



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

**FONDS DE SOLIDARITE
INTERDEPARTEMENTAL
D'INVESTISSEMENT (FS2i)**

(95)

Exercices 2019 et suivants

Observations
délibérées le 20 juin 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE PERFORMANCE	5
PROCEDURE	6
OBSERVATIONS	8
1 TRAVAUX DES JURIDICTIONS FINANCIERES	8
1.1 Rapports de la Cour des comptes.....	8
1.2 La péréquation : un principe constitutionnel	8
2 PRESENTATION DU FS2I	9
2.1 La création du Fonds.....	9
2.2 Les objectifs prioritaires du fonds restent à préciser	9
2.2.1 Un objet et des missions insuffisamment définis par les statuts	9
2.2.2 Un dispositif volontaire de péréquation horizontale ciblée sur l'investissement.....	10
3 DE FAIBLES COUTS DE GESTION POUR DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT IMPORTANTES	11
3.1 Des frais de fonctionnement limités	12
3.1.1 Dispositif réglementaire	12
3.1.2 Dispositif conventionnel.....	12
3.1.3 Organigramme et évolution des services depuis 2019	14
3.2 Une section d'investissement conséquente.....	14
3.2.1 Une section d'investissement votée en équilibre.....	14
3.2.2 Les modalités de calcul des contributions des départements	14
3.2.3 Des contributions annuelles qui dépassent les 150 millions d'euros	16
3.2.4 Gestion comptable des dépenses d'investissement et leur amortissement.....	16
4 LA GOUVERNANCE DU FONDS MARQUEE PAR UNE PRESIDENCE TOURNANTE ET DES DECISIONS PRISES A L'UNANIMITE	17
4.1 Un engagement fort des sept départements dans la durée	17
4.2 Principales clauses statutaires	18
4.3 Fonctions exécutives.....	18
4.3.1 Une présidence tournante	18
4.3.2 Rôles des vice-présidents	19
4.4 Organes délibérants de l'établissement public.....	19
4.4.1 Le conseil d'administration	19
4.4.2 Le bureau	20
4.5 Un double défaut de rapport d'activité.....	20
5 LES CRITERES ET LE CIRCUIT D'ATTRIBUTION DES DOTATIONS À SPÉCIFIER	21
5.1 L'absence de critères statutaires	21
5.2 Des critères d'éligibilité empiriques	22
5.2.1 Une approche essentiellement thématique	22

5.2.2	Une déclinaison partielle par critère	22
5.3	Une logique de projets contrariée	23
5.3.1	Une validation par enveloppe plutôt que par projet	23
5.3.2	Les dossiers présentés par les départements.....	26
5.4	Application d'une clé de financement	26
5.5	Ventilation effective par thématique.....	27
5.6	Contrôle de l'emploi des dotations	27
6	LE CARACTERE EFFECTIF D'UNE PEREQUATION HORIZONTALE VOLONTAIRE	28
6.1	Effet péréquateur du FS2i	28
6.2	Comparaisons avec d'autres acteurs en Île-de-France et avec les dispositifs de péréquation horizontale obligatoires.....	30
6.2.1	Un volume d'investissements conséquent au regard de celui de la Métropole du Grand Paris	30
6.2.2	Un effet péréquateur loin d'être négligeable au regard des dispositifs nationaux.....	30
	ANNEXES.....	32

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2i) entre 2019 et 2022.

Le FS2i est un établissement public interdépartemental créé, fin 2018, par délibérations respectives de sept départements franciliens, à l'exception de Paris.

Selon ses promoteurs, le FS2i a pour finalité de renforcer la solidarité territoriale, de rééquilibrer les richesses et de réduire les inégalités entre les sept départements franciliens, hors Paris. Sa création visait également à défendre l'utilité de l'échelon départemental dans un contexte de réforme de l'organisation territoriale de l'Île-de-France. Le fonds met ainsi en œuvre un mécanisme original de péréquation volontaire et ciblé sur les seuls investissements.

Cet établissement, conformément aux recommandations constantes formulées par la Cour des comptes, témoigne d'un dialogue structuré au sein de ces sept départements en vue de la mise en œuvre d'une péréquation horizontale effective et significative à l'échelle francilienne.

Le bilan chiffré de son action au terme de quatre années d'existence montre que le FS2i a rempli son objectif de péréquation, en prélevant des contributions nettes auprès des départements disposant des ressources les plus dynamiques pour les reverser aux départements les moins favorisés. Ainsi la Seine-Saint-Denis est le principal bénéficiaire net du Fonds pour près de 117 M€ entre 2019 et 2022, suivie par le Val-d'Oise (49,6 M€), la Seine-et-Marne (43 M€) et le Val-de-Marne (33 M€). Inversement, le département des Hauts-de-Seine est contributeur net à hauteur de 193 M€ et celui des Yvelines de 118 M€.

Doté chaque année d'un budget d'investissement de l'ordre de 150 M€, soit près du double de celui de la Métropole du Grand Paris, le FS2i dispose également de moyens d'action significatifs au regard d'autres fonds de péréquation obligatoires existants en Île-de-France (FNGIR¹, CVAE², DMTO³, FSDRIF⁴). Ainsi, les dotations reçues en moyenne chaque année par le département de la Seine-Saint-Denis du FS2i (29,25 M€) représentent-elles 26 % du montant total des ressources qu'il perçoit annuellement au titre de ces dispositifs de péréquation obligatoire (113 M€).

La chambre relève toutefois que des améliorations pourraient être apportées à la gouvernance du FS2i en complétant ses statuts et/ou son règlement intérieur, en vue notamment de :

- préciser ses objectifs en matière de péréquation ;
- préciser ses priorités stratégiques d'intervention ainsi que les critères d'éligibilité des projets présentés par les départements ;
- formaliser les étapes du circuit d'attribution d'une dotation ;
- solliciter des départements bénéficiaires la production d'un document attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la dotation du Fonds.

¹ Fonds national des garanties individuelle des ressources.

² Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

³ Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

⁴ Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France.

Par ailleurs, la chambre relève un défaut de production de rapports d'activité pourtant prévus par les statuts. L'accomplissement de cette obligation statutaire serait de nature à rassembler dans un document unique, un ensemble d'informations qui en l'état sont dispersées entre plusieurs supports de différente nature (documents budgétaires, dossiers de presse, etc.). Elle permettrait notamment de faire apparaître chaque année le détail des projets financés.

Le FS2i gagnerait par ailleurs à procéder à une évaluation des projets qu'il a financés, notamment pour vérifier l'atteinte des objectifs ayant justifié leur éligibilité.

Enfin lors de l'approbation du budget primitif, le conseil d'administration du FS2i se prononce sur une enveloppe globale affectée à chaque département. Cette situation n'aurait rien d'anormal, si la même instance avait approuvé au préalable, conformément aux statuts, chaque projet pris individuellement, ce qui n'est pas le cas.

Il conviendra donc à l'avenir que le FS2i identifie clairement, tant dans ses comptes que dans sa gouvernance, les deux logiques d'intervention qu'il a suivies jusqu'à présent et qui oscillent entre une aide projet, constituée de subvention d'investissement affectées au financement de projets clairement identifiés au vu de critères d'éligibilité précis et un soutien global à l'investissement fondé sur des dotations d'investissements libres d'emploi pour les départements bénéficiaires.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule six recommandations visant à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Modifier l'article 1.2 des statuts de l'établissement public interdépartemental afin de préciser les objectifs et bénéfices attendus du Fonds. 11
- Recommandation performance 2 : En application des dispositions des articles 2.2 et 5.4 des statuts, élaborer le rapport d'activité statutaire, ainsi que le rapport établissant pour certains membres du Fonds, un retour supérieur à leurs contributions..... 21
- Recommandation performance 3 : Compléter les rapports annuels de présentation du budget primitif et/ou du compte administratif, de la liste des projets départementaux subventionnés par le Fond au titre de l'années n et préciser pour chacun les autorisations de programme s'ils s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle. 25
- Recommandation performance 4 : Par délibération du conseil d'administration, décider du caractère éligible de chaque projet présenté par les départements membres. 25
- Recommandation performance 5 : Amender le règlement intérieur pour formaliser les étapes du circuit d'attribution d'une dotation par le FS2i, en précisant le contenu du dossier à présenter par les départements ainsi que le rôle respectif de chacun des acteurs. 26
- Recommandation performance 6 : Introduire un article dans le règlement intérieur, sollicitant des départements attributaires de dotations d'investissements qu'ils produisent au Fonds, un compte-rendu financier annuel retraçant les opérations comptables attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la dotation. 28
-

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2i) depuis sa création jusqu'à fin décembre 2022. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1 au bénéfice des précisions ci-après :

Lettres d'ouverture de contrôle

L'article 3.3 des statuts du FS2i organise une présidence tournante du Fonds par chacun des présidents des sept conseils départementaux pour une durée d'un an non renouvelable consécutivement. En conséquence, il convenait de notifier le contrôle à l'ordonnateur en fonction, ainsi qu'à ces prédécesseurs en application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières.

Ces courriers ont été envoyés, conformément aux statuts du FS2i, à l'adresse de son siège social, sis Hôtel du département du Val-d'Oise à Cergy Pontoise. Cependant, les courriers de l'ordonnateur en fonctions et de deux de ces prédécesseurs, retournés à la chambre le 4 octobre 2022 et enregistrés au greffe le jour même, ont été notifiés à nouveau à l'adresse de leurs départements d'élection, le 7 octobre 2022.

Désignation des correspondants dans le cadre du contrôle

Suite à l'entretien de début de contrôle du 10 octobre 2022 avec le président du FS2i, président du conseil départemental des Hauts-de-Seine, le directeur général des services a indiqué à la chambre l'identité des personnes désignées comme correspondantes de ce contrôle au sein de ce département. L'accès au questionnaire n° 1 de la chambre leur a été ouvert le jour même.

La chambre avait été par ailleurs destinataire d'un courrier du 4 octobre 2022, par lequel la présidente du conseil départemental du Val-d'Oise l'informait avoir confié le pilotage des échanges relatifs au contrôle du FS2i à ses services.

Par courriel du 3 novembre 2022, les services du département des Hauts-de-Seine indiquaient avoir transmis toutes les informations utiles au questionnaire n° 1 au service du département du Val-d'Oise en charge de centraliser les réponses au questionnaire n° 1. Par courriel du 15 novembre 2022, les services du département des Hauts-de-Seine ont validé les éléments transmis à la chambre par les services du département du Val-d'Oise.

Les derniers éléments de réponse au questionnaire n° 1 ont été communiqués à la chambre le 21 novembre 2022, soit trois semaines après le délai initial fixé au 28 octobre 2022.

Délais et caractère collégial de la réponse de l'ordonnateur en fonctions

Alors que le rapport d'observations provisoires, notifié par la chambre le 3 mars 2023, attendait une réponse le 8 avril 2023, cette dernière a été enregistrée au greffe de la chambre, le 26 mai 2023.

En effet, à la demande du président du conseil départemental des Hauts-de-Seine, ancien ordonnateur, un premier délai supplémentaire d'un mois a été accordé par la chambre, par lettre du 17 mars 2023.

Saisie d'une nouvelle demande de l'ordonnateur en fonctions le 9 mai 2023, le président du conseil départemental des Yvelines, un nouveau délai complémentaire de 15 jours a été consenti, par lettre du 10 mai 2023.

Le courriel de transmission du 26 mai 2023 de la réponse de l'ordonnateur en fonctions, précise que la chambre sera destinataire d'un courrier complémentaire de couverture signé des sept départements franciliens membres du FS2i, confirmant le caractère commun des éléments transmis. Ce courrier qui reprend à l'identique les termes de la réponse de l'ordonnateur, a été adressé à la chambre le 5 juin et enregistré au greffe de la chambre le 6 juin 2023.

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

« 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 TRAVAUX DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Compte tenu de la création récente de cet établissement fin 2018, il s'agit du premier contrôle des comptes et de la gestion du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2i). Par ailleurs, la singularité de son objet et de son fonctionnement n'a pas permis à l'équipe de contrôle de disposer d'éléments de référence au sein des travaux récents des chambres régionales des comptes. En revanche, la Cour des comptes revient régulièrement sur les mécanismes de péréquation qui sont au cœur de l'action du FS2i⁵.

1.1 Rapports de la Cour des comptes

Ainsi que cela est exposé infra, la finalité première du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2i) est la mise en œuvre d'un dispositif volontaire de péréquation horizontale, réservé à des dépenses d'investissement.

