer de 102 M€ dont la moitié en phase contentieuse

Concernant les restes à recouvrer, ceux-ci sont constitués à parité de créances amiables et de créances en phase contentieuse. Par ailleurs, un tiers de ces restes à recouvrer concernent des personnes publiques et devraient faire l'objet d'un recouvrement suite aux actions menées par la Paierie départementale auprès des débiteurs concernés. Sur les deux tiers des restes à recouvrer auprès de personnes privées, la moitié sont des créances de moins de 3 ans et l'autre moitié sur des créances de plus de trois ans. Dans ces deux stocks, la majorité des créances sont des indus d'aides sociales (en particulier de RSA) dont le recouvrement est complexe.

Pour réduire le stock de ces restes à recouvrer, le Département a :

- autorisé la Paierie à lancer des procédures de recouvrement d'office auprès de plusieurs débiteurs publics ;
- annulé des titres n'ayant aucune chance d'être recouverts ;
- entamé, depuis 2019, une politique d'admission en non-valeur (environ 2,5M€/an) qui a permis d'apurer une part conséquente du stock le plus ancien de ces restes à recouvrer
- conclu avec la Paierie départementale une « Convention de recouvrement » contenant des engagements en termes de transmission d'informations entre le Département et la Paierie, de pilotage partagé des restes à recouvrer.

De plus, conformément à l'item prévu dans l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL), le Département provisionnera, à compter de 2023, 15% des créances douteuses de plus de 2 ans auprès de débiteurs privés, soit approximativement 7 millions d'euros.

➤ 4.1.7. L'absence ou l'irrégularité du provisionnement

La Chambre critique la pratique du provisionnement par la collectivité départementale. Cela donne lieu à la recommandation de régularité n°3 : « en application de l'article D 3321-2 CGCT, provisionner le risque de dépréciation des créances, cesser le provisionnement pour investissements futurs et respecter l'obligation de provisionner les risques contentieux conformément à la M52 ».

Le Département a fait face, ces dernières années, à une contrainte très forte sur ses dépenses de fonctionnement, en particulier avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022, date à laquelle est entrée en vigueur l'expérimentation de la renationalisation du financement du RSA. Outre le RSA, d'autres dépenses de fonctionnement ont augmenté de façon mécanique (APA, PCH, dépenses d'aide sociale à l'enfance, contribution à Ile-de-France Mobilité, contribution à la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris, etc.).

Le Département a donc fait le choix, pour préserver ses équilibres budgétaires, de provisionner une partie de ses excédents et de les reprendre lors des différents budgets primitifs, dans l'esprit du provisionnement en matière de droits de mutations à titre onéreux (DMTO) rendu possible par le décret du 15 juillet 2022. Ces provisions ont bien répondu à des risques portant sur les charges de fonctionnement.

Ainsi, en dépit de la contrainte très forte sur ses budgets et d'un autofinancement faible, le Département a pu honorer l'ensemble de ses engagements financiers. La reprise des provisions, en améliorant l'autofinancement, a également permis au Département de continuer à investir sans dégrader l'encours de sa dette. Ainsi, depuis quatre exercices, la dette départementale est stable.

S'agissant du risque financier relatif aux contentieux, le Département estime que les contentieux à fort enjeu financier sont essentiellement des litiges de "responsabilité" de nature assurantielle pour lesquels le Département est couvert par son assureur en cas de pertes (sous réserve d'une franchise dont le montant est minime). Le volume des contentieux est en majorité constitué de contentieux sociaux ou RH sans impact financier sur les finances départementales. En 2021, le département a vu 158 contentieux ouverts, 133 contentieux terminés et 128 contentieux actifs. Parmi ces derniers, 107 (sur 133) ont donné lieu à une issue favorable ou neutre.

Une provision à hauteur d'un million d'euros a été constituée, à cette fin, à l'occasion du budget supplémentaire pour 2023.

➤ 4.1.8 : le délai global de paiement (DGP) supérieur à la réglementation

Concernant le « DGP supérieur à la réglementation », la Chambre souligne, en dépit de son amélioration ces dernières années, un écart encore trop important à la norme. Ceci donne lieu à la recommandation de régularité n°4 qui appelle à respecter le délai de paiement des entreprises fixé à 30 jours.

