



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DU LOT (Lot)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. UNE CONNAISSANCE ET UNE MAITRISE DES RISQUES À PARFAIRE	12
1.1. Une gouvernance globalement fonctionnelle, dont certains aspects doivent être sécurisés	12
1.1.1. Un fonctionnement général consensuel nécessitant toutefois des ajustements rédactionnels du règlement intérieur.....	12
1.1.2. Une prévention des conflits d'intérêts à renforcer.....	14
1.1.3. Un rôle des instances à clarifier, un fonctionnement des pouvoirs à sécuriser	17
1.2. Une performance des systèmes d'information à consolider.....	24
1.2.1. Une organisation informatique qui peine à se renforcer techniquement	24
1.2.2. Une stratégie informatique basée sur l'inclusion numérique à poursuivre et une gestion de projets à professionnaliser	25
1.2.3. Un système d'information social complexe et peu performant, une refonte indispensable et à encadrer	26
1.2.4. Un processus de sécurisation du système d'information à poursuivre.....	29
1.2.5. Des achats informatiques plus verts et moins énergivores	32
2. UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE, DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES EN MATIÈRE DE FIABILITÉ ET D'INFORMATION COMPTABLES	34
2.1. La fiabilité des comptes et l'information des citoyens sont globalement satisfaisantes, mais nécessitent certaines régularisations rapides	34
2.1.1. L'assemblée départementale et les citoyens ont accès à l'information budgétaire.....	34
2.1.2. Des fondamentaux de fiabilité comptable globalement maîtrisés, mais des ajustements à mettre en œuvre urgemment.....	36
2.2. Une situation financière satisfaisante connaissant une stabilisation de sa dynamique en fin de période	40
2.2.1. D'importants excédents dégagés sur l'ensemble de la période	40
2.2.2. Des produits de gestion en hausse, portés par la dynamique des DMTO	42
2.2.3. Des charges de gestion contenues jusqu'en 2022.....	45
2.2.4. Des dépenses d'investissement en forte progression.....	48
2.2.5. Un endettement maîtrisé dans son volume et sa structure.....	50
2.2.6. Un fonds de roulement qui progresse sur toute la période	52
GLOSSAIRE.....	54
Réponses aux observations définitives.....	55

SYNTHÈSE

Connaissant un certain nombre de fragilités socio-économiques, le département du Lot est un territoire rural accueillant une population de 174 670 habitants au 1^{er} janvier 2020, stable mais vieillissante. En 2023, le département prévoit l'emploi de 1 037 agents en équivalent temps plein travaillé et des dépenses réelles de 305 M€.

Le contrôle de la chambre s'est principalement intéressé à la capacité du département à se prémunir contre les risques pouvant fragiliser son fonctionnement, qu'il s'agisse de risques en matière de gouvernance ou de gestion des systèmes d'information, ou pouvant peser sur sa situation financière.

Le département ne dispose pas d'une cartographie des risques ni d'un dispositif formalisé visant à les identifier et s'en prémunir. En conséquence, la chambre l'invite à progressivement se doter d'une approche par les risques, ces derniers n'apparaissant pas hypothétiques, comme l'illustrent les processus de gouvernance et de sécurité des systèmes d'information. Ils sont susceptibles d'avoir des impacts forts, qu'il convient d'anticiper, sur l'ensemble des activités départementales. Le département dispose en revanche d'une situation financière saine, qui lui permet de poursuivre la mise en œuvre des objectifs qu'il s'est fixé.

Un nécessaire renforcement de la sécurité juridique de la gouvernance départementale

Renouvelée en 2021, l'assemblée départementale connaît un fonctionnement général consensuel et globalement respectueux des droits des élus. Des précisions doivent toutefois être apportées au règlement intérieur afin de préserver l'exercice effectif du droit d'amendement et garantir l'examen des questions orales.

Le département a mis en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts. Mais le contrôle de son effectivité pâtit des modalités de rédaction des procès-verbaux des séances du conseil départemental et de l'absence d'un tel document pour les réunions de la commission permanente. Le maintien et le renforcement des mesures de prévention des conflits d'intérêts sont indispensables.

Dans ce cadre, un enjeu majeur pour le département réside dans la qualité de rédaction du procès-verbal de chaque séance ainsi que dans la complétude des informations qu'il doit contenir ; ce document à la valeur juridique probante doit être rigoureusement établi sous la responsabilité du président et d'un secrétaire de séance désigné par l'assemblée ; approuvé dès la séance suivante, il doit faire l'objet d'une mise en accessibilité facilitée au bénéfice des citoyens.

La nécessité de sécuriser juridiquement les actes du département doit également amener le président à remédier, dès 2024, aux fragilités du processus de rédaction des délégations que le conseil départemental lui attribue, singulièrement dans des domaines sensibles, ainsi que des délégations de signature qu'il délivre aux agents du département. Il doit par ailleurs veiller à rendre compte à chaque séance de l'usage qu'il a fait des délégations de l'organe délibérant.

Une sécurisation du système d'information à poursuivre

Comme dans toute structure, le système d'information départemental est exposé à des risques nécessitant de poursuivre sa sécurisation.

Le département dispose désormais d'une connaissance approfondie des risques auxquels il est exposé grâce aux audits menés. Il doit achever la mise en œuvre des recommandations qui en sont issues et maintenir un haut degré de sensibilisation de ses agents sur les bonnes pratiques sécuritaires à suivre. De même, la sécurisation des accès au système d'information doit être renforcée en documentant le cycle de vie des droits d'accès, en réalisant une revue annuelle de ces droits et en limitant le recours aux comptes privilégiés. Enfin, la mise en conformité du département au RGPD nécessite de faire évoluer rapidement son fichier de recensement des traitements de données vers un véritable registre des activités de traitement respectant les prescriptions européennes.

Le département dispose de schémas directeurs informatiques ambitieux sur la période, mais les réalisations apparaissent en demi-teinte, questionnant l'adéquation entre le volume et la technicité des projets et les ressources mobilisables. Si le schéma 2017-2022 a alourdi le parc applicatif du département, déjà très important et consommateur en ressources, le schéma 2023-2028 vise à une rationalisation du parc dont il conviendra de suivre la mise en œuvre effective. De même, le département doit optimiser ses ressources par l'automatisation de certaines tâches chronophages à faible valeur ajoutée.

Une situation financière confortable mais une fiabilité des comptes à améliorer

Au cours de la période sous revue (2018-2022), le département a nettement amélioré sa situation financière qui peut être qualifiée de saine. Il a communiqué de manière satisfaisante ses différents documents budgétaires à l'attention des élus et des citoyens. La fiabilité comptable et patrimoniale de la collectivité a fait l'objet de procédures spécifiques de consolidation. Le pilotage budgétaire du département est efficace, avec des taux d'exécution élevés sur les deux sections, démontrant une coordination entre les services ressources et les services opérationnels.

Certains ajustements importants doivent toutefois être mis en œuvre rapidement pour accroître encore le niveau de transparence des informations fournies. Les rapports d'orientation budgétaire doivent ainsi faire l'objet de compléments de données en matière de ressources humaines : l'ordonnateur s'y est appliqué dans son rapport d'orientation budgétaire pour 2024. L'inventaire de l'ordonnateur, qui doit correspondre en tous points à l'état de l'actif du comptable, doit être mis en concordance avec celui-ci. De même, la provision budgétaire destinée selon le département à couvrir « l'aléa climatique » (pour un montant atteignant plus de 22 M€ en 2022) n'est pas conforme aux caractéristiques réglementaires du provisionnement. Si le département souhaite fléchir des sommes dédiées à l'adaptation du territoire au changement climatique, d'autres mécanismes budgétaires peuvent être utilisés, comme par exemple les autorisations de programme.