Dans des travaux récents, la Cour des comptes, a traité à plusieurs reprises de la thématique de la péréquation horizontale, en recommandant son renforcement au sein de collectivités d'un même niveau. Les trois rapports sur lesquels la chambre a en particulier étayé son analyse sont :

- les scénarios de financement des collectivités territoriales, 12 octobre 2022 ;
- les finances publiques locales 2022 – fascicule 1^{er} juillet 2022 ;
- les finances locales, Chapitre V, Le développement de la péréquation financière, octobre 2014.

Le contrôle de la chambre a notamment visé à examiner si l'activité du FS2i s'inscrivait dans le cadre des conclusions et recommandations formulées par la Cour.

1.2 La péréquation : un principe constitutionnel

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a engagé une réflexion sur des scénarios de financement des collectivités territoriales⁶ qui a abouti à un rapport paru en octobre 2022. La Cour rappelle que la révision constitutionnelle de 2003 a fait de la péréquation un objectif de valeur constitutionnelle en inscrivant à l'article 72-2 le principe selon lequel « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

La Cour ajoute que « *Cet objectif est le corollaire de l'existence d'une autonomie locale : plus les marges de manœuvre des collectivités sont grandes en termes de recettes et leur potentiel fiscal diversifié, plus le besoin d'une correction apparaît nécessaire pour réduire les écarts de richesse.* »

⁵ [Péréquation | collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr)

Littéralement, la péréquation consiste à égaliser les situations. Elle doit atténuer les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face.

La péréquation verticale consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales. La répartition des dotations de péréquation fait intervenir des critères de ressources et de charges.

La péréquation horizontale se caractérise par le prélèvement d'une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités qui est ensuite reversée à des collectivités plus défavorisées.

⁶ Cour des comptes, Les scénarios de financement des collectivités territoriales, 12 octobre 2022, p. 24.

La Cour donne une définition de la péréquation horizontale « *(qui) vise une répartition plus équitable des ressources au sein d'une catégorie de collectivités, en prélevant des recettes fiscales des collectivités les plus dynamiques pour les reverser aux collectivités moins favorisées* ».

Les mécanismes de péréquation horizontale mis en œuvre par le FS2i présentent la particularité d'être volontaires et ciblés sur les seuls investissements alors que la péréquation nationale n'est pas limitée à ces seules dépenses mais englobe également les dépenses de fonctionnement.

2 PRESENTATION DU FS2I

2.1 La création du Fonds

Par délibérations respectives des conseils départementaux de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines intervenues fin 2018⁷, ces sept départements sont convenus de la création d'un Fonds de Solidarité Interdépartemental d'Investissement (FS2i) à compter du 1^{er} janvier 2019, avec les caractéristiques suivantes :

- le FS2i est un établissement public interdépartemental disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
- il a pour objet de financer tout projet d'investissement d'intérêt interdépartemental dans tous les domaines de compétences dévolus aux départements. L'intérêt interdépartemental des projets éligibles est, dans tous les cas, déterminé par délibération du conseil d'administration de l'établissement public interdépartemental (EPI), sur proposition de chacun des départements, pour ce qui les concerne ;
- le FS2i est financé par tous les départements membres par une dotation annuelle imputée exclusivement en section d'investissement.

2.2 Les objectifs prioritaires du fonds restent à préciser

2.2.1 Un objet et des missions insuffisamment définis par les statuts

L'objet du Fonds est précisé par l'article 1.2 des statuts en termes généraux : financer tout projet d'investissement d'intérêt interdépartemental dans tous les domaines de compétences dévolus aux départements, notamment lorsque leur ampleur dépasse les moyens d'un seul département.

Toutefois comme exposé infra, les critères définissant les projets éligibles au FS2i ne figurent pas explicitement dans les statuts, même si l'article 1.2 précise les objectifs assignés au Fonds et les bénéfices attendus :

- permettre une approche commune et harmonisée des départements dans le cofinancement de grands projets ;
- optimiser les niveaux d'investissement globaux en évitant la duplication, dans chaque département, d'équipements répondant à un besoin commun ;
- s'engager, le cas échéant au côté des autres niveaux de collectivités publiques pour le financement de politiques ou d'infrastructures jugées stratégiques.

⁷ Département des Yvelines : délibération n° 2018-CD-1-5826.1, département de l'Essonne : délibération n° 2018-01-0058, département des Hauts-de-Seine : délibération du 14 décembre 2018, département de Seine-Saint-Denis : délibération n° 2018-XII-69, département du Val-de-Marne : délibération n° 2018-5-1.2.2 et 2018-6-1.2.2, Val-d'Oise délibération n° 2-103 du 21 décembre 2018.

Concernant ce dernier objectif, la chambre constate que selon ses statuts, le Fonds ne peut financer que des opérations présentées par les départements et au bénéfice de leurs seuls budgets. Dans ce cadre, aucun financement direct à un tiers n'est envisageable, en dehors des sept départements. Le FS2i ne conteste pas cette analyse.

2.2.2 Un dispositif volontaire de péréquation horizontale ciblée sur l'investissement

Ces objectifs initiaux ont été précisés et complétés à travers les rapports annuels de présentation du compte administratif, les rapports annuels d'orientations budgétaires et divers documents produits à la chambre.

Il convient donc de se reporter à ces différentes sources pour mieux apprécier les missions dévolues au Fonds.

Les rapports successifs de présentation du compte administratif rappellent, en premier lieu, un principe validé par le conseil d'administration des 2019 : le Fonds doit « *démontrer sa forte capacité redistributive et son effet péréquisiteur immédiat dès la première année de création* »⁸, en termes d'investissement.

Cet objectif majeur rejoint les recommandations de la Cour des comptes dans son rapport précité d'octobre 2022. Cette dernière relevait que « *Le dialogue par niveau de collectivités devrait être mieux structuré sur les critères de répartition des dotations de l'État et des impôts nationaux partagés et faciliter ainsi l'appropriation de la péréquation horizontale par les acteurs concernés : si celle-ci s'est récemment développée pour les départements (...)* »⁹.

Les rapports de présentation des documents budgétaires sont venus préciser comment les objectifs assignés au Fonds témoignent d'une appropriation de mécanismes de péréquation horizontale volontaire.

Chaque année, le rapport sur les orientations budgétaires rappelle que dans un contexte de réforme territoriale de l'Île-de-France, l'action du Fonds a pour finalité de renforcer la solidarité territoriale, de rééquilibrer les richesses et de gommer les inégalités entre les sept départements franciliens, à l'exception de Paris.

La mission essentielle du Fonds est d'opérer comme un « instrument de financement nouveau et inédit » dont le but « *est non seulement un dispositif de solidarité territoriale, mais aussi le moyen de donner à l'interdépartementalité francilienne les moyens d'exister, de peser et de défendre ses intérêts collectifs, dans les problématiques de création ou de contrôle des infrastructures défendues par les départements pour le développement territorial et le service aux populations* ».

L'action du Fonds doit en conséquence répondre à deux objectifs :

- un objectif de solidarité à l'égard des parties les moins bien dotées du territoire francilien. Si tous les départements sont contributeurs bruts à ce fond seuls les Yvelines et les Hauts-de-Seine en sont les financeurs nets ;
- un objectif d'économie et d'égalité d'accès au service public : les dotations versées par le Fonds doivent permettre le financement mutualisé d'investissements visant à offrir à tous les habitants le même niveau de service sans répliquer sept fois les infrastructures nécessaires¹⁰.

⁸ Rapport de présentation du compte administratif 2021, conseil d'administration du 17 mai 2022, p. 9.

⁹ Cour des comptes, Les scénarios de financement des collectivités territoriales, 12 octobre 2022, p. 109.

¹⁰ Rapport d'orientations budgétaires 2021 présenté au conseil d'administration du 17 décembre 2017.

Un certain nombre d'objectifs à portée plus politique sont également assignés au Fonds :

- montrer que le renforcement de la solidarité territoriale en Île-de-France n'implique pas la disparition des départements au profit d'entités plus vastes ;
- faire de l'interdépartementalité francilienne un acteur stratégique du territoire de la région/métropole ;
- positionner les départements comme une force de proposition et d'innovation.

Le FS2i en conclut qu'il constitue un échelon manquant, seul à même d'assurer les missions ci-après¹¹ :

- le financement des investissements qui ne se réaliseraient pas autrement ;
- une approche commune et harmonisée des positions départementales dans le cas de cofinancements de grands projets ;
- une optimisation des niveaux d'investissement globaux en évitant la duplication dans chaque département d'équipements répondant à un besoin commun ;
- un engagement au côté des autres niveaux de collectivités pour le financement de politiques ou d'infrastructures jugées cruciales.

Toutefois, la chambre relève que si le conseil d'administration du Fonds a bien approuvé les rapports précités, les statuts du Fonds sont restés inchangés depuis sa création. Elle l'invite donc à introduire les mêmes précisions relatives à son objet dans ses statuts.

Recommandation performance 1 : Modifier l'article 1.2 des statuts de l'établissement public interdépartemental afin de préciser les objectifs et bénéfices attendus du Fonds.

En réponse aux observations de la chambre, le FS2i s'engage à préciser ses statuts, notamment sur le fondement des objectifs relevés dans les différents rapports de présentation des documents budgétaires.

3 DE FAIBLES COÛTS DE GESTION POUR DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT IMPORTANTES

Une instruction interministérielle (NOR : CPAE1933727J du 29 novembre 2019) spécifique au Fonds a dû être signée sous le double timbre du ministre de l'action et des comptes publics et du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, en raison de différences d'appréciation entre les départements fondateurs et les services comptables de l'État sur le traitement comptable des opérations du Fonds.

Cette instruction précise les modalités d'imputation budgétaire et comptable des versements opérés entre les départements et le FS2i. Elle permet d'enregistrer les contributions reçues et les subventions versées par le Fonds directement en section d'investissement. Le comptable assignataire du Fonds est la paierie départementale du Val-d'Oise (95).

Les comptes de l'établissement sont établis selon la nomenclature comptable M52 et l'instruction ministérielle du 29 novembre 2019 précitée.

¹¹ Rapport de présentation du compte administratif 2020, Rapport de présentation des orientations budgétaires 2019. Ces objectifs sont rappelés dans les rapports des exercices suivants.

Tableau n° 1 : Cadrage budgétaire

(en €)	CG 2019		CG 2020		CG 2021		ROB 2022	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Section de fonctionnement	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	50 000	50 000
Section d'investissement	150 632 000	150 632 000	150 632 000	150 632 000	140 623 431	140 623 431	172 709 000	172 709 000

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion et du rapport sur les orientations budgétaires (ROB) pour 2022

À l'exception de l'année 2022, pour laquelle un excédent de 15,2 M€ a été mis en réserve, les résultats de la section de fonctionnement et de la section d'investissement sont systématiquement nuls. Le conseil d'administration constate alors l'absence d'affectation, le résultat cumulé étant égal à zéro¹². L'endettement ainsi que la trésorerie du Fonds sont nuls et les dotations versées aux départements bénéficiaires sont amorties en totalité l'année de leur versement.

3.1 Des frais de fonctionnement limités

3.1.1 Dispositif réglementaire

Le titre VII du règlement intérieur adopté par la délibération du conseil d'administration n° CA O5 2019 du 21 mars 2019, dispose que le FS2i est doté des moyens financiers, matériels et humains nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues par ses statuts, par son conseil d'administration et son bureau.

Le FS2i bénéficie de la mise à disposition de tout ou partie de services du département du Val-d'Oise et peut bénéficier de la mise à disposition de tout ou partie de services de tout autre département membre.

Ledit règlement prévoit par ailleurs qu'une convention sera conclue entre le département du Val-d'Oise, les autres départements et le FS2i pour fixer les modalités de cette mise à disposition. Le/la président(e) donnera alors au responsable de ce service les instructions nécessaires à l'exercice de ses tâches. Des agents des départements membres peuvent être mis à disposition du FS2i dans les conditions fixées par la convention.

3.1.2 Dispositif conventionnel

Par délibération n° CA 09 2019 du 26 mars 2019, le conseil d'administration a approuvé les termes d'une convention de mise à disposition de services et de moyens.

Cette convention, signée le 5 juillet 2019, a été ensuite renouvelée chaque année, entre le département du Val-d'Oise, où est situé le Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement en application de l'article 1.4 de ses statuts, et ce dernier.

Elle définit les modalités de mise à disposition par le département des moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement du FS2i.

Le département du Val-d'Oise met ainsi à la disposition de ce dernier de façon partielle les services des directions fonctionnelles (direction des finances, direction des affaires juridiques, direction des systèmes d'information, direction des achats publics et des ressources) et de la direction générale, en vue de l'assister dans l'accomplissement de ses missions.