Il convient d'abord de noter que selon les derniers résultats du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) communiqués par la paierie départementale, le DGP s'est amélioré de plus de deux jours, même en dépit de la crise sanitaire qui a perturbé le fonctionnement des collectivités territoriales.

Pour autant, le DGP reste supérieur à la norme réglementaire. Conscient de cette réalité, le Département a fortement investi dans son système d'information financier, en particulier via l'acquisition des modules « factures » et « service fait » intégrés à son progiciel financier et destinés à fluidifier la chaîne comptable. Ces investissements dans le SI financier ont permis, depuis 2022, de fiabiliser les dates de réception des factures arrivant de Chorus Portail Pro et de tracer le cycle de vie de la facture dans son intégralité.

En outre, la réorganisation de la fonction comptable au sein du Département a conduit à la mise en place d'un « Centre de services partagé » au sein de la Direction des Finances qui centralise la majorité des actes comptables de la collectivité (dépenses d'achat public, subventions et recettes). Cette réorganisation a également permis de cartographier tous les processus comptables. A ce titre, un Guide des procédures organisationnelles a été rédigé en 2020-2021. Chaque procédure comprend une description des étapes par acteurs et une partie avec des délais d'engagement respectifs.

Dans ce cadre, la démarche de contrôle interne est portée par la Direction des finances afin d'acculturer tous les acteurs de la chaîne comptable aux risques liés au non-respect du délai de paiement. Un référentiel de contrôle interne a été produit.

Par ailleurs, un chantier de massification des factures a également été développé depuis 2020 et a permis de réduire le nombre de factures émises par certains fournisseurs. Ce chantier se poursuivra dans les prochaines années.

Enfin, le Département va continuer à améliorer son délai de mandatement en explorant de nouvelles pistes :

- Favoriser le recours à la constatation du service fait préalable à la réception de la facture ;
- Etudier les possibilités de dépenses payables avant service fait au regard des possibilités ouvertes par les textes réglementaires fixant les dépenses des collectivités territoriales pouvant être payées avant service fait.

➤ 4.2.1 : la publicité insuffisante des actes budgétaires départementaux

Le Département s'étonne de cette formulation qui lui paraît infondée (voir supra). Soucieux de la transparence et de la communication de ses documents budgétaires, conformément à l'article L 3313-1 du CGCT, le Département met à disposition des citoyens les documents budgétaires sur son site internet. Ils peuvent être retrouvés en faisant une recherche sur la barre de recherche du site internet de la collectivité.

Les documents budgétaires sont disponibles sur le site internet du Département depuis 2019 (budgets primitifs et compte administratifs). Ces documents sont les suivants :

- les maquettes des budgets annexe et principal (intégrant les annexes) ;
- les rapports et les délibérations ;
- les informations essentielles complémentaires pour le compte administratif et le budget primitif afin de faciliter la lecture et la compréhension budgétaire.

Par ailleurs, et toujours dans un souci de transparence et d'information du citoyen, le Département produit chaque année un « projet d'activité » et un « bilan d'activité » qui présentent, sur le fondement d'indicateurs précis et de façon détaillée (par comparaison avec des rapports similaires émanant d'autres collectivités), les actions réalisées par l'ensemble des services du Département, ainsi que les données budgétaires qui s'y rapportent.

Enfin, le Département a prévu, en 2023, la création d'un espace dédié à « l'essentiel du Département », accessible depuis toutes les pages du site, y intégrant entre autre le budget et les actes, pour faciliter davantage encore l'accès à ces documents. De même, un travail est envisagé afin de lier les annexes aux actes publiés sur le site, avec pour cible finale l'automatisation de la procédure de mise en ligne.

➤ 4.2.2 : l'information insuffisante dans les rapports d'orientation budgétaire (ROB)

Concernant l'insuffisance des informations figurant au sein du ROB, le Département tient à souligner qu'il respecte les obligations figurant à l'article L 3312-1 du CGCT, à savoir : *« les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. »*.

En témoigne le ROB 2023 qui traite avec précision de l'ensemble de ces points et a même été enrichi d'éléments supplémentaires s'agissant des données RH, qui figurent par ailleurs dans le Rapport social unique de la collectivité.