Sur le plan financier, le département se trouve dans une situation satisfaisante, qui se matérialise par des indicateurs positifs : son niveau d'épargne nette (près de 40 M€ en 2022, soit 15,5 % des produits de gestion), permet à la collectivité de développer ses investissements sur la période (les dépenses d'équipement ont doublé depuis 2018) tout en réduisant son niveau d'endettement qui passe de 92,6 à 71,5 M€. L'augmentation des recettes d'investissement en fin de période a généré un financement propre disponible (CAF nette + recettes d'investissement) couvrant ses dépenses d'équipement à hauteur de 119 % en 2022.

La hausse conséquente des charges de gestion sur la période est compensée par des recettes demeurant dynamiques, qui ont eu pour effet de stabiliser les indicateurs financiers en 2022. L'enjeu pour l'ordonnateur consistera à stabiliser dans la durée ces bons résultats. Une attention particulière devra ainsi être accordée aux dépenses de fonctionnement, qui semblent suivre une

trajectoire croissante (et en nette accélération en 2022), ce que l'ordonnateur explique notamment par plusieurs mesures nationales dont les effets devraient se poursuivre en 2023.

En prospective, un effet ciseau pourrait en effet se dessiner dans un contexte de baisse probable des recettes fiscales, le produit des DMTO ayant diminué selon les données provisoires de l'exercice 2023, dans un contexte de marché immobilier en net retrait. Au regard des réserves accumulées (le fonds de roulement est de près de 50 M€ en 2022) et du faible endettement de la collectivité (la capacité de désendettement est de 1,5 an), sa politique d'investissement ne devrait toutefois pas être impactée à court ni à moyen terme.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Gouvernance :

1. Sécuriser la rédaction des délégations dans le courant de l'année 2024, notamment en instaurant des délégations définissant précisément les actes concernés et, le cas échéant, un ordre de priorité entre les bénéficiaires multiples. *Non mise en œuvre.*

2. Sécuriser l'élaboration et l'approbation des procès-verbaux par une désignation du secrétaire de séance par le conseil départemental, une adoption à sa plus proche séance, et une signature systématique par le secrétaire de séance et le président. *Non mise en œuvre.*

Système d'information :

3. S'assurer que la procédure de visa de la DSI est applicable à la totalité des équipements et logiciels connectés au système d'information. *Partiellement mise en œuvre.*

4. Renforcer dès début 2024 la sécurisation des accès au système d'information en documentant le cycle de vie des droits d'accès, en réalisant une revue annuelle de ces droits et en limitant le recours aux comptes privilégiés. *Non mise en œuvre.*

5. Mettre en place au cours de l'année 2024 un registre des activités de traitement conformément à l'article 30 du RGPD. *Non mise en œuvre.*

Connaissance et maîtrise des risques :

6. Élaborer une cartographie des risques et un plan d'actions couvrant l'ensemble des activités départementales d'ici 2026. *Non mise en œuvre.*

Situation financière et fiabilité des comptes :

7. Intégrer dès 2024 dans le rapport d'orientation budgétaire un état des avantages en nature et une évolution prévisionnelle des dépenses de personnel. *Mise en œuvre complète.*

8. Mettre en conformité l'inventaire comptable avec l'état de l'actif du comptable public. *Non mise en œuvre.*

9. Réaffecter les crédits consacrés à la provision de couverture de la crise climatique sur des lignes d'investissement dédiées aux projets d'adaptation aux changements climatiques. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes :

- Mise en œuvre complète : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Mise en œuvre partielle : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du département du Lot a été ouvert le 4 mai 2023 par lettre de la présidente de la chambre régionale des comptes adressée à Monsieur Serge Rigal, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 14 décembre 2023.

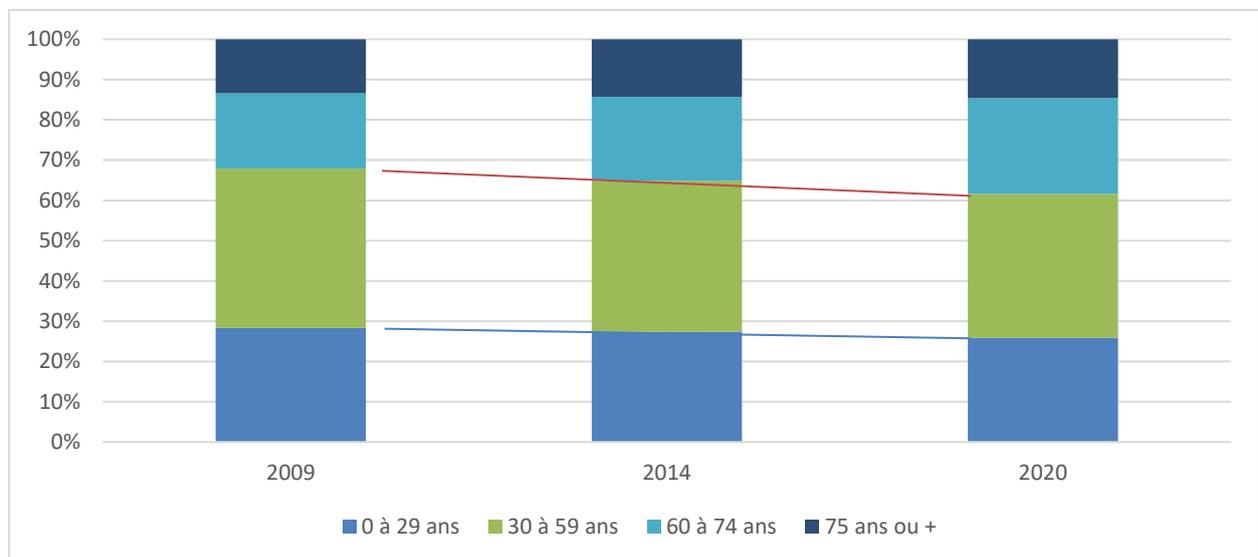
Lors de sa séance du 19 décembre 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Monsieur Serge Rigal. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 21 mars 2024, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Le département du Lot est le quatrième département le plus rural¹ de France avec 81 % de ses habitants résidant dans une commune rurale² contre 33 % en France métropolitaine. Le Lot ne compte qu'un seul centre urbain intermédiaire³, la ville de Cahors avec 20 160 habitants, et deux communes urbaines Figeac (9 800 habitants) et Pradines (3 580 habitants). Les 310 autres communes lotoises, plus rurales, sont réparties au sein d'une communauté d'agglomération (CA du Grand Cahors) et de neuf communautés de communes (CC) dont deux interdépartementales.

La population départementale apparaît relativement stable sur les douze dernières années (- 84 habitants depuis 2011). Cette population connaît un vieillissement important, 38,4 % de la population étant âgée de plus de 60 ans et 14,6 % de plus de 75 ans (contre respectivement 26,5 % et 9,6 % en France)⁴. Le Lot est le département le plus âgé de France après la Creuse.

graphique 1 : population par grandes tranches d'âges



Source : INSEE, RP 2009, 2014 et 2020.

La répartition géographique des Lotois âgés de plus de 65 ans est concentrée en zone rurale, et singulièrement dans les communautés de communes bordant la communauté d'agglomération du Grand Cahors. Par ailleurs, 72 % des ménages sont des couples sans enfants et des personnes seules.

1 Selon l'INSEE, l'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multipolarisées). Cet espace est très vaste, il représente 70% de la superficie totale et les deux tiers des communes de la France métropolitaine.

2 Selon l'INSEE, une commune rurale est une commune peu dense au sens de la grille communale de densité à 3 niveaux.

3 Les communes denses ou de densité intermédiaire sont dites urbaines, l'INSEE différencie les « centres urbains intermédiaires, les ceintures urbaines et les petites villes.