D'autres directions du département du Val-d'Oise peuvent être sollicitées en tant que de besoin.

¹² Par exemple, délibération n° CA 03 2022 du 17 mai 2022.

Le personnel des services mis à disposition du FS2i est hébergé dans les locaux du département du Val-d'Oise avec les moyens matériels courants (moyens bureautiques et informatiques, utilisation de véhicules, charges afférentes aux locaux, courrier, reprographie simple, etc.) nécessaires au bon fonctionnement du Fonds.

Conformément aux dispositions du titre VII du règlement intérieur précité, le ou la président(e) du Fonds donne aux responsables des services mis à disposition les instructions nécessaires à l'exercice de leurs tâches.

Ces tâches consistent notamment à :

- assurer la préparation des réunions du conseil d'administration du FS2i et de son bureau (élaboration de l'ordre du jour, convocations, constitution des dossiers supports de décisions à venir, rédaction des projets de délibération, etc.) ;
- assurer la rédaction du règlement intérieur par référence aux statuts approuvés qui s'y rapportent et le cas échéant, la rédaction de ses modifications ;
- assister le secrétaire de séance lors des réunions, en rédigeant les comptes rendus de séance puis en assurant leur diffusion aux membres du FS2i ;
- procéder à la mise en forme et à la diffusion des décisions prises auprès des membres du FS2i et en fonction de la réglementation aux services de l'État chargés du contrôle de légalité ;
- préparer pour le FS2i les documents budgétaires ou prospectifs en vue du rapport d'orientations budgétaires, du vote du budget primitif, du budget supplémentaire et des éventuelles décisions modificatives, du compte administratif, puis assurer la gestion financière et comptable des dépenses et recettes votées sur l'exercice ;
- et plus généralement, préparer et assurer toutes les actions nécessaires à l'accomplissement des missions du FS2i.

La mise à disposition partielle de services correspond à 0,62 équivalent temps plein (ETP) réparti entre la direction générale (0,2 ETP), la direction des affaires juridiques (0,1 ETP) et la direction des finances (0,32 ETP).

Ces charges sont contenues dans la limite d'un plafond de 70 000 € tels que prévus par la convention (article 3) et le budget primitif pour l'année 2019.

Le remboursement par le Fonds s'effectue intégralement en décembre de l'année en cours.

Le département du Val-d'Oise gère la situation administrative des personnels mis à disposition (rémunération, position statutaire, déroulement de carrière, congés, maladie, formation, etc.) dans les conditions de statut et d'emplois qui sont les leurs. Des conventions de mise à disposition individuelles sont établies autant que de besoin.

Les délibérations¹³ approuvant chaque année le versement par les départements d'une contribution de 10 000 € pour le fonctionnement du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement ont été produites à la chambre.

¹³ Département des Yvelines : délibérations n° 2019-CD-1-5932.1, n° 2020-CP-7344.1 du 9 octobre 2020, n° 2021-CD-1-6521.1 du 28 mai 2021, département de l'Essonne : délibérations n° 2018-01-0058 du 19 novembre 2018, n° 2020-MOYE-026 du 2 novembre 2020, département des Hauts-de-Seine : délibérations n° 4 du 28 juin 2019, département de la Seine-Saint-Denis : délibérations n° 01-02 du 15 octobre 2020, département du Val-de-Marne : délibérations n° 2019-3-1.20.20 du 24 juin 2019, n° 2020-5-1.2.2 du 19 octobre 2020, département du Val-d'Oise : délibérations n° 2-51-2 du 5 juillet 2019, n° 2-77 du 16 octobre 2020.

3.1.3 Organigramme et évolution des services depuis 2019

Le FS2i dispose d'un organigramme nominatif et détaillé des agents mis à sa disposition en précisant leur quotité de travail effectuée ainsi que leur service de rattachement au sein du département du Val-d'Oise.

Cet organigramme est en tout point conforme à ce que prévoit la convention de mise à disposition de services et de moyens matériels intervenue le 5 juillet 2019.

Les services du FS2i n'ont pas été en capacité de produire sous la forme d'un tableau, un état détaillé et récapitulatif de ces divers frais (moyens humains mis à disposition, locaux, moyens bureautiques et informatiques, véhicules, frais d'affranchissement, assurances, etc.), imputables au Fonds pour chaque exercice de 2019 au 30 septembre 2022, et de justifier d'éventuels écarts avec le plafond de 70 000 € fixé par l'article 3 de la convention du 5 juillet 2019.

En effet, le FS2i estime que les moyens mobilisés par le département du Val-d'Oise ont été chiffrés à la création du FS2i et qu'ils ne sont pas appelés à évoluer significativement. En conséquence, ils n'ont donc jamais été réévalués. Toutefois, la convention étant évoquée chaque année par le conseil d'administration cette possibilité pourrait être utilisée à l'avenir.

D'ailleurs, il y a lieu de relever que pour l'exercice 2022, les documents budgétaires (ROB 2022 et rapport de présentation du budget primitif 2022) ont été établis par le conseil départemental des Hauts-de-Seine, ce qui a eu pour conséquence de diminuer le remboursement en faveur du département du Val-d'Oise, de 70 000 € à 49 000 €. Par conséquent, la fraction appelée par département en 2022 a été minorée de 10 000 € à 7 000 €.

3.2 Une section d'investissement conséquence

3.2.1 Une section d'investissement votée en équilibre

Les ressources d'investissement du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement se composent des recettes prévues à l'article R. 5421-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment, d'une dotation annuelle imputée en section d'investissement dans les conditions prévues à l'article 5.3 des statuts.

La répartition annuelle des contributions au Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement est effectuée entre les départements par délibérations concordantes des conseils départementaux.

La section d'investissement est systématiquement votée en équilibre en dépenses et en recettes du montant de la contribution des départements en investissement. Le Fonds n'a jamais mobilisé d'emprunt depuis sa création.

3.2.2 Les modalités de calcul des contributions des départements

Selon l'article 5.3. des statuts, le montant des contributions de ses membres est le résultat de la somme de deux termes représentant :

- 5 % de la moyenne des investissements calculée sur les trois années qui précèdent l'année de référence ;
- et 7 % de l'épargne annuelle nette de l'avant-dernière année qui précède l'année de référence¹⁴, telle que calculée et publiée par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

¹⁴ i.e épargne disponible à l'investissement après remboursement de la dette.

Pour rappel, la première année de référence du Fonds est l'année 2018. L'année de référence se décale d'un exercice chaque année civile. Ainsi, pour l'exercice 2022, l'année de référence est donc 2021.

Tableau n° 2 : Modalités d'alimentation du FS2i en 2022 (en millions d'€)

en K€	Moyenne investiss. 2018-2020 (CA)	Epargne nette 2019 (DGCL)	Alimentation du fonds		
			5% de la moy. d'inv 2018-2020 (CA)	7% de l'Epargne nette 2019 (DGCL)	Montant de la Contribution 2022 au FS2i
CD 77	206 757	113 100	10 337,85	7 917,00	18 254,85
CD 78	333 749	264 379	16 687,45	18 506,53	35 193,98
CD 91	240 687	108 577	12 034,35	7 600,39	19 634,74
CD 92	412 870	456 663	20 643,51	31 966,41	52 609,92
CD 93	242 495	33 297	12 124,76	2 330,79	14 455,55
CD 94	239 905	101 858	11 995,25	7 130,06	19 125,31
CD 95	142 328	90 247	7 116,40	6 317,29	13 433,69
Total			90 939,57	81 768,47	172 708,04

Source : FS2i - Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022 présenté au conseil d'administration du 21 janvier 2022

À la réception de l'intégralité des contributions issues des budgets des départements, le FS2i procède au versement intégral des dotations d'investissement pour le montant total délibéré, selon la répartition prévue par cette délibération et les documents budgétaires.

La Cour dans son rapport sur les finances locales d'octobre 2014¹⁵ recommandait : « *En ce qui concerne les départements, les montants consacrés à la péréquation « horizontale » devraient aussi être très sensiblement accrus* ». Toutefois, elle observait dans son rapport précité d'octobre 2022 que « *La péréquation horizontale, qui s'est développée depuis 2010, reste minoritaire (4 Md€ en 2021 soit seulement un tiers des montants de péréquation (...)) la constitutionnalisation du principe de péréquation n'a pas donné lieu à des compléments législatifs permettant de décrire la notion même de péréquation et sa portée. Jouant un rôle redistributif au sein d'un même ensemble, la péréquation devrait être un terme réservé à la péréquation horizontale, alors que cette dernière n'en constitue qu'une faible part.* »

L'action du Fonds s'inscrit bien dans ce cadre, les dotations de la section d'investissement du FS2i constituant un levier significatif en vue d'une péréquation volontaire, horizontale et départementale. Depuis 2019, le reversement du FS2i à répartir sur les sept départements a été plafonné à 2 M€ pour les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines¹⁶.

Enfin, le budget dont dispose le Fonds, dans le contexte particulier de la crise économique pourrait constituer une réponse aux préconisations de la Cour qui dans son rapport de juillet 2022, relevait qu'« *En parallèle, alors que la crise sanitaire a conduit l'État à soutenir les collectivités locales en dépit d'une situation financière bien plus dégradée, il importe que celles-ci s'organisent, soit individuellement, soit collectivement, pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes de résilience (auto-assurance collective ou individuelle)*¹⁷. »

Le FS2i, par l'importance des masses budgétaires considérées, crée en effet un mécanisme de résilience dans une situation où les écarts structurels entre départements franciliens, sont accentués par la crise. Le dispositif de péréquation volontaire ainsi mis en place est de nature à contribuer à corriger lesdits écarts.

¹⁵ Cour des comptes, Les finances locales, octobre 2014, Chapitre V, Le développement de la péréquation financière, pages 212 et suivantes.

¹⁶ Il convient de relever que ce plafond de deux millions ne ressort pas des statuts du FS2i mais d'une décision du conseil d'administration. Concernant, les Hauts-de-Seine cette limite a connu une exception en 2022. Le département en plus du plafond de 2 M€ a bénéficié d'un financement exceptionnel de 1,5 M€ pour la reconstruction du siège de la SPA à Gennevilliers, soit au total 3,5 M€.

¹⁷ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2022 – fascicule 1, juillet 2022, p. 55.

3.2.3 Des contributions annuelles qui dépassent les 150 millions d'euros

Le montant du Fonds déterminé pour l'année 2022 a été arrêté à la somme de 172 708,04 € inscrit en section « recette d'investissement ».

Le détail par département figure en annexe n° 2.

3.2.4 Gestion comptable des dépenses d'investissement et leur amortissement

Les services du FS2i précisent que les dotations d'investissements versées aux départements doivent, en principe, être gérées en autorisations de programmes (AP) et crédits de paiements (CP), conformément au règlement budgétaire et financier (RBF) du Fonds approuvé par délibération n° CA 019 du 26 mars 2020 de son conseil d'administration.

Ce règlement permet un pilotage à la fois pluriannuel et prévisionnel de la dépense et donc de prendre des engagements sur la durée des projets quant à leur financement. Le mode de gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)¹⁸ semble s'imposer, un même projet pouvant faire l'objet de dotations d'investissement pluriannuelles.

Selon le Fonds, ce mode de gestion n'interdit cependant pas que les dépenses à régler au cours d'un exercice (CP) correspondent à la totalité de l'AP. Dans ce cas, le montant de l'AP est égal au montant des CP, lesquels s'exécutent sur une seule année. Le FS2i fait valoir que cette approche, qui ajuste la dépense à la recette, a été mise en œuvre pour les exercices 2019 à 2022.

Le Fonds précise que cette procédure lui permet de ne pas inscrire à son budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice (CP). Cette interprétation s'écarte de la logique d'une véritable gestion en AP/CP, les autorisations de programme ne faisant pas l'objet d'un véritable engagement budgétaire. Dans les faits, la gestion des projets repose sur une AP limitée à l'exercice en cours¹⁹.

Le FS2i indique que cela est permis par le fait que les flux financiers entre le Fonds et les départements sont constitués par des dotations d'investissement.

Ainsi que cela est exposé plus en détail *infra*, l'article 5.4 des statuts stipule en effet que « l'affectation du Fonds d'investissement au bénéfice des départements membres s'effectue au moyen de dotations d'investissements ». Il semblerait que le Fonds assimile les dotations d'investissement à des crédits d'investissement ne faisant pas l'objet d'une affectation précise, à la différence des subventions qui obéissent au principe de spécialité des crédits.

Toutefois, cette acception semble en décalage avec le même article 5.4 des statuts selon lequel le « Fonds est réparti entre les projets éligibles présentées par les départements ».