Par ailleurs, la Chambre aura sans doute noté l'effort du Département pour intégrer au ROB une présentation complète des politiques publiques départementales, dans une volonté de donner des orientations qui ne soient pas uniquement financières ou RH. En ce sens, et en comparaison avec le document produit par d'autres collectivités, le ROB du Département de la Seine-Saint-Denis est non seulement conforme aux obligations réglementaires mais va au-delà s'agissant de la présentation des orientations de ses politiques publiques.

➤ 4.2.2.2 : La prospective budgétaire incomplète

Le Département s'attache à réaliser chaque année une prospective exhaustive et sincère, exercice rendu compliqué du fait d'un contexte économique, législatif et institutionnel mouvant. Pour le Département de Seine-Saint-Denis, il s'agit notamment de l'évolution des AIS, mais également des nombreuses annonces gouvernementales (réformes fiscales qui se succèdent, annonce de mesures nouvelles dans le secteur social et médico-social, revalorisations salariales, etc.) qui rendent l'exercice de prospective particulièrement périlleux pour les collectivités territoriales.

Le Département souhaite rappeler que notre prospective est construite sur des hypothèses solides, en fonctionnement comme en investissement, qui permettent d'anticiper une stabilité du stock de dette et une capacité de désendettement stable, autour de dix années sur la période 2023-2026. Cette prospective implique une réduction du montant des investissements qui connaissent, en 2023 et 2024, un pic inédit dans le contexte de la concomitance des projets liés aux JOP et de grands projets d'infrastructures, notamment de transport.

La reconstruction de la prospective pour 2022 par la Chambre est fondée sur plusieurs erreurs d'interprétation des comptes du Département.

- En premier lieu, elle ne prend pas en compte les provisions effectivement réalisées par le Département. Un tableau de recensement de ces provisions a d'ailleurs été transmis à la Cour à l'occasion du présent examen de gestion<sup>1</sup>. Ainsi, la non-inscription de provisions au titre de créances douteuses ou pour risque contentieux (dont le Département conteste le mode d'évaluation, voir réponses aux points 4.1.6 et 4.1.7) est sans objet puisque des provisions, quelle que soit leur finalité affichée, ont été réalisées par le Département ces dernières années. La pratique de provisionnement du Département, gage de prudence, lui a ainsi permis de faire face à l'évolution forte du reste à charge du RSA (que la Chambre souligne elle-même dans son rapport) et d'atténuer les risques budgétaires liés à la volatilité de ses recettes dorénavant majoritairement dépendantes de la conjoncture économique ou immobilière.

- En second lieu, le constat de la Chambre selon lequel la reprise de provision à hauteur de 120 millions d'euros sur trois ans ne serait pas financé est inexact puisque le Département disposait de 60 millions d'euros de provision à fin décembre 2021 soit suffisamment pour la reprise de provision du BP 2022.

---

<sup>1</sup> Entre 2015 et 2022, 13 provisions ont été constituées, à hauteur de 275 428 977,66 euros

Concernant les reprises de provision prévues les années suivantes, elles sont financées par une mise en réserve de l'excédent. Ainsi, au budget supplémentaire 2022 adopté le 16 juin 2022, le Département a réalisé une provision à hauteur de 120 millions d'euros. Cette provision a été reprise à hauteur de 90 millions d'euros au BP23. Après adoption du BP23, restent 50 millions d'euros de provision à reprendre (20M€ issus du BS21 et 30 millions d'euros issus du BS22). Ces 50 millions d'euros pourront être abondés à l'occasion du BS23.

- En troisième lieu, cette prospective de la Chambre se fonde sur un calcul du niveau de restes à réaliser que le Département conteste. En effet, le choix d'une gestion des crédits d'investissement en AP/CP qui permet de repositionner sur l'exercice suivant les reliquats de crédits non consommés, et les taux de réalisation très élevés des dépenses d'investissement (près de 93%) assurent le respect de l'indépendance des exercices et la sincérité des résultats comptables de la collectivité. En ce sens, l'inscription de 27 millions d'euros au titre des restes à réaliser sur l'exercice 2022 est purement fictive.