4 Source : Insee, RP2020, exploitations principales, géographie au 01/01/2023.

tableau 1 : incidence de la forte représentation des personnes âgées

	Lot	Occitanie	En %
Nombre total d'habitants	174 094	5 933 185	2,9 %
Nombre de personnes de 75 ans et +	25 244	640 784	3,9 %
<i>Taux de personnes de 75 et + sur population totale</i>	14,5%	10,8%	
Nombre de places en hébergement spécialisé pour les 75 ans et +	3 063	65 069	4,7 %
<i>Taux de places en hébergement spécialisé sur population des 75 ans et +</i>	12,14%	10,15%	
Part des 75 ans et + vivant seules par rapport à la population totale	5,45%	3,87%	

Source : INSEE et observatoire des territoires

Sur l'ensemble des revenus disponibles en 2020 sur le territoire, la part représentée par les pensions, retraites et rentes atteint 41,5 %, soit respectivement 10 points et 13 points de plus que les moyennes occitane et nationale. En 2020, un Lotois sur deux a un niveau de vie inférieur à 21 310 € par an, en deçà de ceux de la région (21 420 €) et de la France métropolitaine (22 400 €).

L'activité économique du Lot est marquée par une part importante d'emplois industriels représentant 16 % des emplois (contre 10 % en Occitanie et 12 % en France métropolitaine). Le département est l'un des dix départements français ayant créé de l'emploi salarié dans l'industrie manufacturière sur les vingt dernières années. Il bénéficie de la dynamique particulière du secteur aéronautique (avec 2 000 emplois salariés dans les deux plus gros établissements du territoire). De même, le poids du secteur agricole est significatif car il génère 7,5 % de l'emploi dans le Lot (3 fois plus qu'au niveau national). Avec 99,7 emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi dans la zone, le Lot bénéficie d'un bon équilibre entre le nombre d'actifs et le nombre d'emploi proposés, même si ceux-ci sont concentrés sur Cahors et ses alentours. Enfin, le tourisme représente 9 % du PIB du Lot (10,3 % pour la région). 8,7 % des emplois salariés en dépendent. L'importance du tourisme dans le développement local se mesure aux 8 900 000 nuitées touristiques comptabilisées en 2022 et aux 7 155 lieux touristiques dans le Lot⁵, dont 273 sites inscrits et 171 sites classés.

Au 1^{er} trimestre 2023, le taux de chômage du Lot s'élevait à 7,2 %, inférieur à celui de l'Occitanie (8,5 %) et équivalent à celui de la France métropolitaine (7,1 %)⁶. Le taux de chômage 2022 des 15-24 ans (18,3 %) est supérieur d'un point au taux national⁷ mais inférieur de près de 4 points à celui de l'Occitanie (22,1 %). La part des non diplômés ou titulaires d'un certificat d'études primaires dans la population non scolarisée de 15 ans et plus est supérieure à celle d'Occitanie (22,2 % contre 21 %). Légèrement supérieur au taux national (14,4 %), le taux de pauvreté est de 14,9 % en 2020, soit près de 2 points inférieur à celui de l'Occitanie (16,8 %) ; ce taux atteint néanmoins 42 % dans le quartier de Terre Rouge à Cahors, classé quartier prioritaire de la politique de la ville.

Le département dispose d'un parc de logements vétuste (43,5 % construit avant 1971) comprenant une part croissante de logements vacants (10,7 % des logements sont vacants contre 8,1 % en France). 69,9 % des résidences principales sont habitées par des propriétaires occupants soit 11 points de plus que la moyenne occitane (58,9 %).

L'accessibilité aux services sur le territoire est plutôt bonne. Les services de France Travail⁸ couvrent convenablement le territoire⁹, le taux de couverture d'accueil du jeune enfant

5 Source : Fédération nationale des organismes institutionnels de tourisme.

6 Source : Insee, taux de chômage localisés et taux de chômage au sens du BIT.

7 Source : Insee, enquête Emploi 2022. 17,3 %.

8 Anciennement Pôle Emploi.

9 Densité de lieux délivrant des services pôle emploi pour 10 000 habitants : 0,52 pour le Lot contre 0,23 pour l'Occitanie et la France (source : observatoire des territoires).

(- de 3 ans) est de 63 pour 100 enfants (supérieur à la moyenne nationale à 60 %) ¹⁰, le nombre de structures labellisées France Services est de 25, soit 1 pour 6 871 habitants (contre 1 pour 14 384 habitants dans le Lot-et-Garonne et 1 pour 13 078 habitants dans le Tarn-et-Garonne). Enfin, la densité d'équipements sportifs et culturels est remarquable : 42,49 équipements de la gamme de proximité pour 10 000 habitants (contre 19,23 au plan national et 23,07 au plan régional).

L'accessibilité à l'offre de soin est quant à elle bien plus contrastée. Si en moyenne un habitant du Lot a accès à 3,7 consultations médicales ou visites de médecins généralistes par an contre 3,9 en France et 4,3 en Occitanie, aucun territoire intercommunal n'affiche un ratio qui dépasse la valeur régionale. Il est particulièrement difficile de consulter un médecin généraliste sur les communautés de communes Cazals-Salviac ou du Pays de Lalbenque-Limogne ¹¹.

En 2022, 36 établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et un établissement d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) sont implantés dans le Lot, offrant respectivement un total de 2 412 places ¹² et 8 places ¹³. Le département compte cinq centres hospitaliers et une clinique privée.

1. UNE CONNAISSANCE ET UNE MAITRISE DES RISQUES À PARFAIRE

1.1. Une gouvernance globalement fonctionnelle, dont certains aspects doivent être sécurisés

Le conseil départemental du Lot a été renouvelé à l'occasion des élections départementales qui se sont déroulées les 20 et 27 juin 2021. La gouvernance départementale a été examinée et plus particulièrement celle issue de ce renouvellement.

1.1.1. Un fonctionnement général consensuel nécessitant toutefois des ajustements rédactionnels du règlement intérieur

Le 13 juillet 2021, le conseil départemental a établi et adopté son règlement intérieur (RI), à l'unanimité de ses membres, soit dans le délai de trois mois suivant son renouvellement conformément au code général des collectivités territoriales (CGCT). Il a fait l'objet d'une actualisation par délibération du 3 octobre 2022.

Le contenu du règlement intérieur (RI), fixé librement par le conseil départemental, consiste à préciser, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, leur mise en œuvre et éventuellement à les compléter par des règles de fonctionnement interne propres. La gouvernance au sein du conseil départemental du Lot est singulière dans la mesure où aucun groupe n'est déclaré d'opposition. L'assemblée départementale, composée de 34 conseillers départementaux, est scindée en trois groupes dont le principal, constitué de 18 membres, détient

¹⁰ Source : Caisse d'allocations familiales.

¹¹ Chacun des près de 13 800 habitants de ces territoires, soit 7,9 % de la population départementale, a un accès à 3 consultations par an ou moins.

¹² Soit 3,5 % des places de la région : le taux d'équipement du Lot est de 96,3 places d'EHPAD pour 1 000 habitants de 75 ans et plus, supérieur au taux régional (95,8 places pour 1 000 habitants de 75 ans et plus).

¹³ Soit 1,6 % des places de la région : cela correspond à un taux d'équipement de 0,3 place pour 1 000 habitants de 75 ans et plus (0,8 en Occitanie).

la majorité absolue. Les deux autres groupes sont minoritaires, avec respectivement neuf et sept membres, mais ne se sont pas déclarés d'opposition pour autant. L'un de ces groupes dispose même d'une représentation au sein de l'exécutif avec deux vice-présidences. Les groupes votent unanimement la grande majorité des délibérations et des postes à pourvoir, illustrant un fonctionnement assez consensuel.