En conséquence, les dépenses d'investissement du Fonds sont assimilables à des subventions d'équipement devant donner lieu à amortissement.

¹⁸ La procédure des autorisations de programme et crédits de paiement permet de mettre en œuvre la pluriannualité des investissements publics en respectant les grands principes budgétaires.

¹⁹ Le rapport de présentation du BP 2020 adopté par le Conseil d'Administration du 29 janvier 2020 précise que « La gestion du Fonds s'appuiera donc sur une AP globale millésimée 2020 (...) et les CP correspondants. La proposition pourrait être de s'engager en 2020 dans une gestion en engagement pluri annuel sur une base resserrée de projets et avec une prise en charge par le FS2i déterminée par projet sur la base de la dépense départementale hors taxe exposée au titre de l'année 2020... ». Une clause similaire se retrouve dans l'ensemble des rapports de présentation du BP.

L'examen des comptes du FS2i montre que les dotations d'investissement sont amorties dans l'année où elles sont versées aux départements. Lors de chaque exercice une délibération du conseil d'administration fixe, en effet, une durée d'amortissement d'un an pour les subventions versées finançant des bâtiments ou des installations²⁰.

Une durée aussi courte ne semble pas conforme à l'esprit de l'instruction interministérielle précitée du 29 novembre 2019 qui renvoie aux règles d'amortissement usuelles en vigueur, soit celles de l'instruction budgétaire et comptable M52.

Or cette dernière précise que l'amortissement des dotations d'investissement s'effectue sur une période de 5 à 40 ans selon la nature des projets subventionnés²¹.

En conséquence, le Fonds devrait procéder à l'amortissement des subventions d'investissement versées au même rythme que les actifs qu'elles financent, ce qui implique un suivi comptable par projet et non par enveloppe globale annuelle.

Enfin, comme cela est exposé plus en détail *infra*, les services du Fonds ont communiqué à la chambre des tableaux de bord retraçant une gestion pluriannuelle des dotations d'investissement par projet. Toutefois, ces éléments constituent des outils de pilotage internes et ne peuvent tenir lieu de documents budgétaires et comptables.

Le FS2i doit donc veiller à identifier clairement, tant dans ses comptes que dans sa gouvernance, les deux logiques d'intervention qu'il a suivies jusqu'à présent et qui oscillent entre une aide aux projets, constituée de subventions d'investissement affectées au financement de projets clairement identifiés au vu de critères d'éligibilité précis, et un soutien global à l'investissement fondé sur des dotations d'investissements libres d'emploi pour les départements bénéficiaires.

4 LA GOUVERNANCE DU FONDS MARQUEE PAR UNE PRESIDENCE TOURNANTE ET DES DECISIONS PRISES A L'UNANIMITE

4.1 Un engagement fort des sept départements dans la durée

En application des dispositions des articles L. 5421-1 et suivants du code général des collectivités territoriales²², a été formé, au 1^{er} janvier 2019 entre les sept départements franciliens, un établissement interdépartemental public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, dénommé FS2i.

²⁰ Délibération n° CA-09-2021.

²¹ Instruction budgétaire et comptable M52 tome 1 + annexes version en vigueur au 1^{er} janvier 2023, p. 33 : Les subventions d'équipement versées sont amorties sur une durée maximale de :

- a) 5 ans lorsqu'elles financent des biens mobiliers, du matériel ou des études, auxquelles sont assimilées les aides consenties aux entreprises, non mentionnées aux b) et c) ;
- b) 30 ans lorsqu'elles financent des biens immobiliers ou des installations ;
- c) 40 ans lorsqu'elles financent des projets d'infrastructures d'intérêt national (exemples lignes TGV, logement social, réseaux très haut débit, etc.).

²² Article L. 5421-1 du CGCT : « Les institutions ou organismes interdépartementaux sont librement constitués par deux ou plusieurs conseils départementaux de départements même non limitrophes ; ils peuvent également associer des conseils régionaux ou des conseils municipaux.

Les institutions ou organismes interdépartementaux sont des établissements publics, investis de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Ils sont administrés conformément aux règles édictées pour la gestion départementale.

Leur administration est assurée par les conseillers départementaux élus à cet effet.

Lorsqu'ils associent des conseils régionaux ou des conseils municipaux, ils sont régis par les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre VII de la présente partie et leur conseil d'administration comprend des représentants de tous les conseils ainsi associés. »

Sa dissolution ne peut qu'intervenir que par une décision unanime des sept départements ou un décret en Conseil d'État. Le Fonds est en effet créé pour une durée illimitée. Les conseils départementaux peuvent, par délibérations concordantes, décider sa dissolution et en fixer les modalités. En outre, le FS2i peut être dissout à la demande d'un département dans les conditions prévues à l'article R. 5421-13 du CGCT²³.

4.2 Principales clauses statutaires

Le siège est fixé à l'hôtel du département du Val-d'Oise à Cergy (quel que soit le président du Fonds).

Le régime juridique du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement est régi par les articles L. 5421-1 et suivants et R. 5421-1 et suivants du CGCT ainsi que par les dispositions fixées par les statuts et le règlement intérieur adoptés par la délibération du conseil d'administration n° CA O5 2019 du 21 mars 2019.

Il est administré conformément aux règles édictées pour la gestion départementale et de nombreux articles des statuts renvoient aux articles du CGCT organisant le fonctionnement d'un conseil départemental.

L'article 2.2 du règlement intérieur pose le principe que les délibérations du conseil d'administration sont adoptées à l'unanimité des suffrages exprimés.

Les statuts et le règlement intérieur prévoient une exception à cette règle de l'unanimité. Selon les articles 3.2, 3.4, 4.3 et 4.4 des statuts, l'élection, la durée du mandat et l'éventuel vacance de poste du président du conseil d'administration et des vice-présidents, donnent lieu à un vote à la majorité absolue.

Le conseil d'administration propose les modifications de statuts, modifications qui devront être approuvées par délibérations concordantes des départements membres du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement. Aucune modification des statuts n'est intervenue depuis la création du Fonds.

4.3 Fonctions exécutives

4.3.1 Une présidence tournante

Le ou la président(e) et vice-président(e)s du conseil d'administration est l'exécutif du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement ; il (elle) est en charge de l'administration du Fonds. Il (elle) prend toute décision nécessaire en vue d'en assurer son bon fonctionnement.

Il (elle) prépare et exécute le budget ; il (elle) est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes. Il (elle) convoque et préside les réunions du bureau et le conseil d'administration.

L'article 3.2 des statuts stipule que l'élection du ou de la président(e) et des vice-président(e)s a lieu dans les conditions prévues à l'article L. 3122-1 du CGCT.

Toutefois, alors que cet article du CGCT fixe une durée de six ans au mandat de président (du conseil départemental), l'article 3.3 des statuts du FS2i prévoit que le ou la président(e) du Fonds est élu(e) pour une durée d'un an non renouvelable consécutivement.

²³ « L'institution interdépartementale peut être dissoute, d'office ou sur demande d'un ou de plusieurs des départements associés, lorsque le fonctionnement de l'institution se révèle impossible. La dissolution est prononcée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. Ce décret fixe les conditions de la dissolution. »

Les vice-président(e)s sont élu(e)s pour une durée égale à celle du mandat du ou de la président(e). En cas de vacance de siège du ou de la président(e) pour quelque cause que ce soit, les fonctions de président(e) sont provisoirement exercées par un(e) vice-président(e)s dans l'ordre de désignation.

Depuis sa création, le Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2i) a ainsi été présidé successivement par Mme Marie-Christine Cavecchi (Val-d'Oise), M. Stéphane Troussel (Seine-Saint-Denis), M. Christian Favier (Val-de-Marne) et M. Georges Siffredi (Hauts-de-Seine).

M. Georges Siffredi, qui a exercé la présidence du FS2i du 1^{er} au 31 décembre 2022, était l'ordonnateur en fonction pendant toute la période d'instruction du présent contrôle.

4.3.2 Rôles des vice-présidents

Le président étant élu chaque année parmi les vice-présidents, outre son président, le conseil d'administration comprend six vice-présidents, par ailleurs présidents de conseil départemental.

Le rôle des vice-présidents n'est pas formalisé. Les statuts du Fonds restent muets sur le rôle dévolu aux vice-président(e)s. Ils précisent juste qu'ils sont obligatoirement issu(e)s d'un département dont l'exécutif n'exerce pas la fonction de président(e) du conseil d'administration.

Les services du Fonds conviennent que le rôle des vice-présidents est évoqué dans les statuts de manière très générale. Ils font valoir que le Fonds a été conçu depuis son origine, avec une gouvernance collégiale, même si chaque année un président en porte la responsabilité juridique, après son élection.

4.4 Organes délibérants de l'établissement public

4.4.1 Le conseil d'administration

Le Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement est administré par un conseil d'administration composé des président(e)s des conseils départementaux, membres de droit, selon l'article 2.1 des statuts.

Sans préjudice de l'alinéa 2 de l'article R. 5421-2 du CGCT, le mandat des membres du conseil d'administration est lié au mandat de président de conseil départemental. La qualité de membre du conseil d'administration s'acquiert et se perd donc dans les mêmes conditions que celles du/de la président(e) du conseil départemental.

Les attributions du conseil d'administration sont définies par l'article 2.2 des statuts :

- Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de la compétence de l'établissement public interdépartemental.
- Il adopte le règlement intérieur qui précise notamment ses modalités de fonctionnement.
- Il présente chaque année un rapport d'activité qui est adressé aux conseils départementaux, membres du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement.

L'article 2.3 des statuts précise que le conseil d'administration se réunit dans les conditions fixées à l'article L. 3121-9 du CGCT selon lequel « *le conseil départemental se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre* ».

Ce rythme est respecté et l'ordre du jour des séances du conseil d'administration est assez nourri et exerce bien les compétences qui lui sont dévolues²⁴, ainsi qu'en témoigne l'état récapitulatif de ses réunions (voir annexe n° 3).

D'un point de vue formel, l'examen des délibérations (procès-verbaux) du conseil d'administration ne met pas en évidence que les différentes règles qui fixent son organisation en termes de quorum, de majorité requise, etc. aient été méconnues.

Toutefois, des marges de manœuvre en vue d'améliorer la gouvernance du Fonds existent comme l'attestent les recommandations de performance formulées *infra*.

4.4.2 Le bureau

Un certain nombre d'articles des statuts précisent la composition et les compétences du bureau qui intervient par délégation du conseil d'administration dans les conditions prévues à l'article L.3211-2 alinéa 1 du CGCT.

Dans les faits, la chambre relève que selon la délibération CA 02 2019 du 15 février 2019, le bureau du Fonds est « composé d'un(e) président(e) et de six vice-président(e)s ». Cette composition a été reconduite par la suite. Il en résulte que la composition du bureau et du conseil d'administration se confondent et que le bureau ne semble pas avoir une existence propre. Toutefois, la délibération CA 04 2019 du 15 février 2019 précise qu'il est donné délégation au bureau pour statuer sur l'ensemble des attributions du conseil d'administration dans les conditions prévues à l'article L. 3211-2 du CGCT.

En fait, la chambre n'a été destinataire d'aucun document attestant d'une activité du bureau ainsi constitué.

4.5 Un double défaut de rapport d'activité

Selon l'article 2.2 des statuts, il incombe au conseil d'administration de présenter chaque année un rapport d'activité qui est adressé aux conseils départementaux, membres du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement.

Or, le FS2i précise que ce rapport statutaire n'est pas établi mais que le rapport de présentation annuel du compte administratif qui en tient compte selon lui, est adressé chaque année aux départements membres du Fonds.

La chambre observe que les deux documents n'obéissent pas à la même logique et ne sauraient se confondre.

Le rapport de présentation du compte administratif est un document régi par l'article L. 5211-36 du CGCT. Son objet, est une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles qui doit être annexée au compte administratif afin de permettre notamment aux citoyens d'en saisir les enjeux.

Le rapport visé à l'article 2.2 est d'une toute autre nature. Présenté par le conseil d'administration en application des statuts, ce document a vocation à décrire l'activité du Fonds déclinée par priorités stratégiques, et à mettre en évidence l'adéquation entre les critères d'éligibilité et les projets financés, en précisant pour chacun d'entre eux, le montant de la dotation d'investissement versée par le Fonds.

²⁴ Les délibérations adoptées précisent que le conseil d'administration se réunit parfois par visio conférence comme par exemple, le conseil d'administration du 19 mai 2020.

En tout état de cause, le Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement ayant été créé pour une durée illimitée, il a tout intérêt à retracer dans un document unique l'ensemble des informations ayant trait à son activité. En l'état, elles sont dispersées dans un nombre de supports conséquents : les rapports de présentation du budget et du compte administratif, les délibérations du conseil d'administration, les communiqués et dossiers de presse, etc.