- En quatrième et dernier lieu, la mention d'un déficit d'investissement de 46 millions d'euros ne correspond pas aux données du compte administratif 2021 du Département qui fait apparaître un déficit de la section d'investissement de 94,4 millions d'euros, compensé par l'excédent de la section de fonctionnement de 213,2 millions d'euros, soit un excédent libre d'affectation de 149,3M€.

## **Partie 5 : une situation financière en amélioration mais encore incertaine**

### ➤ 5.3 La situation financière atypique de la collectivité

Tout au long de cette partie, la Chambre réalise une analyse des principaux agrégats en stock (niveau) et en flux (évolution sur la période de contrôle) au moyen d'une comparaison avec des collectivités dites comparables (ie. les départements de métropole de plus de 1 million d'habitants).

L'analyse en niveau met en lumière la situation atypique de la collectivité : charges et produits de gestion et stock de dette supérieurs à l'échantillon de contrôle ; et à l'inverse une capacité d'autofinancement (CAF) plus faible.

S'agissant des charges de fonctionnement : la Chambre indique que le Département dépense 277€ par habitant de plus que la moyenne des collectivités comparables, « *dont seulement 172€ relèvent de dépenses contraintes (dépenses sociales et contributions obligatoires)* ». La Chambre ne présentant pas les modalités de ce calcul, il n'est pas loisible au Département de confirmer ou d'infirmer ce montant de 172 euros de dépenses contraintes. Ce chiffre et l'annexe qui le justifiait ont été fortement mis en cause par le Département au cours de la procédure de contradictoire, l'annexe comportant de très nombreuses erreurs. Le choix fait par la chambre de maintenir ce chiffre et de supprimer l'annexe est pour le moins surprenant et ne constitue pas davantage un gage de solidité méthodologique.

### ➤ 5.4 Une évolution des charges plutôt maîtrisée

Il est utile de rappeler que sur la période contrôlée la croissance des charges de fonctionnement, hors AIS, du Département a systématiquement été inférieure à l'inflation et que le Département a également été bien en deçà de la norme de dépenses imposée par les contrats dits de Cahors.

En outre, le Département souhaite souligner les limites de cette comparaison à des collectivités dites comparables, pour au moins deux raisons :

- *Un enjeu de périmètre* : le Département est l'un des deux seuls de France à gérer en régie plus de 50 crèches départementales et pallier par son action au déficit d'offre en mode de garde sur son territoire. Ceci impacte mécaniquement le niveau des dépenses supportées par la collectivité.
- *A périmètre constant*, le Département souhaite souligner les limites d'une comparaison à la norme métropolitaine d'un département qui a pu être qualifié par un ancien Premier ministre « d'hors norme ». Il apparaît justifié et nécessaire que le Département dépense davantage que des collectivités qui ne partagent pas ses caractéristiques socio-économiques. Les pressions démographiques et la prégnance de la pauvreté requièrent en effet de notre institution un niveau de dépense supérieur aux autres.

Ce constat est également vrai pour l'ensemble des indicateurs financiers qui font l'objet d'une comparaison, notamment pour les dépenses d'équipement, le niveau de dette et la faiblesse relative de la capacité d'autofinancement. De manière générale, le Département s'interroge sur le sens de cette comparaison.

En effet, l'ensemble des analyses produites par la chambre vient contredire ce que la comparaison prétend mettre en avant. En effet, le rapport évoque « une évolution des charges plutôt maîtrisée » et souligne que « les charges générales brutes diminuent de 4,7% sur la période ». Concernant les charges de personnel la chambre souligne qu'elles « évoluent très faiblement sur la période (+3%) » ce qui est « d'autant plus remarquable que ces charges augmentent mécaniquement du fait de réformes nationales ».

Et la Chambre d'achever son analyse en concluant que « les dépenses d'intervention sociale dont le dynamisme pèse sur les finances départementales » sont l'objet d'une « insuffisante compensation financière versée par l'Etat ».