Les élus doivent pouvoir disposer de facilités leur permettant d'exercer leurs fonctions. Ainsi, au titre de l'article L. 3121-24 du CGCT, « dans les conditions qu'il définit, le conseil départemental peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications ». Adoptée lors de la séance du 13 juillet 2021, la délibération n° CD-21-0225 affecte un local administratif et du matériel de bureau aux groupes d'élus et acte la prise en charge de leurs frais de documentation, courrier et télécommunications dont les modalités et conditions d'affectation sont définies par le RI. Par ailleurs, sur le fondement de l'article susmentionné du CGCT, les groupes d'élus bénéficient de l'affectation de 2,7 ETP depuis novembre 2023.

Pour autant, plusieurs dispositions encadrant la gouvernance du département mériteraient d'être précisées. Ne posant pas de difficultés dans le cadre d'une gouvernance consensuelle, ces éléments pourraient revêtir une importance plus stratégique en cas d'opposition plus franche.

Ainsi, des ajustements rédactionnels du règlement intérieur apparaissent nécessaires de telle sorte que le procès-verbal retranscrive également les débats et opinions émises lors des séances tenues à huis-clos. En effet, l'article 8-2 du règlement intérieur relatif aux procès-verbaux des séances de l'assemblée délibérante précise que « Le procès-verbal des réunions ou de partie de réunion dans lesquelles le conseil départemental a délibéré à huis clos est rédigé à part et ne peut être rendu public », le procès-verbal public mentionnant alors seulement l'existence du procès-verbal relatif au huis clos ainsi que sa date. Si l'article L. 3121-11 du CGCT autorise la tenue des séances à huis clos, l'article L. 3121-13 du CGCT détermine les modalités d'établissement du procès-verbal de droit commun sans prévoir aucune disposition spécifique et dérogatoire pour les séances tenues à huis clos. Selon la jurisprudence¹⁴, la circonstance qu'une séance se déroule à huis clos ne dispense pas de mentionner au procès-verbal et au registre des délibérations l'ensemble des questions abordées au cours de cette séance dans les mêmes conditions qu'en cas de séance publique. Cette disposition du règlement intérieure n'apparaît pas conforme avec les dispositions législatives précitées.

De même, afin de garantir les droits à l'information et à l'expression des conseillers départementaux, la rédaction du règlement intérieur concernant les modalités d'examen des amendements et de réponse aux questions orales des conseillers doit être précisée.

En effet, les élus disposent, dans les conditions définies par le règlement intérieur, du droit de déposer des amendements, le juge administratif portant une attention toute particulière à l'exercice effectif de ce droit. Or, la pratique du renvoi automatique en commission des amendements déposés à la simple demande du président de la commission concernée pourrait soustraire durablement au vote l'amendement en question, ce qui constituerait une atteinte à l'exercice effectif du droit d'amendement des élus locaux. Le vote de l'assemblée délibérante sur le renvoi en commission serait davantage de nature à préserver le droit d'amendement des élus départementaux et à renforcer la sécurité juridique du processus décisionnel.

14 CE, 27 avril 1994, Commune de Rancé, n° 145597.

Sur le fondement de l'article L. 3121-20 du CGCT, les conseillers départementaux ont le droit d'exposer en séance du conseil départemental des questions orales ayant trait aux affaires du département. L'article 34 du RI précise que « le président peut répondre à ces questions, soit au cours de la séance, soit lors des séances suivantes », ces questions ne donnant lieu ni à débat, ni à vote et étant inscrites au procès-verbal de la séance. L'usage du verbe « peut » interroge quant à la liberté de choix qu'il suppose pour le président de répondre, et, le cas échéant, sur la temporalité de cette réponse.

Tout en relevant que jusqu'alors la pratique départementale a été respectueuse des droits des élus, l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires qu'il allait proposer, dans le courant de l'année 2024, une modification du règlement intérieur afin de préciser la rédaction des dispositions relatives aux procès-verbaux des séances à huit-clos, au renvoi de droit en commission de l'examen d'un amendement à la demande du président de la commission concernée et aux modalités de réponse aux questions orales.

1.1.2. Une prévention des conflits d'intérêts à renforcer

Le législateur a, depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, entendu renforcer la prévention des conflits d'intérêts en rappelant au sein de l'article 1^{er} de ladite loi que « les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public sont ainsi tenues d'exercer leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et de veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». Dans ce cadre, outre la définition du conflit d'intérêts, elle introduit de nouveaux outils légaux de déontologie avec l'obligation, pour les responsables publics, de déclarer leurs intérêts, en parallèle de leur déclaration de situation patrimoniale.

1.1.2.1. L'existence d'un dispositif départemental

Lors de l'installation du conseil départemental issu du renouvellement de 2021, la lecture de la charte de l'élu local a été mise à l'ordre du jour, conformément à l'article L. 1111-1 du CGCT, et remise à chaque conseiller.

Face aux risques de conflits d'intérêts, la loi prévoit une obligation particulière d'abstention des exécutifs locaux et des personnes chargées d'une mission de service public ayant une délégation de signature vis-à-vis des affaires qui pourraient les intéresser à d'autres titres. À cet égard, l'article L. 2131-11 du CGCT dispose que « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

Compte tenu de ces éléments, le département prévoit, à l'alinéa 2 de l'article du RI susmentionné, un dispositif de déport de tout conseiller départemental en cas de conflit d'intérêts lors de l'examen d'un dossier par l'assemblée départementale, la commission permanente ou une commission intérieure ; l'élu intéressé doit en informer préalablement le président et « quitter la séance pendant la durée de l'examen du dossier pour lequel il aura fait connaître un éventuel conflit d'intérêts ». Suite à la promulgation de la loi 3DS, lors de la commission permanente du 13 juin 2022, un temps d'information a été organisé sur les conflits d'intérêt, la prise illégale d'intérêts et les obligations de déports avec une séquence de questions / réponses sur des cas pratiques. Le département a précisé en outre que, dans le cadre de la préparation des séances délibérantes, le service des assemblées alerte les élus qui pourraient se trouver, à sa connaissance,

en situation de conflit d'intérêts lors de l'examen de certains rapports afin qu'ils se déportent de la décision.

1.1.2.2. Un cadre juridique nécessitant le maintien de mesures préventives

À l'occasion de l'instruction, une situation particulière a pu mettre en exergue une vigilance insuffisante quant au respect des modalités de déport des élus lorsque leur participation aux débats ou aux votes est susceptible d'être appréhendée par le juge administratif ou judiciaire comme constitutive d'un conflit d'intérêts. Ainsi, si les procès-verbaux peuvent parfois préciser que les élus ne participent pas au vote et/ou aux débats relatifs à des sujets qui les intéressent au sens juridique du terme, ils ne permettent pas en général de s'assurer de la sortie effective de la salle au moment du vote de la personne concernée. Le dispositif mis en place par le département visant à prévenir ces situations n'apparaît donc pas suffisant d'autant qu'il en résulte un risque accru pour la sécurité juridique des actes départementaux adoptés dans ces conditions mais également pour la responsabilité pénale des élus concernés.

Jusqu'en 2021, le CGCT prévoyait des dispositions spécifiques lorsqu'un élu représentait, en application de la loi, sa collectivité au sein d'une personne morale de droit public ou de droit privé. Ainsi, dans ces situations, les élus exerçant les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration, de président-directeur général ou de membre ou de président du conseil de surveillance, n'étaient pas considérés comme étant intéressés à l'affaire (au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT) lorsque la collectivité délibérait sur ses relations avec cette personne morale. Toutefois, le juge pénal n'opérait pas cette distinction dans l'appréciation du délit de prise illégale d'intérêts considérant toute interférence (vote, participation aux débats) dans l'opération dont l'élu avait, au moment de l'acte, en tout ou partie, la surveillance, comme constitutive de l'infraction dès lors qu'il prenait, recevait, conservait, directement ou indirectement, un intérêt quelconque apprécié très largement (patrimonial, familial, professionnel, amical, ...); l'intérêt illicite n'impliquait pas la réalisation d'un profit par l'auteur, ni même qu'il soit en contradiction avec celui de la collectivité ou de l'administration dont l'auteur est alors membre.