Ce rapport d'activité intervenant au titre de l'article 2.2 des statuts doit comporter en annexe, un tableau récapitulatif des projets bénéficiaires du Fonds en précisant le détail des financements considérés et le secteur d'intervention concerné. Ledit tableau, pourrait par ailleurs utilement mettre en exergue l'intérêt interdépartemental de ces opérations, le fonds ayant une vocation à intervenir pour des projets dont l'ampleur dépasse les moyens d'un seul département en application de l'article 1.2 de ses statuts.

En outre, selon l'article 5.4 des statuts, le président du Fonds doit présenter au conseil d'administration, chaque année, un deuxième rapport établissant que le financement des projets conduit par les départements bénéficiaires du Fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France se voient attribuer un retour supérieur à leur contribution. Ce rapport n'est pas non plus élaboré par le FS2i, ce dernier se contentant de renvoyer, là aussi, au rapport annuel de présentation du compte administratif.

L'élaboration de ces deux rapports et leur validation par le conseil d'administration seraient de nature à pallier les défaillances relevées *infra*.

Dans son rapport précité d'octobre 2022²⁵, la Cour des comptes relevait que « *Si les travaux d'évaluation de l'efficacité de la péréquation demeurent ponctuels, (...) une évaluation permanente favoriserait des démarches de simplification et de meilleur ciblage des collectivités* ». Elle jugeait également indispensable de mettre en place une évaluation régulière des dispositifs de péréquation²⁶.

Bien entendu, cette recommandation de la Cour a une portée nationale. Toutefois, le FS2i gagnerait dans le contexte local où il intervient à intégrer une dimension évaluative dans les deux rapports statutaires évoqués *supra*.

Recommandation performance 2 : En application des dispositions des articles 2.2 et 5.4 des statuts, élaborer le rapport d'activité statutaire, ainsi que le rapport établissant pour certains membres du Fonds, un retour supérieur à leurs contributions.

En réponse aux observations de la chambre, le FS2i s'engage à l'avenir à établir les deux rapports statutaires, dont le premier comportera une dimension évaluative ainsi que la liste des projets départementaux subventionnés par le Fonds, assortie d'un certain nombre d'informations (secteur d'intervention concerné, caractère interdépartemental, etc.).

5 LES CRITERES ET LE CIRCUIT D'ATTRIBUTION DES DOTATIONS À SPÉCIFIER

5.1 L'absence de critères statutaires

Les statuts comme le règlement intérieur du Fonds sont très laconiques sur la définition des critères d'attribution des dotations aux départements bénéficiaires.

²⁵ Cour des comptes, Les scénarios de financement des collectivités territoriales, 12 octobre 2022, p. 26.

²⁶ Cour des comptes, Rapport sur les Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2016.

L'article 5.4 des statuts intitulé « Affectation des crédits du Fonds » mentionne, sans autre précision que :

- « *Les décisions d'affectation du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement au bénéfice des départements sont prises à l'unanimité. Le Fonds est réparti entre les projets éligibles présentés par les départements membres sur leur territoire, par le conseil d'administration conformément aux dispositions prévues à l'article 12.*
- *L'affectation du Fonds d'investissement au bénéfice des départements membres s'effectue au moyen de dotations d'investissement.* »

En conséquence, la chambre a sollicité les services du Fonds pour que lui soient précisés les critères d'éligibilité au FS2i mentionnés à l'article précité 5.4 des statuts et que lui soient produits les procès-verbaux (PV) du conseil d'administration ou délibérations les définissant.

Le Fonds fait valoir que les critères d'éligibilité figurent dans le rapport de présentation du budget et du compte administratif, depuis sa création.

En l'absence de doctrine d'emploi et de critères précis et stables définis dans les statuts ou récapitulés dans un document unique, la chambre a dû reconstituer les tenants et aboutissants de ces critères, dispersés au sein de divers documents²⁷ au fil des exercices.

5.2 Des critères d'éligibilité empiriques

5.2.1 Une approche essentiellement thématique

Les rapports approuvés par le conseil d'administration précisent que les projets proposés par les départements présentant un intérêt interdépartemental sont classés selon une liste thématique, évolutive dans le temps. Cette liste thématique a notamment pour objet de faciliter la prise de décision et de garantir sur la durée des règles homogènes de traitement entre les départements pour la qualification de projets de même nature.

Les thématiques retenues par le Fonds pour l'exercice 2022, par ordre de priorité, figurent ci-après :

Tableau n° 3 : Champ d'intervention du FS2i

Mobilités et Infrastructures routières
Éducation
Enseignement supérieur
Cohésion des territoires (comprenant rénovation urbaine et redynamisation rurale)
Solidarités
Jeux Olympiques 2024
Patrimoine – culture – tourisme
Transition énergétique / Développement durable

Source : FS2i - Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022 présenté au conseil d'administration du 21 janvier 2022

5.2.2 Une déclinaison partielle par critère

Pour chacune de ces thématiques, les rapports annuels d'orientations budgétaires exposent divers critères d'éligibilité des projets portés par les départements.

²⁷ Rapports annuels d'orientations budgétaires, rapports de présentation du compte administratifs et divers documents produits à la chambre.

Ainsi, les financements relatifs aux déplacements (Mobilités et infrastructures routières) doivent concerner les projets à vocation interdépartementale par leur assise foncière ou leur influence en termes de trafic.

Ceux concernant les collèges (Éducation) relèvent de trois types de géographies d'intervention du FS2i : politique de la ville, territoire rural, et extension de la zone métropolitaine.

Le Fonds fait valoir qu'à chaque thématique est associée une grille de critères que le projet soumis au conseil d'administration du FS2i doit réunir pour bénéficier d'une dotation d'investissement.

La chambre relève toutefois, que pour deux thématiques, les jeux olympiques et les interconnexions avec le réseau de transport du Grand Paris, le Fonds n'a défini aucun critère, se limitant à préciser qu'il s'agissait d'une priorité horizontale.

Hormis les rapports annuels d'orientations budgétaires, la chambre a souhaité que lui soit communiqué un document de synthèse explicitant les critères d'intervention du Fonds dans le cadre de ses priorités stratégiques.

Le FS2i, à la place d'un document unique, approuvé par le conseil d'administration, renvoie à l'ensemble des communiqués et dossiers de presse qu'il a mis en ligne. En effet, ces dossiers de presse sont sans conteste, les documents les plus complets exposant les priorités stratégiques et l'adéquation entre ces objectifs prioritaires et les projets soutenus.

Le Fonds fait valoir que les membres du conseil d'administration ne souhaitent pas figer les critères d'éligibilité des dotations. La possibilité de faire évoluer la liste des thématiques retenues permet selon lui d'adapter son action selon les priorités qu'il a identifiées pour un exercice donné.

La chambre relève toutefois, un défaut de gouvernance, ainsi que cela est exposé en détail *infra*. En effet, rien dans les documents transmis à la chambre n'indique que le conseil d'administration s'assure que les projets présentés remplissent bien les critères d'éligibilité au regard de ses priorités stratégiques.

5.3 Une logique de projets contrariée

5.3.1 Une validation par enveloppe plutôt que par projet

Le FS2i n'a pas été en capacité de fournir à la chambre les délibérations du conseil d'administration actant les décisions d'affecter les dotations du FS2i au bénéfice des projets et des département bénéficiaires et la liste des projets afférents.

À la place, il a transmis les délibérations exécutoires du BP qui selon lui précisent les affectations au bénéfice des départements.

La chambre constate que ces délibérations ne comportent qu'une enveloppe globale annuelle affectée à chaque département et qui n'est ni détaillée, ni déclinée par projet, comme en atteste la délibération exécutoire du BP n° CA-02-2022 du 12 février 2022.

Tableau n° 4 : Répartition des dotations par département selon BP 2022 (en €)

	Montant de la répartition	Part des répartitions (%)
Département de la Seine-et-Marne	24 639 897,00	16,16
Département des Yvelines	2 000 000,00	1,31
Département de l'Essonne	25 370 367,00	16,64
Département des Hauts-de-Seine	2 000 000,00	1,31
Département de la Seine-Saint-Denis	38 447 372,00	25,21
Département du Val-de-Marne	32 598 832,00	21,38
Département du Val-d'Oise	27 443 532,00	18,00
Sous-Total	152 500 000,00	100,00
Restauration de la flèche de la Basilique de Saint-Denis (via budget du CD93)	3 500 000,00	
Reconstruction du nouveau siège de la SPA à Gennevilliers (via budget du CD92)	1 500 000,00	
Total	157 500 000,00	

Source : FS2i - délibération exécutoire du BP n° CA-02-2022 du 12 février 2022

Le FS2i estime que ce choix délibéré permet aux départements d'employer librement les dotations versées par le Fonds, dans une logique de souplesse de gestion et de confiance entre ses membres. Par ailleurs, le FS2i a transmis à la chambre des tableaux de bord établis en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) et répartissant les versements effectués entre 2019 à 2022 par projets. Ces derniers constituent toutefois davantage des outils de travail internes que des documents budgétaires à destination du conseil d'administration.

Or, l'article 1.2 des statuts indique que les objectifs et bénéfices attendus du Fonds sont avant tout le cofinancement de grands projets. Par ailleurs, l'article 5.4 des statuts précise que les dotations du Fonds sont réparties par le conseil d'administration entre les projets éligibles présentés par les départements. L'activité du Fonds s'inscrit bien, selon ses propres statuts, dans une logique d'aide projets.

En l'état, la chambre n'a été destinataire d'aucun document établissant que le conseil d'administration s'est effectivement prononcé chaque année sur le détail des projets financés, même si certains documents budgétaires font référence à une liste de projets.

À cet égard, le document le plus complet est la délibération n° CA-06-2019-1 du 21 mars 2019 relative à la présentation des orientations budgétaires 2019. Le rapport sur les orientations budgétaires y est annexé. Ce document comporte en dernière page, la mention « *PJ : liste des projets fournie par département et leur échéancier pluriannuel* » et la « *synthèse des projets (affichant la clé de répartition des crédits de paiement)* ». Toutefois, ces pièces n'ont pas été transmises à la chambre.

Par la suite, les délibérations par lesquels le conseil d'administration adopte le budget primitif et les autorisations de programme, mentionnent que lesdites autorisations de programme recensées figurent « dans les tableaux joints en annexe n° 1 »²⁸. Là non plus, aucune de ces annexes n'a été produite à la chambre. En termes de transparence, elles gagneraient à figurer au sein des rapports annuels de présentation du compte administratif et/ou d'orientations budgétaires.

²⁸ Délibération n° CA-01-2020 du 29 janvier 2020, délibération n° CA-01-2021 du 26 janvier 2021 et délibération n° CA-02-2022 du 12 février 2022.

Recommandation performance 3 : Compléter les rapports annuels de présentation du budget primitif et/ou du compte administratif, de la liste des projets départementaux subventionnés par le Fond au titre de l'années n et préciser pour chacun les autorisations de programme s'ils s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle.

En réponse aux observations de la chambre, le FS2i s'engage à l'avenir, à annexer aux rapports de présentation du budget primitif et du compte administratif, une liste des projets départementaux subventionnés par le Fonds et pour ceux s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle, le détail des autorisations de programme.

En tout état de cause, il convient de relever qu'une annexe au rapport de présentation des orientations budgétaires, récapitulant les autorisations de programme ne saurait se confondre avec une délibération du conseil d'administration, ratifiant après examen individuel qu'un projet présenté par un département remplit bien les critères d'éligibilité que le Fonds s'est lui-même fixés, et qu'en conséquence ledit projet bénéficie d'une dotation d'investissement éventuellement pluriannuelle.

Les services du FS2i précisent par ailleurs que des réunions préparatoires aux conseils d'administration sont systématiquement organisées, en présence des directeurs généraux et des directeurs de cabinet des sept départements, a minima quatre fois par an, auxquelles peuvent se joindre les collaborateurs ; souvent les directeurs financiers ou les directeurs généraux adjoints (DGA) Finances/ressources.

En réponse aux observations de la chambre, le FS2i confirme bien que la liste des projets soutenus est arrêtée en amont du conseil d'administration lors d'une réunion associant les services et les cabinets des départements.

Il ajoute que lors de l'exercice 2023, la procédure permettant d'opérer la sélection des projets a été renforcée de sorte à assurer que les projets soutenus sont conformes aux orientations choisies par le conseil d'administration.