Ainsi, il paraît contradictoire de louer la gestion du Département et d'accuser cette même gestion d'être cause des difficultés structurelles de la collectivité. Pour sortir de cette contradiction, il paraît plus cohérent – et conforme à la réalité – de considérer que malgré ses efforts de gestion, le Département connaît une certaine fragilité financière imputable à la trop faible reconnaissance des charges particulières qu'il doit supporter. Plus que la gestion dispendieuse du Département (que le rapport infirme), il conviendrait de souligner l'insuffisance scandaleuse de la compensation des charges d'AIS et des dispositifs de péréquation, tant verticaux qu'horizontaux.

En définitive, l'analyse des dépenses en niveau gagnerait à mettre davantage en avant la situation exceptionnelle du Département. Au lieu d'indiquer que « *le département dispose d'environ 226€ par habitant de recettes de plus que la moyenne des départements de France mais il en dépense 277€ par habitant de plus* », le paragraphe 101 gagnerait à être reformulé pour souligner un manque de financement par la solidarité nationale et la péréquation horizontale des dépenses contraintes de notre collectivité : ces chiffres montrent en définitive que le Département reçoit 51€ par habitant de moins en recette que ce qui est nécessaire pour faire face au caractère exceptionnel du territoire.

### ➤ 5.5 Les produits de gestion

Plus spécifiquement sur les produits de gestion : le Département ne peut partager l'avis présenté par la Chambre selon lequel le Département bénéficierait d'une fiscalité reversée « très favorable » « notamment par le biais de la péréquation nationale ». S'il est vrai que le Département reçoit davantage de recettes par habitant que les départements dits comparables, notamment du fait de la péréquation, cette dernière n'est manifestement pas à la hauteur des enjeux du territoire. En définitive, le surplus de recette doit nécessairement être mis en relation avec le surplus de dépense induit par les caractéristiques du territoire, et ne saurait pas être envisagé seulement en valeur absolue. C'est ce déséquilibre qui explique que malgré une évolution favorable sur la période, la capacité d'autofinancement demeure inférieure à la moyenne des autres départements.

C'est d'ailleurs ce constat de déséquilibre qui a mené les autorités de l'Etat à accepter le principe de la renationalisation du financement du RSA au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

En définitive, le Département invite la Chambre à prendre davantage de précautions lors de ses comparaisons sur le niveau des principaux agrégats afin de mettre en lumière le caractère essentiellement induit par les caractéristiques du territoire et le manque de financement par la solidarité nationale de dépenses pourtant nécessaires à l'intérêt général.

### ➤ 5.9 Une dette assainie mais qui reste élevée

Le rapport souligne le caractère « très élevé » du niveau de la dette, toujours par comparaison avec d'autres collectivités dite « comparables » (comparaison dont la pertinence est contestée, cf. *supra*).

S'agissant du flux, le rapport souligne l'augmentation de la dette sur la période, en indiquant que « l'objectif annoncé en 2016 de stabilisation de la dette n'a pas été tenu ». Premièrement, il convient à nouveau de souligner ici la situation exceptionnelle de la Seine-Saint-Denis. Le poids des AIS, en croissance sur la période, réduit mécaniquement l'épargne brute disponible, grevant comme d'ailleurs le rapport le précise les capacités de financement des investissements du Département. Le reste à charge supporté par le Département sur le seul RSA depuis 2008 est supérieur à la dette du Département.

Pour autant, le Département a souhaité maintenir sur la période une ambition en termes d'investissement à la hauteur des enjeux et défis présentés par le territoire. Il ne serait pas acceptable de faire peser sur les habitants de notre territoire une double peine suivant laquelle la faiblesse du potentiel fiscal, liée aux caractéristiques socio-économiques du territoire, devrait impliquer de renoncer à le transformer. Les subventions d'équipement reçues de tiers, et en particulier le FSII, participent à combler cette anomalie sans pour autant parvenir à l'effacer. Elles ne résorbent pas le déficit de péréquation dont souffre notre collectivité.

C'est pourquoi le Département n'a eu d'autre choix que de financer par l'emprunt ses ambitieux plans d'investissement.

Deuxièmement, je tiens à souligner ici que si la dette a effectivement augmenté sur la période de contrôle, elle est stabilisée en volume depuis 2019, soit quatre exercices. La prospective financière triennale présentée au ROB 2023 prévoit une telle stabilité jusqu'en 2026, conformément à notre engagement de mandat.