La loi n°2022-217 du 21 février 2022 dite loi 3DS a créé, aux articles L. 1111-6 et L. 1524-5 du CGCT, un régime juridique général pour l'élu représentant, en application de la loi, sa collectivité au sein d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé, et notamment d'une société d'économie mixte locale (SEML). La loi prévoit, depuis le 1^{er} août 2022, que l'élu siégeant au sein d'une telle entité et se trouvant dans la situation précitée n'est plus, de ce seul fait, considéré comme étant intéressé à l'affaire notamment au sens de l'article 432-12 du code pénal. Toutefois, pour ce qui concerne la représentation au sein d'une SEML, un certain nombre d'exceptions existent¹⁵, ce qui nécessite le maintien d'une certaine vigilance des élus représentant leur collectivité. Outre l'impossibilité de participer à la désignation des représentants de la collectivité au sein de la SEML, à l'autorisation d'y percevoir une rémunération, et aux commissions d'appel d'offre auxquels la SEML aurait candidaté, l'élu intéressé doit se déporter lors des décisions lui consentant une garantie d'emprunt ou une aide¹⁶.

La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a modifié la définition du délit de prise illégale d'intérêts, substituant la notion « d'intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité » à celle « d'intérêt

15 « De la même façon, ils ne peuvent participer aux délibérations accordant à cette société une aide régie par le titre Ier du présent livre ou une garantie d'emprunt prévue aux articles L. 2252-1, L. 3231-4 ou L. 4253-1, ni aux délibérations mentionnées aux premier, troisième et dixième alinéas du présent article ».

16 Aide revêtant l'une des formes prévues au deuxième alinéa du I de l'article L. 1511-2 et au deuxième alinéa de l'article L. 1511-3.

quelconque ». Si la Cour de cassation a déjà eu l'occasion d'indiquer que cette modification rédactionnelle était « équivalente[s] à celle[s] résultant de sa rédaction antérieure »¹⁷, elle n'a pas eu à se prononcer sur la rédaction des articles précités du CGCT. En l'absence de connaissance de l'interprétation que fera le juge pénal de ces nouvelles dispositions, la plus grande prudence doit prévaloir et conduire à la mise en place et au respect d'un certain nombre de mesures de prévention afin de contenir tout risque juridique et pénal, notamment pour les élus concernés.

L'élu concerné, qui n'avait pas pris la mesure des risques auxquels il exposait la collectivité ainsi que lui-même, a pris l'engagement d'être vigilant à l'avenir et de quitter la salle dès lors qu'un dossier lui semblera pouvoir engendrer un conflit d'intérêts.

Le département n'ayant pas apporté de réponse sur les observations provisoires relatives à cette situation, la chambre régionale des comptes l'appelle à renforcer sa vigilance et consolider son dispositif de prévention des conflits d'intérêts au bénéfice d'une plus grande sécurité juridique tant de ses décisions que de ses élus.

1.1.2.3. Des obligations déclaratives respectées, parfois hors délais

Selon le décret n° 2016-1967, l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts à l'autorité hiérarchique s'applique au directeur général des services et aux directrices générales adjointes des services. Une attestation du président du département justifiant du dépôt de ces déclarations « dans leur dossier individuel » a été fournie.

En revanche, parmi les fonctions soumises à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique figurent notamment les présidentes et présidents de conseil départemental ainsi que les vice-présidentes / vice-présidents, ou conseillères / conseillers départementaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction. Le département a fourni un ensemble d'accusés de réception ou attestations de remise des déclarations de situation de patrimoine et d'intérêts. Ils permettent de relever de nombreux dépôts hors délais, parfois avec un an de retard, tant pour les déclarations d'intérêts que pour les déclarations de situation patrimoniale. Le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale dite "de fin de mandat", comportant une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus depuis le début du mandat ou des fonctions, devait alors intervenir deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de leur mandat (soit entre le 1^{er} mai et le 31 mai 2021), y compris pour ceux réélus. Cela n'a pas été systématique, les personnes réélues ayant cependant depuis corrigé cette situation en déposant une nouvelle déclaration de début de mandat.

Le respect de ces obligations déclaratives apparaît donc perfectible. Il repose en premier lieu sur la responsabilité individuelle des élus auprès desquels un accompagnement accru paraît cependant nécessaire.

De manière générale, en conclusion, bien que disposant d'une politique en la matière et ayant assuré, à plusieurs occasions, l'information de ses élus, le dispositif départemental visant à prévenir les situations de conflits d'intérêts doit, en l'état actuel du droit, être renforcé, afin de pleinement respecter les obligations et objectifs fixés par la loi et limiter les risques juridiques pesant sur ses activités.

¹⁷ Principalement l'adoption des documents budgétaires, les mesures de redressement en cas d'exécution en déficit du budget et l'inscription au budget des dépenses obligatoires.

1.1.3. Un rôle des instances à clarifier, un fonctionnement des pouvoirs à sécuriser

Depuis le début de la mandature et conformément à l'article L. 3121-9 al. 1 du CGCT, le conseil départemental s'est réuni au moins une fois par trimestre, allant jusqu'à trois réunions par trimestre. Seuls les 3èmes trimestres 2022 et 2023 n'enregistrent aucune réunion. Appréciables à une échelle annuelle, les réunions du conseil départemental se tiennent de façon régulière. Pour autant, le rôle des instances départementales doit être clarifié, pour être mieux compris par le citoyen.

1.1.3.1. Un rôle des instances à clarifier

De nombreuses attributions partagées par le conseil départemental avec la commission permanente

Lors de l'examen de la délégation d'attributions à la commission permanente à la suite du renouvellement de l'assemblée, le président indique que « dans une optique de simplification administrative et rationnelle de la répartition des attributions entre le conseil départemental et la commission permanente, il est proposé de donner à cette dernière une délégation de type « tout sauf ». Il s'agit d'une délégation couvrant l'ensemble des compétences de l'assemblée départementale, sauf celles qui ne peuvent pas être déléguées¹⁸ et celles faisant l'objet d'une délégation au président. Cette organisation a été adoptée par délibération du 1^{er} juillet 2021, conformément à l'article L. 3211-2 du CGCT.

Si la pratique est en effet autorisée, l'absence de délégation énumérant les domaines prioritaires d'intervention de la commission permanente ne facilite pas l'appréhension de l'organisation des pouvoirs au sein du département et d'une répartition rationnelle des rôles dévolus à chaque autorité selon des principes de complémentarité. Cela est d'autant plus vrai que la délégation des attributions du conseil départemental à la commission permanente ne le dessaisit pas pour autant car cet acte juridique ne s'assimile pas à une délégation de pouvoirs.

Ainsi, ces deux organes, identiquement composés, sont susceptibles d'intervenir indifféremment sur les mêmes domaines, à l'exception des domaines budgétaires précités réservés au seul conseil départemental. Les ordres du jour du conseil départemental mettent d'ailleurs en exergue des interventions réciproques dans des domaines partagés. Le département ne s'impose pas spontanément une répartition des rôles et une transparence des interventions, préférant garder un maximum de souplesse mais cela s'opère au détriment d'une lisibilité accrue de l'action publique départementale pour le citoyen et le contribuable, d'autant que le fonctionnement de la commission permanente n'obéit pas aux mêmes exigences de transparence que les réunions du conseil départemental.

L'ordonnateur considère que sont prises par le conseil départemental les décisions relevant statutairement de sa seule compétence mais également les orientations stratégiques des politiques publiques. La commission permanente serait chargée de la mise en œuvre pratique de ces décisions et orientations. Si cette répartition des pouvoirs entre les deux entités n'est pas interdite par le CGCT, la chambre relève que, faute de formalisme, elle n'est dans les faits pas toujours respectée.