Cette situation n'aurait rien d'anormale, si le conseil d'administration se prononçait par la suite, projet par projet et non pas sur une enveloppe globale ainsi que cela a été exposé *supra*. Dans les faits, il semblerait donc qu'à la logique de validation par projet éventuellement pluriannuelle, prévue par les statuts, se soit substituée, en pratique, une logique de répartition annuelle par enveloppe départementale et globale.

Le FS2i conteste cette analyse et fait valoir que son conseil d'administration n'a pas vocation à se prononcer sur le détail des projets financés.

Cette affectation par enveloppe est confirmée chaque année par une délibération du conseil d'administration²⁹ qui décide qu'à réception de l'intégralité des fonds issus des budgets des départements, le FS2i procèdera au versement intégral du Fonds en investissement aux départements pour un montant total selon la répartition globale arrêtée. La fluidité de gestion, prônée par le Fonds *supra* ne saurait faire obstacle à davantage de formalisme dans le choix individuel de chaque projet, sauf à méconnaître les dispositions des articles 1.2 et 5.4 des statuts.

Recommandation performance 4 : Par délibération du conseil d'administration, décider du caractère éligible de chaque projet présenté par les départements membres.

²⁹ Délibération n° CA-11-2019 délibérations n° CA-01-2020 et n° CA-04-2020, délibération n° CA-01-2021.

5.3.2 Les dossiers présentés par les départements

L'examen d'un échantillon de projets n'a pas permis à la chambre de clarifier le circuit aboutissant à la décision unanime des membres du conseil d'administration.

À cet effet, il a été demandé aux services du Fonds de fournir les pièces et éléments attestant des travaux préparatoires des services du FS2i en vue de valider leur éligibilité en amont de la réunion du conseil d'administration, pour un échantillon constitué des projets suivants :

- achat de cabines de téléconsultation médicale pour faciliter l'accès aux soins (77) ;
- déviation de Guignes (77) ;
- rénovation urbaine – Reconstruction/réhabilitation de 4 collèges (78) ;
- centre de ressource et d'innovation C-19 à Évry-Courcouronnes (91) ;
- T7, Prolongement du Tramway 7 au Grand Pôle Intermodal de Juvisy-sur-Orge (91) ;
- JO 2024, Stade départemental Yves-du-Manoir (92) ;
- stratégie vélo départementale en faveur d'un territoire 100 % cyclable (93) ;
- construction d'un nouveau collège expérimental à La Courneuve (93) ;
- JO 2024, PRISME (93) ;
- art dans l'espace public (93) ;
- JO 2024, Station de dépollution des eaux pluviales (SDEP) au ru de la Lande à Champigny (94).

Peu de pièces, hormis un tableau de bord, ont été transmises par les services du FS2i qui ont renvoyé la chambre aux départements concernés.

Les éléments fournis sont le plus souvent de simples délibérations des conseils départementaux concernés, décrivant sommairement le projet à l'attention de l'exécutif local. Aucun ne fait référence aux critères d'éligibilité du FS2i ou ne comporte d'état financier précis des dotations sollicitées. Ils ne permettent donc pas, quelle que soit la thématique considérée, de rapprocher le projet retenu des critères d'éligibilité. Le FS2i fait valoir qu'en 2023, 86 % des montants attribués ont spontanément été fléchés sur des projets de transition énergétique. Il en conclut qu'il ne lui paraît pas nécessaire de mettre en œuvre une procédure d'instruction plus élaborée, qui conduirait par ailleurs à rigidifier les échanges entre les départements.

Or, même déterminés de manière empirique, les critères d'éligibilité définis par le FS2i doivent trouver à s'appliquer dans le cadre d'un circuit d'attribution prévoyant la production d'un certain nombre de pièces à l'appui des projets examinés.

Recommandation performance 5 : Amender le règlement intérieur pour formaliser les étapes du circuit d'attribution d'une dotation par le FS2i, en précisant le contenu du dossier à présenter par les départements ainsi que le rôle respectif de chacun des acteurs.

5.4 Application d'une clé de financement

Le Fonds précise que l'affectation des dotations est mécaniquement déterminée par une clé de répartition de ses ressources annuelles qui est fonction, chaque année, du rapport entre ces ressources et le montant des crédits de paiement prévisionnels affectés aux projets financés dans les budgets des départements bénéficiaires. Ce rapport s'établissait ainsi à 28,9 % en 2022 (contre 35,3 % en 2021).

Ce pourcentage, que le Fonds qualifie suivant les sources de « pourcentage de régulation » ou de « clé de financement » est déterminé chaque année de sorte que le montant à répartir sur les sept départements n'excède pas la totalité des contributions reçues.

Ce mode de gestion présente l'avantage de consommer chaque année la totalité des crédits du Fonds, sans créer d'engagements sur le long terme devant être adossés à des financements de même durée.

La chambre s'interroge sur la compatibilité de ce mode d'affectation des crédits avec la logique de financement de projets, telle que définie à l'article 5.4 des statuts.

5.5 Ventilation effective par thématique

Les priorités définies par le FS2i exposées *supra* se retrouvent bien dans la répartition des dotations par grande thématique.

- en 2021, 67 % du volume financier du FS2i sollicité se concentre sur des projets de mobilité ou d'infrastructures routières (66 % en 2020 contre 55 % en 2019) ;
- 13,5 % sur l'éducation (14 % en 2020 contre 16 % en 2019) ;
- 5,1 % sur des projets relevant de l'enseignement supérieur (6 % en 2020 et 3 % en 2019) ;
- 4 % sur des projets de transition énergétique (3 % en 2020 et 7 % en 2019) et 4 % sur ceux ayant trait aux Jeux Olympiques 2024 (identique en 2020 et 1 % en 2019).

Tableau n° 5 : Répartition du Fonds par grande thématique en 2021

FS2i	Mobilités et infrastructures routières	Éducation	Enseignement supérieur	Transition énergétique	JO 2024	Patrimoine-Culture-Tourisme	Solidarités	THD	SDIS	TOTAL
En % thématique/Total exprimé en valeur	67,1	13,5	5,1	4,0	3,9	3,4	2,6	0,4	0,1	100
Nombre projets	43	45	15	9	8	15	29	1	2	167
En % thématique/Total exprimé en nombre de projets	25,7	26,9	9,0	5,4	4,8	9,0	17,4	17,4	1,2	100,0

Source : FS2i -Compte administratif 2021.

5.6 Contrôle de l'emploi des dotations

Le FS2i n'a pas été en capacité de fournir à la chambre les documents définissant les modalités de contrôles effectués pour attester de la réalisation des investissements départementaux bénéficiant d'une dotation du Fonds (factures engageant les travaux, autres pièces, etc.), renvoyant aux documents fondateurs du FS2i qui sont toutefois muets sur cette question.

Par ailleurs, l'examen d'un échantillon de 10 projets ayant bénéficié de dotations d'investissement n'a pas permis à la chambre d'identifier les pièces et documents internes attestant des modalités de contrôle exercées par le Fonds.

Le FS2i a indiqué ne détenir aucun élément à ce sujet et avoir dû avoir recours aux départements concernés pour être en mesure de répondre à la chambre. Les éléments transmis sont pour la plupart des délibérations des conseils départementaux ou d'autres documents se rattachant à la phase de décision de ces opérations d'investissement (vote des crédits, présentation du projet, chiffrage prévisionnel des coûts, etc.) plutôt qu'à leur exécution.

Cette limitation à un rôle d'interface entre la chambre et les départements montre que le Fonds n'exerce directement aucun contrôle sur les financements attribués, dont le suivi reste de la compétence des départements bénéficiaires des dotations.

Enfin, le FS2i ne mène pas d'évaluation interne ou externe des projets qu'il finance. Dans le droit fil des réponses précédentes, le FS2i renvoie vers les départements porteurs de projets. Il précise que pour fiabiliser les évaluations financières (marchés, consultations etc.) de chacune des opérations, chaque département est en charge du contrôle de la qualité des prévisions soumises au FS2i. Dans ce cadre, il leur revient de mobiliser toute évaluation nécessaire en amont pour fiabiliser les montants accordés.

En réponse aux observations de la chambre, le FS2i confirme qu'il n'entend ni contrôler la qualité des prévisions d'investissement par projet sur le fondement desquelles sont calculées les dotations versées, ni la réalisation des investissements bénéficiant de ladite dotation.

Cette absence de suivi par le Fonds n'a pas permis à la chambre de s'assurer que les dotations versées aux départements sont bien affectées aux projets éligibles. Seul un contrôle approfondi des comptes de la section d'investissement de chacun des départements bénéficiaires permettrait de s'en assurer.

Recommandation performance 6 : Introduire un article dans le règlement intérieur, sollicitant des départements attributaires de dotations d'investissements qu'ils produisent au Fonds, un compte-rendu financier annuel retraçant les opérations comptables attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la dotation.

6 LE CARACTERE EFFECTIF D'UNE PEREQUATION HORIZONTALE VOLONTAIRE

6.1 Effet péréquateur du FS2i

Il est rappelé que les rapports successifs de présentation du compte administratif posent comme principe que le Fonds doit « *démontrer sa forte capacité redistributive et son effet péréquateur immédiat dès la première année de création* »³⁰, en termes d'opérations d'investissements.

Chaque année, le rapport de présentation du budget primitif au conseil d'administration, établi par le président du Fonds, contient un certain nombre d'informations sur l'impact prévisionnel des opérations de l'année en termes de péréquation, comme en atteste le rapport présenté au conseil d'administration n° CA-02-2022 du 12 février 2022.

³⁰ Rapport de présentation du compte administratif 2021, conseil d'administration du 17 mai 2022, p. 9.

Tableau n° 6 : Péréquation attendue en 2022

Départements / Projets	Contribution des Départements		Décaissement du FS2i		2022
	2022 avec critères d'alimentation (statut)		2022 avec plafonnement à hauteur de 2M€ des retours pour le CD78 et le CD92		Ecart retour / contribution du FS2i
	en M€	%	en M€	%	en M€
CD 77	18,25	11%	24,64	14%	+ 6,39
CD 78	35,19	20%	2,00	1%	-33,19
CD 91	19,63	11%	25,37	15%	+ 5,74
CD 92	52,61	30%	2,00	1%	-50,61
CD 93	14,46	8%	38,45	22%	+ 23,99
CD 94	19,13	11%	32,60	19%	+ 13,47
CD 95	13,43	8%	27,44	16%	+ 14,01
Restauration de la flèche - basilique de St-Denis			3,50	2%	
SPA			1,50	1%	
Réserve affectation projet interdept			15,20	9%	
Total	172,70		172,70		

Source : FS2i -rapport présenté au conseil d'administration n° CA-02-2022 du 12 février 2022

Le bilan de la péréquation établi sur la période 2019–2022 tend à montrer que le FS2i a rempli ses objectifs depuis sa création.

Tableau n° 7 : Péréquation 2019/2022 (en M€)

Département	Répartition nette de l'effet péréquisiteur				
	2019	2020	2021	2022	Cumul 2019-2022
Département de la Seine-et-Marne	12,26	16,55	7,95	6,38	43,24
Département des Yvelines	- 25,04	- 29,90	- 29,80	- 33,19	- 117,93
Département de l'Essonne	28,99	7,97	1,91	5,74	44,60
Département des Hauts-de-Seine	- 60,26	- 49,96	- 32,46	- 50,61	- 193,29
Département de la Seine-Saint-Denis	30,78	36,60	25,58	23,99	116,94
Département du Val-de-Marne	2,54	5,77	11,54	13,47	33,33
Département du Val-d'Oise	10,72	12,88	11,79	14,01	49,40

Source : FS2i

Ainsi, l'action du FS2i semble répondre aux préoccupations exprimées par la Cour des comptes dans son rapport précité d'octobre 2022³¹ qui invitait « les collectivités les mieux dotées » à « contribuer davantage à la réduction des inégalités territoriales et l'intervention de l'État deviendrait subsidiaire pour rediriger des enveloppes de dotations vers les territoires ayant les potentiels fiscaux les moins élevés ».

La Cour observait par ailleurs, qu'« une approche collective pourrait permettre de renforcer la résilience des collectivités locales. Pour faire face à un choc qui peut affecter différemment les collectivités d'un même niveau, le renforcement de la solidarité par la péréquation horizontale est un levier important »³².

L'action du FS2i témoigne d'une organisation collective sans doute de nature à aider les départements franciliens les plus défavorisés, à mieux faire face aux aléas liés à la crise économique.

³¹ Cour des comptes, Les scénarios de financement des collectivités territoriales, 12 octobre 2022, p. 67.

³² Cour des comptes, Les scénarios de financement des collectivités territoriales, 12 octobre 2022, p. 123.