Telle est l'ambition fixée par les élus de notre collectivité, en responsabilité.

## **Partie 6 : la gestion des ressources humaines**

### ➤ 6.2. L'évolution contenue d'une masse salariale très élevée

Globalement, le Département se félicite de ce que la Chambre ait indiqué que ni les effectifs, ni le coût par agent n'étaient particulièrement élevés au sein de la collectivité départementale ; en effet le contexte francilien comme les spécificités d'une gestion départementale de 53 crèches expliquent l'importance de la masse salariale départementale. En outre, la situation économique, sociale et démographique de notre territoire mériterait un investissement plus grand encore dans les ressources humaines afin de répondre aux besoins.

Je regrette que malgré le constat d'une « normalité » du Conseil Départemental de Seine Saint-Denis, la Chambre ait maintenu un titre qui laisse penser le contraire.

#### ➤ 6.2.4. Les effectifs de direction

La chambre indique que les emplois de direction générale (DGS et DGA) et les emplois de cabinet ont « augmenté sur la période ».

S'agissant des emplois de cabinet, ceux-ci n'ont, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, pas évolué au cours de la période de contrôle (2015-2021). Ils sont au contraire restés stables à 11 collaborateurs (sous réserve des frictions ponctuelles liées aux délais de recrutements suite aux départs de collaborateurs en poste). Cette affirmation, déjà présente dans le rapport provisoire a été corrigée par le Département qui a reconnu une erreur au sein des informations transmises à la Chambre par le Département lors de la phase de questionnaires. En effet, seuls les emplois de contractuels étaient retracés et les titulaires n'étaient pas mentionnés. Un tableau actualisé a été transmis à la Chambre. Il est difficilement compréhensible que la Chambre ne se soit pas appuyée sur cette correction dans son rapport définitif.

S'agissant des emplois de direction générale (DGS et DGA), la chambre rappelle que le département doit s'assurer que les déclarations d'intérêts sont faites.

Sur ce point, le Département souhaite porter à l'attention de la Chambre d'une part la régularisation de toutes les déclarations d'intérêts des DGA et d'autre part le renforcement actuel par la Direction des ressources humaines de son dispositif de suivi des obligations déclaratives des agents leur permettant d'être accompagnés dans ces déclarations. Le projet a connu une avancée notable en raison de l'élaboration d'un plan d'action en réponse à un contrôle du département par l'Agence française anticorruption en 2022.

#### ➤ 6.3.1 : la durée théorique du travail historiquement inférieure aux 35 heures

La Chambre mentionne que le Département a adopté la délibération sur le temps de travail le 7 juillet 2022 avec « de nombreuses dérogations ». Le département souhaite rappeler que le régime de congés du Département était très éloigné du cadre réglementaire avec jusqu'à 13 jours d'écart à la règle pour la plupart des agents et une différence de 26 jours par rapport à la règle pour les agent.e.s détenteur.trices du grade d'assistants sociaux éducatifs auxquels s'ajoutaient également des RTT.

S'ajoutaient également des congés médailles et des congés retraites (8 jours par année de médailles et 10 jours acquis dès 5 ans d'ancienneté auquel s'ajoutait 1 jour par année d'ancienneté au moment du départ en retraite). La nouvelle délibération a permis de supprimer tous les écarts à la réglementation tout en tenant compte de la spécificité de certains métiers exercés dans la collectivité.

Un travail conséquent a donc été fait pour permettre de reconnaître la pénibilité physique et psychique et les contraintes liées au métier en étroite collaboration avec la préfecture de Seine-Saint-Denis et dans le respect de la loi de 2019.

Par ailleurs, la Chambre semble considérer que l'augmentation de la durée du travail génère « automatiquement » des économies budgétaires. Cette assertion nous semble manifester une certaine méconnaissance de la gestion des ressources humaines, l'économie potentielle ne se réalisant qu'avec le non remplacement des agents quittant la collectivité. Si le but est l'économie – ce qui pourrait se discuter – celle-ci ne se réalise totalement, par construction, que sur 42 ans.