¹⁸ Principalement l'adoption des documents budgétaires, les mesures de redressement en cas d'exécution en déficit du budget et l'inscription au budget des dépenses obligatoires.

*La commission permanente : un organe de décision majeur peu transparent**Une composition identique au conseil départemental, un fonctionnement plus souple*

Selon l'article L. 3122-4 du CGCT, la commission permanente est composée du président du conseil départemental, de quatre à quinze vice-présidents et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres. À la suite des séances des 1^{er} juillet 2021 et 13 novembre 2023, la composition de la commission permanente inclut : le président, les 10 vice-présidents, et 23 autres membres, soit l'intégralité du conseil départemental.

La présence de tous les élus au sein de cette commission représente une situation relativement fréquente dans la gouvernance départementale. Proscrite par aucune norme, elle contrarie pourtant le principe même de la commission permanente. En considérant l'expression « et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres » de l'article précité ou la limitation du nombre de vice-présidences à 30 % de l'effectif du conseil¹⁹, la commission a été conçue comme un organe restreint, plus souple dans son fonctionnement que le conseil départemental.

La participation de l'ensemble des élus à cette commission garantit un accès et une participation directe de l'ensemble des élus départementaux aux débats qui sont susceptibles de s'y tenir. En revanche, les séances de la commission permanente n'étant pas publiques (article 12 du RI), contrairement à celles du conseil départemental, l'information directe du citoyen n'est pas assurée, les débats de la commission permanente ne faisant pas l'objet d'un procès-verbal.

Une absence de procès-verbaux de la commission permanente préjudiciable

Il n'existe aucune obligation légale qui enjoint les départements à tenir des procès-verbaux des séances de la commission permanente. Cependant, la doctrine du « tout sauf » du conseil départemental du Lot, consistant à autoriser la commission permanente à intervenir sur l'ensemble de ses compétences (hors champs budgétaire), et son attachement à l'information du public auraient pu le conduire à une plus grande transparence des débats à l'origine des décisions prises par elle dans la mesure où ces mêmes décisions, lorsqu'elles sont examinées directement par le conseil départemental, bénéficient d'une telle publicité.

L'existence de procès-verbaux des séances de la commission permanente permettrait en outre de rendre effectif le contrôle du respect du quorum tel que prévu par l'article L. 3121-14-1 du CGCT, ou encore des départs des élus lors des séances abordant des sujets auxquels ils sont intéressés. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département certifie suivre précisément le quorum et consigner les sorties de la salle ou les départs, sans que pour autant un procès-verbal détaillé de ces séances ne soit tenu.

Compte tenu de l'importance des dossiers examinés en commission, les séances des commissions permanentes devraient faire l'objet d'un compte-rendu ; bien que non obligatoire, son élaboration volontaire permettrait non seulement d'illustrer une volonté de transparence des débats à l'égard des citoyens, mais également de sécuriser les décisions prises par l'autorité départementale.

Le bureau, une instance sans rôle formalisé

Le CGCT précise que le président et les membres de la commission permanente en ayant reçu délégation en application de l'article L. 3221-3 forment le bureau. Depuis le 1^{er} juillet 2021,

¹⁹ Limite imposée par l'article L. 3122-5 du CGCT.

le bureau du département du Lot est composé du président, des 10 vice-présidents et d'une conseillère déléguée.

Le département considère que le bureau ne constitue pas « une instance décisionnelle, mais un espace d'information et de discussion sur l'actualité des politiques publiques départementales ». Il se réunirait en moyenne une fois tous les 15 jours, à l'initiative du cabinet du président. Ces informations communiquées par le département ne reposent sur aucune pièce, en l'absence de justification des réunions, d'ordres du jour et de comptes rendus de ces séances. Le règlement intérieur n'apporte aucune information sur son rôle et son fonctionnement qui peuvent donc paraître opaques pour le citoyen.

Une formalisation du rôle de cette instance et de ses activités dans la construction de la politique départementale et de la décision publique constituerait un effort de transparence certain. Le règlement intérieur pourrait en être le réceptacle.

1.1.3.2. Un fonctionnement à renforcer juridiquement

Des délégations de pouvoirs du conseil départemental à son président peu rigoureuses

Le conseil départemental a fait le choix de déléguer au président certaines de ses prérogatives prévues par le CGCT²⁰.

Les délégations consenties, produites en annexe des délibérations adoptées, ne portent pas délégation de l'ensemble des domaines de compétences pouvant être délégués. Seuls certains domaines sont expressément mentionnés.

Des délibérations concernant ces délégations de pouvoir ont été prises successivement, afin de corriger des approximations, des oublis ou des erreurs introduites dans les délibérations précédentes.

Ainsi, des discordances ont été relevées entre le rapport de présentation et la délibération effectivement adoptée, sans que le procès-verbal n'identifie de débats expliquant cette omission. Des points non évoqués dans le rapport et ne résultant pas d'amendements retracés dans les comptes-rendus des débats ont été ajoutés dans certains des délibérations adoptées. Des « erreurs de saisie » ont été évoquées et corrigées dans les délibérations suivantes. Le processus de suivi et de mise à jour des délégations du conseil départemental consenties au président est caractérisé par certaines fragilités accroissant les risques juridiques qui doivent conduire le département à fiabiliser ses processus.

Par ailleurs, nombre des délégations consenties résultent de la mise en œuvre de l'article L. 3211-2 du CGCT qui les autorise « dans les limites fixées par le conseil départemental ». Or la plupart du temps, aucune précision n'est apportée quant aux limites de la délégation consentie. Cette absence de limite ne pose pas de difficulté pour les champs déjà délimités par leur formulation dans le CGCT. En revanche, les délégations concernant la réalisation des emprunts et la couverture des risques de taux et de change présentent une grande variété de modalités de mise en œuvre. Bien que visant notamment à optimiser la gestion de la dette, elles ne sont pas exemptes de risques car elles s'appuient sur des anticipations d'évolution des marchés financiers et engagent la collectivité sur de nombreuses années. Il s'agit donc d'une délégation d'importance majeure pour laquelle, pourtant, l'assemblée délibérante n'a défini aucune limite.

20 Articles L. 3211-2, L. 3221-11, L. 3221-12, L. 3221-12-1 et L. 3221-10-1 du CGCT.

La circulaire du 25 juin 2010 (NOR/IOCB1015077C) relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et leurs établissements publics rappelle pourtant que les délibérations de délégation trop larges, qui ne fixent pas de limites au champ des pouvoirs délégués ou qui se contentent de retranscrire le texte des articles du CGCT, peuvent être sanctionnées par le juge administratif et font donc courir un risque sur la sécurité juridique des actes pris dans ce cadre. Eu égard à la complexité des instruments de couverture, elle établit un modèle de délibération permettant d'illustrer les limites susceptibles d'être définies en cas de délégation. Considérant la sensibilité de la matière déléguée et les conséquences potentielles sur la situation financière globale de la collectivité, l'instruction précitée recommande vivement et à titre exceptionnel de renouveler annuellement la délégation consentie en la matière. En effet, la difficulté pour l'organe délibérant de définir les limites de sa délégation sur une période pluriannuelle dans un domaine soumis à des changements aléatoires et brusques milite pour une révision annuelle de la délégation consentie.

Le département relève dans sa réponse aux observations provisoires que les risques mentionnés par cette circulaire de 2010 sont désormais bien connus des collectivités et que la qualité de l'encours de dette départemental ne justifiait pas la limitation ou le renouvellement annuel de cette délégation par l'organe délibérant. Si la chambre régionale des comptes prend note de cette réponse quant aux limites temporelles de cette délégation, elle rappelle qu'il n'en demeure pas moins nécessaire pour l'organe délibérant d'en définir clairement le périmètre quant à son contenu. Si la collectivité n'est pas exposée aujourd'hui à un risque de taux sur son encours de dette compte tenu de sa typologie, l'adoption d'une telle pratique paraîtrait précautionneuse dans une période où l'évolution marquée des taux depuis 2022 pourrait conduire à la mise en place d'une gestion optimisée de la dette et de ses intérêts.