6.2 Comparaisons avec d'autres acteurs en Île-de-France et avec les dispositifs de péréquation horizontale obligatoires

Les comparaisons avec d'autres acteurs en Île-de-France et avec les dispositifs de péréquation horizontale obligatoires, toutes choses égales par ailleurs ne sont pas aisées. Quelques éléments de référence peuvent toutefois être cités.

6.2.1 Un volume d'investissements conséquent au regard de celui de la Métropole du Grand Paris

Les dépenses d'investissement de la Métropole du grand Paris (MGP) sont passées de 5 M€ en 2016 à 77 M€ en 2020, restent faibles à l'échelle du FS2i (près de 600 M€ entre 2019 et 2022)³³.

Tout comme pour le FS2i, ces dépenses d'investissement sont principalement constituées de subventions ou dotations d'équipement. Les subventions d'investissement de la MGP sont versées à partir du Fonds d'intervention métropolitain (FIM) ou d'autres fonds thématiques. La quasi-totalité des communes et des établissements publics territoriaux (EPT) en bénéficient. Le montant moyen des subventions versé par la MGP (200 000 €) alors que pour le FS2i, ce montant oscille entre 0,82 M€ (en 2021 avec 167 projets financés) et 1,38 M€ (en 2019 avec 109 projets financés).

L'action du FS2i apparaît donc plus ciblée avec un réel effet de levier et semble éviter le risque de saupoudrage.

6.2.2 Un effet péréquisiteur loin d'être négligeable au regard des dispositifs nationaux

Le FS2i a transmis à la chambre un état récapitulatif des flux des sept départements franciliens au titre de la péréquation horizontale nationale en 2021.

Tableau n° 8 : Fonds de péréquation horizontale obligatoire 2021 (en millions d'€)³⁴

	CVAE	FSDRIF	DMTO	TOTAL
Seine-et-Marne	- 0,3	9,6	- 17,4	- 8,1
Yvelines	- 1,4	- 3,7	- 67,4	- 72,5
Essonne	- 0,4	3,3	- 24,3	- 21,4
Hauts-de-Seine	- 14,80	- 26,30	- 117,6	- 158,70
Seine-Saint-Denis	4,10	29,84	79,7	113,64
Val-de-Marne	- 0,79	3,66	- 44,74	- 41,87
Val-d'Oise	0,00	13,60	- 5,7	7,9

Source : FS2i

Le département de la Seine-Saint-Denis (CD 93) par exemple, est bénéficiaire chaque année d'un effet péréquisiteur de l'ordre de 113 M€ au titre des dispositifs obligatoires (FNGIR³⁵, CVAE³⁶, FSDRIF³⁷, etc.). Ce même département a été attributaire net de dotations du FS2i à hauteur de 117 M€ entre 2019 et 2022 ainsi que cela est exposé supra, soit 29,25 M€ chaque année.

³³ La Métropole du Grand Paris, CRC Île-de-France, 2 décembre 2022, p. 69.

³⁴ L'annexe n° 5 du rapport précité de la Cour des comptes, Les scénarios de financement des collectivités territoriales, 12 octobre 2022 récapitulent les trois Fonds de péréquation horizontale concernés par la péréquation horizontale CVAE : Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, FSDRIF : Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, DMTO : Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

³⁵ Fonds national des garanties individuelle des ressources.

³⁶ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

³⁷ Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France.

L'intervention du FS2i augmente donc en moyenne de près de 30 %, lors de chaque exercice, les effets de la péréquation horizontale obligatoire au bénéfice du département de Seine-Saint-Denis, fléchés dans des opérations d'investissement.

Le fonctionnement volontariste du FS2i se rapproche ainsi de ce que la Cour qualifiait de mécanismes d'assurance collective³⁸, qui selon elle devrait se mettre en place suite à « *une réflexion (...) qui pourrait s'appuyer sur des dispositifs de péréquation améliorés afin que la solidarité s'exerce d'abord au sein d'une catégorie de collectivités avant de mobiliser, à titre subsidiaire, l'intervention de l'État* »³⁹.

Le FS2i permet en effet, aux départements franciliens dégageant le moins d'épargne sur leurs budgets, la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne, l'Essonne, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise de bénéficier de davantage de ressources d'investissement, financées par les contributions nettes en provenance des Hauts-de-Seine et des Yvelines.

³⁸ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2022 – fascicule 1, juillet 2022, p. 55.

³⁹ Cour des comptes, Les scénarios de financement des collectivités territoriales, 12 octobre 2022, p. 123.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	33
Annexe n° 2. Contributions versées au Fonds et dotations versées aux mêmes départements (en €).....	35
Annexe n° 3. Date et ordre du jour des réunion du conseil d'administration du FS2i.....	36
Annexe n° 4. Glossaire des sigles.....	37

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2i) a porté sur les exercices 2019 à 2022. Durant cette période, quatre ordonnateurs se sont succédés :

- Georges Siffredi du 7 octobre 2021 au 31 décembre 2022,
- Christian Favier du 1^{er} janvier au 7 octobre 2021,
- Stéphane Troussel du 1^{er} janvier au 31 décembre 2020,
- Marie-Christine Cavecchi du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019.

M. Pierre Bédier est président du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement depuis le 1^{er} janvier 2023.

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	1	22/09/2022
Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Notification d'ouverture de contrôle	7/10/2022	M. Georges Siffredi, ordonnateur M. Christian Favier, Ancien ordonnateur (AO) M. Stéphane Troussel, AO
	26/09/2022	Mme Marie-Christine Cavecchi, AO
Entretien de début de contrôle	10/10/2022	M. Georges Siffredi, ordonnateur
Entretien de fin d'instruction	12/12/2022	M. Georges Siffredi, ordonnateur
	15/12/2022	M. Christian Favier, AO
	20/12/2020	M. Stéphane Troussel, AO
	14/12/2022	Mme Marie-Christine Cavecchi, AO

Délibéré de la formation compétente		Date	Participants
Rapport d'observations provisoires		11 janvier 2023	5 ^{ème} section
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations provisoires	8	03/03/2023	<ul style="list-style-type: none"> • Pierre Bédier, président du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2i) • Georges Siffredi, ancien ordonnateur • Christian Favier, ancien ordonnateur • Stéphane Troussel, ancien ordonnateur • Marie-Christine Cavecchi, ancien ordonnateur • François Durovray, membre du conseil d'administration du FS2i • Jean-François Parigi, membre du conseil d'administration du FS2i

			• Olivier Capitanio, membre du conseil d'administration du FS2i
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	Nombre	Date	
	2	26 mai et 5 juin 2023	
Auditions	Date	Destinataire	
Ordonnateur/Ancien ordonnateur/Tiers			
Délibéré de la formation compétente	Date	Participants	
Rapport d'observations définitives	20/06/2023	5 ^{ème} section	
Réponse(s) reçue(s) au rapport d'observations provisoires <i>annexée(s) au présent rapport</i>	Nombre	Date	
	1	15 septembre 2023	

**Annexe n° 2. Contributions versées au Fonds et dotations versées
aux mêmes départements (en €)**

(en €)	Contribution versée au FS2i par les départements en 2019	Dotations 2019 versées par le FS2i au bénéfice de projets départementaux	Contribution versée au FS2i par les départements en 2020	Dotations 2020 versées par le FS2i au bénéfice de projets départementaux	Contribution versée au FS2i par les départements en 2021	Dotations 2021 versées par le FS2i au bénéfice de projets départementaux	Contribution versée au FS2i par les départements en 2022	Dotations 2022 versées par le FS2i au bénéfice de projets départementaux
Département de la Seine-et-Marne	13 139 000,00	25 397 737,07	13 238 232,88	29 885 831,26	16 046 505,00	23 998 515,00	18 255 000,00	24 639 897,00
Département des Yvelines	27 037 000,00	2 000 000,00	31 902 352,57	2 000 000,00	31 798 025,00	2 000 000,00	35 194 000,00	2 000 000,00
Département des Essonne	9 553 000,00	38 547 022,20	13 742 107,88	21 710 650,63	16 131 585,00	18 037 063,00	19 635 000,00	25 370 367,00
Département des Hauts-de-Seine	62 257 000,00	2 000 000,00	51 959 444,56	2 000 000,00	34 464 768,00	2 000 000,00	52 610 000,00	3 500 000,00
Département de la Seine-Saint-Denis	13 461 000,00	44 236 581,64	13 091 007,71	49 687 736,06	13 458 482,00	42 535 391,00	14 456 000,00	41 947 372,00
Département du Val-de-Marne	15 944 000,00	18 488 698,48	16 175 659,17	21 945 765,82	17 189 685,00	28 727 568,00	19 125 000,00	32 598 832,00
Département du Val-d'Oise	9 241 000,00	19 961 960,61	10 523 195,23	23 402 016,23	11 534 381,00	23 324 894,00	13 434 000,00	27 443 532,00
Total	150 632 000,00	150 632 000,00	150 632 000,00	150 632 000,00	140 623 431,00	140 623 431,00	172 709 000,00	157 500 000,00

** Le département des Hauts-de-Seine a exceptionnellement bénéficié en 2022 d'un financement de 1,5 M€, en plus du plafond de 2 M€, pour la reconstruction du siège de la SPA à Gennevilliers*

Source : FS2i

Annexe n° 3. Date et ordre du jour des réunion du conseil d'administration du FS2i

Date	Ordre du jour
15/02/2019	Élection du président - Composition du Bureau - Élection du Bureau – Délégation d'attribution.
21/03/2019	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 15 février 2019 - Adoption du Règlement Intérieur - Rapport d'Orientations Budgétaires 2019.
26/03/2019	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 21 mars 2019 - Adoption du Règlement Budgétaire et Financier - Budget Primitif 2019 - Convention de mise à disposition de services et de moyens matériels entre le Département et le FS2i - Convention avec l'État dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle de la télétransmission des actes du FS2i.
04/12/2019	Adoption du compte rendu du Conseil d'administration du 26 mars 2019 - Élection du prochain Président du FS2i - Élection des membres du Bureau. Décision modificative n° 1 du budget 2019 - Orientations budgétaires 2020.
29/01/2020	Adoption du compte rendu du Conseil d'administration du 4 décembre 2019 - Budget Primitif 2020.
19/05/2020	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 29 janvier 2020 - Compte administratif 2019 et bilan de la péréquation du FS2i au titre de sa première année de fonctionnement (2019). Convention de refacturation des charges de gestion exposées par le Conseil Départemental du Val-d'Oise au titre de 2020.
18/09/2020	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 19 mai 2020 - Inscription des opérations d'ordre de l'exercice 2020 : Dotation aux amortissements et neutralisation des subventions d'équipement - Actualité et perspectives pour le FS2i (débat).
17/12/2020	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 18 septembre 2020 - Élection du Président du FS2i au titre de l'année 2021 - Débat des orientations budgétaires 2021.
26/01/2021	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 17 décembre 2020 - Budget primitif au titre de l'année 2021 - Adoption du calendrier des conseils d'administration du FS2i pour 2021 - Convention de mise à disposition de services et de moyens matériels entre le Département du Val-d'Oise et le FS2i.
04/05/2021	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 26 janvier 2021 - Compte administratif 2020.
16/09/2021	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 4 mai 2021.
07/10/2021	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 16 septembre 2021 - Élection du/de la Président(e) - Détermination de la composition du Bureau - Élection des membres du Bureau - Délégations des attributions du Conseil d'administration au Bureau.
09/12/2021	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 7 octobre 2021 – Adoption du calendrier des conseils d'administration du FS2i au titre de 2022 – Adoption du règlement intérieur –Délibération sur les amortissements du Fonds.
21/01/2022	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 9 décembre 2021 - Débat d'orientations budgétaires pour 2022.
12/02/2022	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 21 janvier 2022 - Budget primitif au titre de l'année 2022.
17/02/2022	Approbation du PV du Conseil d'Administration du 12 février 2022 - Compte administratif 2021 - Convention de mise à disposition CD 95 - FS2i - Compte rendu financier de l'association « Suivez la flèche » - Financement du parcours du Relais de la flamme olympique.

Source : FS2i

Annexe n° 4. Glossaire des sigles

AO	Ancien ordonnateur
AP	Autorisations de programmes
CD92	Conseil départemental des Hauts-de-Seine
CD93	Conseil départemental de Seine-Saint-Denis
CD94	Conseil départemental du Val-de-Marne
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CP	Crédits de paiements
ETP	Équivalent temps plein
FNGIR	Fonds national des garanties individuelle des ressources
FS2i	Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement
FSDRIF	Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France
M€	Millions d'euros
MGP	Métropole du grand Paris
PV	Procès-verbaux

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU FS2i (*)

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

Le Président



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

Le 8 septembre 2023,

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu nous faire parvenir le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2i) établi par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

La Chambre confirme un diagnostic globalement très positif sur la gestion de ce fonds créé en 2018 à l'initiative des sept Départements franciliens, qui partagent les principaux constats émis dans son rapport.