➤ 6.4.3 : les avantages en nature globalement conformes mais non systématiquement déclarés

Le projet de recommandation de régularité n°6 appelle à « régulariser la déclaration et la fiscalisation des avantages en nature conformément à l'arrêté du 10 décembre 2002, relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale ».

S'agissant des logements pour nécessité absolue, la chambre relève que « deux logements sont d'une surface supérieure à celle prévue par l'arrêté du 22 janvier 2013, selon la composition familiale mentionnée dans l'arrêté individuel ». Il est regrettable que, contre toute évidence, la Chambre ait décidé de maintenir cette affirmation alors même que les services départementaux ont apporté la preuve de ce que les logements en question accueilleraient non pas une personne mais bien 4 et étaient donc conformes à l'arrêté susmentionné. Ce défaut de prise en compte d'éléments pourtant en possession de la chambre me paraît particulièrement problématique.

La recommandation de régularité me semble dès lors sans objet.

## **Partie 7 : la commande publique**

➤ 7.2 : la part des achats « hors marché » est relativement réduite mais elle ne diminue pas

La Chambre relève un taux de 4 % pour les achats « hors marchés », ce qui est un indicateur performant au regard d'autres collectivités et des entreprises de la sphère privée. Généralement dans le monde public, le taux des achats « hors marchés » peut osciller entre 5 et 30 %.

La Chambre regrette néanmoins que ce taux ne diminue pas. Cela s'explique néanmoins par le fait qu'il correspond à des achats de faibles montants (< à 40 k€ HT) qui ne justifient pas la mise en place d'une procédure idoine.

➤ 7.2.1 : une nomenclature des achats incomplètement utilisée

Le Département partage les remarques de la Chambre sur ce sujet. Il a à ce titre entrepris un important travail d'amélioration de la cartographie des achats et d'utilisation de la nomenclature, piloté par le service des achats publics en lien avec la direction des finances, et qui a été finalisé fin 2022.

➤ 7.3.1 et 7.3.2 Absence d'information sur le nombre et types de marchés et sur le niveau d'allotissement

Début 2023, la direction de la commande et de l'achat public (DCAP) s'est dotée d'un tableau commun à la direction afin d'avoir des indicateurs pour chaque marché passé : type de marché, clauses sociales ou environnementales, gains en négociation...

Le projet de recommandation de performance n°2 invite le département à améliorer la cartographie des achats (nomenclature « achats » et exclusion du domaine social) et créer un tableau de suivi et de programmation achats. Comme expliqué *supra*, le chantier d'amélioration de la cartographie a été finalisé fin 2022.

S'agissant du tableau de suivi et de programmation des achats : il existe déjà un tableau de programmation des achats direction par direction. Comme indiqué, en outre,, un tableau de suivi global a été mis en place début 2023.

En outre, le Département souhaite souligner la mise en place au 1<sup>er</sup> décembre d'un bureau de l'exécution, de l'évaluation et du contrôle interne au sein de la direction de la commande et de l'achat publics, directement rattaché au service des achats publics. Cette création répond à l'objectif d'intervenir à la phase d'exécution des marchés publics pour en assurer un meilleur suivi.

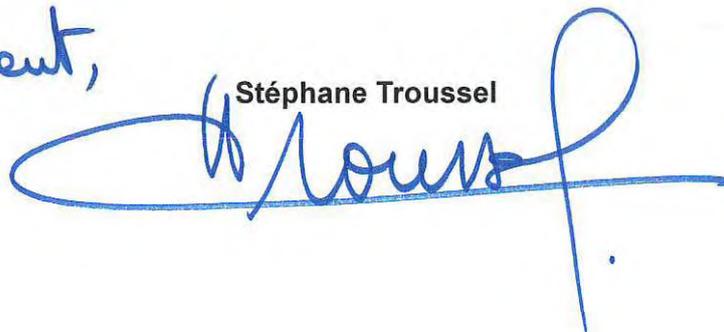
\* \*  
\*

Tels sont les éléments que je souhaite voir figurer en annexe de votre rapport d'observations définitives.

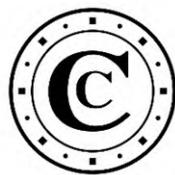
Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération distinguée.

Très cordialement,

Stéphane Troussel







« 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](http://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](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)