Un suivi des décisions prises sur délégations qui devrait être facilité

Les articles L. 3221-11, L. 3221-12, L. 3221-12-1 et L. 3221-10-1 du CGCT prévoient l'obligation de rendre compte, dès la plus proche réunion de l'organe délibérant, des décisions prises dans les domaines délégués, permettant ainsi d'apprécier la nécessité d'apporter des ajustements ou d'abroger le système de délégation mis en place. Si l'article L. 3211-2 du CGCT prévoit cette même nécessité, il ne détermine pas le rythme auquel cette information doit être délivrée à l'organe délibérant. Toutefois, en raison de l'importance des thématiques concernées et de la nécessité de permettre à l'assemblée de contrôler la bonne utilisation des délégations et d'ajuster le cas échéant leur périmètre, ce compte-rendu ne peut être tardif.

Or, si le conseil départemental bénéficie d'une information sur les décisions prises par le président en application de la délégation qu'il lui a consentie, cette information n'intervient qu'une seule fois dans l'année pour les décisions relatives aux marchés publics et celles relatives aux actions prises en justice. De ce fait, l'organe délibérant reçoit un listing particulièrement fourni qui ne le place pas dans des conditions optimales pour assurer sa mission de contrôle. Par exemple, le listing présenté lors de la séance du 19 avril 2022 portant sur les décisions prises en 2021 en matière de marchés publics concerne 193 marchés représentant 35,5 M€.

L'information délivrée à l'organe délibérant à l'occasion de la souscription d'emprunts apparaît plus régulière. Ainsi, en 2022, deux comptes rendus ont été délivrés à l'organe délibérant dans ce cadre.

Pour les autres domaines délégués, même si le volume de décisions concernées apparaît marginal, il n'apparaît pas que le conseil départemental ait été informé d'éventuelles décisions prises par le président en vertu de la délégation consentie et plusieurs fois remaniée.

Des délégations de fonctions aux élus départementaux précisément définies

L'article L. 3221-3 CGCT précise que le président du conseil départemental, seul chargé de l'administration, peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ainsi qu'à des membres du conseil départemental en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation.

Le président du conseil départemental a mis en place plusieurs délégations de fonctions permettant notamment sa représentation lors des réunions, la préparation, la passation et l'exécution des marchés publics, la préparation et l'exécution des décisions et des délibérations de l'assemblée délibérante, ou encore la préparation, la négociation et la conclusion de toute convention. Les dix vice-présidents du conseil départemental du Lot et trois conseillers départementaux en bénéficient. Ces délégations de fonction s'accompagnent de délégations de signature sur tous les actes, courriers, documents, décisions, contrats et marchés afférents aux services correspondants. Ces délégations apparaissent clairement rédigées et définies de manière suffisamment précise.

Des délégations de signature aux agents, sources de risques juridiques, à fiabiliser

Une délégation de signature aux personnels du département est également prévue pour tout actes, courriers, documents, décisions, contrats et marchés. Elle concerne 55 personnels du département, pour la plupart directeurs ou chefs de l'administration départementale.

Certaines délégations de signature ne précisent pas la limitation du périmètre de la délégation consentie, certains responsables se trouvant habilités à signer des actes sans que cette possibilité ne soit restreinte au champ d'action du service qu'ils dirigent alors même que certaines autres délégations contiennent une formule telle que « dans la limite de ses attributions et pour les services placés sous son autorité ». Cela laisse envisager la possibilité d'une intervention sur des actes (certificats, commandes, etc.) relevant du champ d'action de services tiers dont les responsables bénéficient d'une délégation dans des domaines semblables (notamment les commandes en-dessous de 3 500 € HT) et sans qu'il soit prévu un ordre de priorité entre eux.

Dans un cas de figure, il a pu être constaté une délégation de signature sur de nombreux actes identiques à deux agents, ces actes étant listés à l'article 1 de chaque arrêté de délégation ; le 2^{ème} article prévoit le cas de l'absence ou de l'empêchement du titulaire en confiant à l'autre agent, et réciproquement, la compétence pour signer des actes pour lesquels il est déjà habilité de manière permanente dans la délégation (article 1) qu'il détient en propre.

De même, d'autres délégations prévoient une possibilité de signer des actes « en cas d'absence ou d'empêchement » du titulaire principal de la délégation en transférant alors cette délégation vers d'autres agents ; ce faisant, aucun ordre de priorité n'est prévu entre ces différents bénéficiaires secondaires. Un ordre de priorité entre les intéressés permettrait de rationaliser la prise de décision dans ces cas de figure.

Enfin, la délégation de signature consentie au directeur général des services du département, « dans la limite de ses attributions et pour les services placés sous son autorité », recoupe un panorama très fourni d'actes et décisions. L'arrêté prévoit, en cas d'absence ou d'empêchement du DGS, l'exercice de cette délégation par deux directrices générales adjointes sans ordre de priorité entre elles.

Afin de garantir la sécurité juridique des décisions prises au nom du département, le président doit rationaliser le système des délégations par l'instauration d'un ordre de priorité entre les uns et les autres avec la formule « en cas d'absence ou d'empêchement, ... ». Une identification des actes majeurs devant être signés par les niveaux hiérarchiques les plus élevés (directeurs, DGA, DGS) serait en outre susceptible de clarifier les compétences entre ces différents niveaux et de faciliter la détermination des personnes compétentes pour signer en cas d'absence ou d'empêchement du titulaire principal.

En conséquence, la chambre recommande à la collectivité de :

1. Sécuriser la rédaction des délégations dans le courant de l'année 2024, notamment en instaurant des délégations définissant précisément les actes concernés et, le cas échéant, un ordre de priorité entre les bénéficiaires multiples. *Non mise en œuvre.*

1.1.3.3. Le procès-verbal, un acte à consolider

Des délibérations et rapports associés conformes

Conformément à l'article L. 3121-17 CGCT, l'ensemble des délibérations du conseil départemental du Lot, ou de la commission permanente, sont accessibles directement via le site internet du département. Toutes respectent bien les prescriptions de forme du CGCT. L'ensemble des rapports est présenté aux élus en amont du vote de la délibération qui leur est soumise.

De même, en application de l'article L. 3121-21 CGCT, le président a présenté, chaque année, au conseil départemental un rapport spécial, adopté après débats, rendant compte de la situation du département, de l'activité et du financement des différents services du département et des organismes qui dépendent de celui-ci ; il précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil départemental et la situation financière du département.

Les procès-verbaux du conseil départemental : des risques sur la forme et le fond

La rédaction et la signature

Selon l'article L. 3121-13 CGCT, « Le procès-verbal de chaque séance, rédigé par un des secrétaires, est arrêté au commencement de la séance suivante, et signé par le président et le secrétaire ». Le rôle du secrétaire de séance consiste principalement à rédiger les procès-verbaux des séances du conseil départemental et à les signer dès leur approbation à la séance suivante par l'organe délibérant. Ni le CGCT ni le règlement intérieur du département ne fixent les modalités de désignation du secrétaire de séance du département. À cet égard, il peut être relevé que l'article L. 2121-15 du CGCT prévoit, pour les communes, qu'au début de chacune des séances, l'organe délibérant assure cette nomination, le conseil municipal étant maître de la rédaction de son procès-verbal²¹.

Bien qu'en l'état du règlement intérieur, la compétence de droit commun de l'assemblée départementale quant à l'organisation et au déroulé de ses séances doit conduire à une désignation du secrétaire par l'ensemble des élus au début de chaque séance, cette tâche est parfois omise, parfois assurée directement par le président, qui désigne en lieu et place de l'assemblée, un élu assurant cette fonction.