Elle souligne en particulier le caractère effectif et significatif de ce dispositif de solidarité qui, chaque année, redistribue environ 150 M€ de crédits d'investissement. Ce montant, comme le soulignent les rapporteurs, atteste des « *moyens d'action significatifs au regard d'autres fonds de péréquation obligatoires existants en Île-de-France* » dont dispose le FS2i, représentant ainsi « *près du double (du budget d'investissement) de la Métropole du Grand Paris* ».

Ainsi, elle précise que le bilan chiffré de son action au terme de quatre années d'existence « *montre que le FS2i a rempli son objectif de péréquation* ».

La réussite de cette initiative portée par l'échelon départemental démontre l'efficacité d'une démarche volontaire entre nos sept collectivités, au service de projets d'investissement structurants pour nos territoires. Elle confirme que les Départements franciliens, par leur maturité et leur sens de l'intérêt régional, ont su se saisir de la question des inégalités de ressources et de besoins dans la Région la plus riche d'Europe, qui concentre pourtant les inégalités les plus fortes.

Au-delà de ce constat, la Chambre émet six recommandations de performance qui concernent pour l'essentiel le fonctionnement formel du FS2i, étant observé qu'aucune ne revêt un caractère de « régularité ». Ces recommandations font l'objet de réponses détaillées en annexe.

La lecture des conclusions de ce rapport, dont nous ne pouvons que nous réjouir, appelle cependant de notre part deux observations.

La première vise à souligner l'importance du volontariat dans ce mécanisme de solidarité. En effet, nos Départements partagent le point de vue de la Cour des comptes sur l'essoufflement des mécanismes de péréquation verticale. Nous ne pensons pas que le renforcement de mécanismes indiciaires et obligatoires de péréquation horizontale puisse être la seule solution à ce problème.

Ceci nous paraît encore plus vrai s'agissant des Départements dès lors que les réformes successives de la fiscalité locale décidées et imposées par l'Etat privent désormais les collectivités départementales de tout pouvoir de taux. Dès lors que nos collectivités ne peuvent plus transformer ce potentiel fiscal en recettes supplémentaires, utiliser ce critère pour transférer des ressources d'un Département à un autre n'est pas à la hauteur des enjeux.

Nous jugerions très utile que l'Etat encourage à la création de tels dispositifs fondés sur le volontariat, par exemple en abondant de manière significative les crédits que les collectivités concernées décideraient de leur consacrer, ce qui serait mutuellement gagnant.

Notre deuxième observation, qui renvoie à certaines remarques formulées par le rapport, vise à souligner que le fonctionnement souple du FS2i ne doit pas masquer l'extraordinaire exigence qui réside dans sa gouvernance fonctionnant sur le principe de l'unanimité. C'est dans ce mode de fonctionnement, qui nécessite pour toutes les décisions la recherche d'un consensus, que se trouve la valeur ajoutée du FS2i. Le fonds respecte ainsi scrupuleusement l'autonomie de chacune des collectivités membres, ce qui est un fondement essentiel de son acceptation.

L'administration, dont la Chambre souligne le caractère particulièrement léger et frugal, n'a pas d'autre vocation que de préparer les délibérations collectives des sept présidents de département réunis en Conseil d'administration. Celui-ci est le seul à même de porter une appréciation sur la pertinence des projets d'investissement départementaux et interdépartementaux proposés et d'apprécier le bon fonctionnement du principe de solidarité qui préside à l'action du fonds.

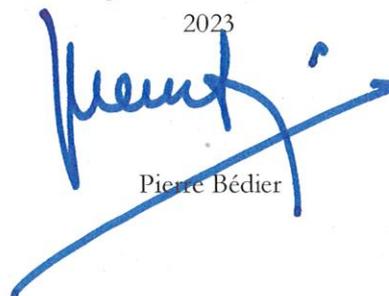
Aussi, les règles de décision du FS2i n'interdisent ni la sélectivité – en 2023, sur 273 projets présentés, 61 ont été retenus dans l'assiette de financement du fonds – ni l'expression de priorités d'investissement – la même année, 86% des financements accordés concernent des projets à haute valeur ajoutée environnementale conformément à l'orientation définie par le Conseil d'administration du FS2i. Elles évitent également le risque de « saupoudrage » : en 2023, la moyenne de financement par projet atteint 2,3 M€, représentant près de la moitié du coût des projets retenus.

Nous espérons que votre rapport attirera l'attention sur ce dispositif innovant qui, à ce jour, n'a suscité aucune curiosité et aucun intérêt de la part de l'Etat. Nous sommes fiers, pour notre part, d'avoir démontré que la solidarité départementale peut aussi se concevoir à une échelle plus large et contribuer à un développement significativement plus équilibré du territoire régional.

Restant à votre disposition, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le Président du Conseil départemental
des Yvelines et Président du FS2i au titre de l'année

2023

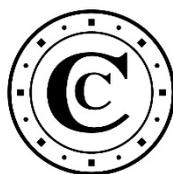


Pierre Bédier

Annexe 1 – Réponses aux recommandations du rapport d'observations définitives

Recommandations de la CRC	Réponses du FS2i
<p>1. Modifier l'article 1.2 des statuts de l'établissement public interdépartemental afin de préciser les objectifs et bénéficiaires attendus du Fonds</p>	<p>Conformément à la recommandation de la Chambre, les objectifs assignés au Fonds et les bénéficiaires qui en sont attendus mentionnés à l'article 1.2 des statuts seront précisés sur la base des compléments relevés dans les différents rapports annuels.</p> <p>La Chambre relève que « les critères définissant les projets éligibles au FS2i ne figurent pas explicitement dans les statuts » (p.10 (22)). Les membres du conseil d'administration ne souhaitent pas fixer de critères d'éligibilité des dotations (cf. courrier joint). Toutefois, depuis 2023, afin de clarifier la logique d'intervention du Fonds, le conseil d'administration identifie en début d'exercice une ou plusieurs thématiques qui orienteront les choix président à l'attribution des dotations. La possibilité de faire évoluer la liste des thématiques retenues permet d'adapter l'action du Fonds selon les priorités qu'il a identifiées pour l'exercice et ainsi de garantir, sur la durée, des règles homogènes de traitement des départements membres.</p>
<p>2. En application des dispositions des articles 2.2 et 5.4 des statuts, élaborer le rapport d'activité statutaire, ainsi que le rapport établissant pour certains membres du Fonds un retour supérieur à leurs contributions</p>	<p>A compter de 2023, conformément à la recommandation de la Chambre et en application des statuts du Fonds (article 2.2), un rapport d'activité comportant une dimension évaluative sera adressé aux départements membres. En 2023, une liste récapitulative des projets bénéficiaires du Fonds précisant le montant de la dotation d'investissement affectée à chacun d'entre eux a été annexée au rapport de présentation du budget primitif 2023. Cette liste sera également annexée au rapport d'activité et complétée des informations demandées par la Chambre (secteur d'intervention concerné et caractère interdépartemental) sur la base d'un travail de qualification des projets conduit par le département assurant la présidence du Fonds.</p> <p>A compter de 2023, conformément à la recommandation de la Chambre et en application des statuts du Fonds (article 5.4), un rapport établissant que le financement des projets conduit à ce que les départements bénéficiaires du Fonds de solidarité pour les départements de la région Ile-de-France (FSDRIF) se voient attribuer un retour supérieur à leur contribution sera présenté au conseil d'administration.</p>
<p>3. Compléter les rapports annuels de présentation du budget primitif et/ou du compte administratif, de la liste des projets départementaux subventionnés par le Fonds au titre de l'année n et préciser pour chacun les autorisations de programme s'ils s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle</p>	<p>La liste des projets départementaux subventionnés par le Fonds a été annexée au rapport de présentation du budget primitif 2023. A compter de 2023, conformément à la recommandation de la Chambre, cette liste sera systématiquement annexée aux rapports de présentation du budget primitif ainsi que du compte administratif et précisera, s'agissant des projets inscrits dans une perspective pluriannuelle, le détail des autorisations de programme.</p>
<p>4. Par délibération du conseil d'administration, décider du caractère éligible de chaque projet présenté par les départements membres</p>	<p>Le conseil d'administration n'a pas vocation à se prononcer sur le détail des projets financés.</p> <p>Par ailleurs, la Chambre relève que les délibérations exécutoires du budget primitif « ne comportent qu'une enveloppe globale annuelle affectée à chaque département et qui n'est ni détaillée, ni déclinée par projet » (p. 25 (142)). Ce choix permet aux départements d'employer librement les dotations versées par le Fonds, dans une logique de souplesse de gestion et de confiance entre ses membres. Toutefois, en 2023, le conseil d'administration a décidé de réduire significativement le nombre de projets financés et d'affecter un montant à chacun d'entre eux</p>

	(cf. Annexe 2. du rapport de présentation du budget primitif 2023), afin de clarifier l'intervention du fonds. Ainsi, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport d'observations provisoires, rien n'indique qu'une logique de répartition annuelle par enveloppe départementale et globale s'est substituée à la logique de validation par projet.
<p>5. Amender le règlement intérieur pour formaliser les étapes du circuit d'attribution d'une dotation, en précisant le contenu du dossier à présenter par les départements ainsi que le rôle respectif de chacun des acteurs</p>	<p>Depuis la création du Fonds, la liste des projets soutenus est arrêtée en amont du conseil d'administration lors d'une réunion associant les services et les cabinets des départements. Lors de l'exercice 2023, la procédure permettant d'opérer la sélection des projets a été renforcée de sorte à assurer que les projets soutenus sont conformes aux orientations choisies par le conseil d'administration : les services financiers et opérationnels des départements ont pré-identifié les projets à soutenir ; les directions générales des services ont affiné la sélection des projets ; les services et les cabinets ont conjointement validé la liste des projets soutenus en amont de la séance du conseil d'administration.</p> <p>En 2023, la quasi-totalité des projets présentés par les membres s'inscrivant dans la logique d'attribution du Fonds - sur 140 M€ affectés aux 7 départements, 120 M€, soit 86%, ont spontanément été fléchés sur des projets de transition énergétique - il ne paraît pas nécessaire de mettre en œuvre une procédure d'instruction plus élaborée, qui conduirait par ailleurs à rigidifier les échanges entre les départements.</p>
<p>6. Introduire un article dans le règlement intérieur sollicitant les départements attributaires de dotations d'investissement pour qu'ils produisent au Fonds un compte rendu financier annuel retraçant les opérations comptables attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la dotation</p>	<p>Le Fonds n'entend pas contrôler la qualité des prévisions d'investissement par projet sur la base desquelles les dotations versées sont calculées ni la réalisation des investissements bénéficiant d'une dotation. Toutefois, à compter de 2023, l'approbation du compte administratif se réalisera sur la base de la liste des projets soutenus par le Fonds.</p> <p>En effet, conformément aux statuts du FS2I (art. 5.4) et confirmé dans le rapport d'observation provisoire, l'affectation du Fonds s'effectuant au moyen de « dotations » et non de subventions, l'approbation du compte administratif se réalisera sur la base des dépenses de l'exercice sur les projets soutenus par le Fonds, tout en apportant une vision pluriannuelle depuis la mise en place du fonds.</p> <p>Conformément aux statuts du FS2I (article 5.4) : <i>« l'affectation du Fonds d'investissement au bénéfice des Départements membres s'effectue au moyen de dotations d'investissement »</i>. Le conseil d'administration répartit ces dotations <i>« à partir des projets éligibles présentés par les Départements membres sur leur territoire »</i>.</p> <p>L'article prévoit, en outre, que <i>« chaque année le ou la Président(e) du Fonds présentera au conseil d'administration un rapport établissant que le financement des projets conduit, dans une perspective pluriannuelle, à ce que le ou les projet(s) porté(s) par les Départements bénéficiaires du Fonds de Solidarité pour les Départements de la Région Île-de-France (FSDRIF) se voient attribuer un retour supérieur à leur contribution »</i>.</p> <p>C'est pourquoi, le Fonds n'entend pas contrôler la qualité des prévisions d'investissement par projet sur la base desquelles les dotations versées sont calculées ni la réalisation des investissements bénéficiant d'une dotation. Toutefois, à compter de l'exercice 2023, l'approbation du compte administratif se réalisera sur la base des dépenses de l'exercice sur les projets soutenus par le Fonds, tout en apportant une vision pluriannuelle depuis la mise en place du fonds.</p>



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

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

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