²¹ CE, 3 mars 1905, Papot, Lebon 218.

Le conseil départemental du Lot débute chaque séance en listant les élus présents et les délégations de vote. Aucune vérification explicite du quorum n'est opérée (article L. 3121-14 du CGCT). Les non-participations aux votes sont mentionnées dans les délibérations et les comptes-rendus des séances sans préciser si elles résultent d'une sortie de la salle. Il est ainsi impossible de suivre les potentielles modifications du quorum. Ainsi, il est préconisé au département du Lot de veiller aux motifs de non-participation de ses conseillers pour éviter toute incertitude, suivre correctement le quorum et répondre à ses obligations de transparence de la vie démocratique.

Sur la période, le conseil départemental du Lot n'a pas approuvé systématiquement à chaque début de séance le procès-verbal de la séance précédente. Plusieurs séances d'écart ont pu être constatées entre la tenue de la séance et l'approbation du seul document probant attestant de son déroulé.

Bien que sollicité pour communiquer les procès-verbaux des séances, le département a transmis des documents intitulés « recueils des débats » contenant des comptes rendus des débats sans signature du président et du secrétaire de séance. Après vérification, le département a indiqué que « les exemplaires des PV présentés pour adoption ne sont effectivement pas signés », la dématérialisation intégrale des séances n'ayant pas intégré cette étape. Il a enfin précisé qu'il allait étudier comment y remédier et, dans l'attente, veiller à la signature manuscrite des prochains procès-verbaux qui seront soumis à adoption.

Afin de respecter au mieux les obligations de transparence qui incombent au conseil départemental et s'agissant d'un document à la valeur juridique probante, le département du Lot doit veiller à une approbation régulière des procès-verbaux des séances du conseil départemental, à une désignation du secrétaire de séance par le conseil départemental ainsi qu'à une signature systématique des procès-verbaux par le secrétaire de séance et par le président. La chambre recommande donc à la collectivité de :

2. Sécuriser l'élaboration et l'approbation des procès-verbaux par une désignation du secrétaire de séance par le conseil départemental, une adoption à sa plus proche séance, et une signature systématique par le secrétaire de séance et le président. *Non mise en œuvre.*

Le président du conseil départemental a fait savoir, dans sa réponse aux observations provisoires, que la pratique départementale avait évolué par un vote de désignation du secrétaire de séance et une signature effective des procès-verbaux adoptés, ce qui ne pourra être constaté qu'à l'occasion de la prochaine réunion du conseil départemental.

Forme et publicité du procès-verbal

Les procès-verbaux du département semblent retracer l'ensemble des échanges de séances, permettant de suivre en continu les discussions. Toutefois, ces séances souvent très fournie et s'étalant parfois sur deux jours conduisent à des procès-verbaux dont la longueur et la densité compliquent l'accès aisé et rapide par les citoyens aux principales informations, interventions, idées et opinions évoquées au cours de la séance. Alors que la « teneur des discussions » (L. 3121-13 CGCT) peut s'entendre comme le résumé des opinions exprimées sur chaque point, le département a fait le choix d'une transcription intégrale des débats tenus à l'occasion des séances de l'assemblée, résultant d'une pratique historique d'enregistrement audio retranscrit in extenso.

Selon l'article L. 3121-13 CGCT dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2022, le procès-verbal est publié dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, sous forme électronique, « de manière permanente et gratuite sur le site internet du département ». Le site internet départemental ne dispose pas d'une rubrique hébergeant les

procès-verbaux approuvés des séances du conseil départemental. Il est toutefois possible d'y accéder par un moteur de recherche disponible sur son site internet. Le document consultable n'est ni signé du président ni du secrétaire de séance.

L'obligation d'accessibilité et la nécessaire transparence à l'égard du citoyen justifieraient un accès direct et aisé aux procès-verbaux des séances par une mise en ligne sur le site internet départemental, dans une rubrique dédiée et dans les délais impartis. L'ordonnateur considère, dans sa réponse aux observations provisoires, que le système en place est parfaitement conforme au CGCT, ce que la chambre ne contestait pas, et que les procès-verbaux sont accessibles en trois clics via le site internet de la collectivité. La chambre relève que l'accès au moteur de recherche départemental et le renseignement de critères complexifient l'accessibilité aux procès-verbaux et considère qu'une rubrique dédiée se justifierait pour faciliter l'accès des citoyens aux débats du conseil départemental.

1.2. Une performance des systèmes d'information à consolider

1.2.1. Une organisation informatique qui peine à se renforcer techniquement

La Direction des Systèmes d'information (DSI) du département du Lot est rattachée à la direction générale adjointe « ressources humaines, attractivité et modernisation ». Outre les services internes du département, elle assure ses fonctions auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et des vingt collèges publics accueillant plus de 7 000 collégiens. Depuis sa création en 2006, la DSI est organisée en deux services :

- le service « Exploitation informatique » est en charge des infrastructures, des réseaux, de la téléphonie fixe et mobile, des bases de données, des postes de travail et de l'assistance aux utilisateurs. Il gère également la commande publique, le budget et la comptabilité du service, et forme les nouveaux entrants, notamment aux outils internes ;
- le service « Études, projets et maintenance applicative » gère la conduite des projets ainsi que le maintien en condition opérationnelle de l'ensemble du parc informatique et des sites Internet, le développement de solutions logicielles en interne et leur maintenance et la gestion de la commande publique, du budget et de la comptabilité du service.

Sur la période, la DSI s'est progressivement structurée pour répondre aux évolutions réglementaires et aux usages. En janvier 2023, elle comptait 41,2 agents en ETPT (dont 12 contractuels), 51 % étant dédiés au service « exploitation informatique » et 39 % au service « études, projets et maintenance applicative ». Malgré un soutien politique et des arbitrages financiers favorables depuis plusieurs années, la DSI rencontre des difficultés à recruter des administrateurs systèmes et réseaux et à renforcer techniquement son organisation informatique. Elle souffre aujourd'hui d'un faible taux d'encadrement et d'un manque d'expertise technique accentués par l'élargissement du périmètre fonctionnel notamment aux collèges. La priorité politique accordée aux collèges a consommé ces dernières années une part importante du temps et des ressources du service exploitation de la DSI. Ce phénomène conjoncturel étant passé, l'ordonnateur indique que le plan de charge des équipes du service exploitation est désormais plus équilibré entre la satisfaction des besoins des collèges et des services du Département.

En outre, la charge de travail des équipes résulte pour une partie non négligeable de tâches récurrentes, chronophages et non automatisées, liées, d'une part, à un périmètre applicatif très large de plus de 100 outils métiers mobilisant fortement l'équipe GAM (gestion application métier) pour la réalisation des mises à jour techniques et réglementaires et, d'autre part, aux mouvements

du personnel qui mobilisent les techniciens en matière d'équipements informatiques et de paramétrage des accès métiers. En l'état actuel du parc applicatif, l'équipe GAM, dotée de cinq gestionnaires, apparaît sous-dimensionnée, les chefs de projet venant en renfort au détriment de la conduite de projet. Compte tenu de ces équilibres précaires, le départ prochain de quatre agents à la retraite doit être anticipé afin de ne pas mettre en péril la continuité des services.

Des projets visant à automatiser ces tâches sont en cours de déploiement. Ainsi, selon le département, un outil dénommé « WIKI DSI » est mis à disposition des agents. Composé de fiches pratiques sur les outils métiers transverses et des bonnes pratiques en matière de sécurité SI, il vise à accompagner au mieux les nouveaux entrants dans l'appropriation de leur environnement de travail et les principaux outils de gestion (temps de travail, congés, frais de déplacements, etc.). Selon l'ordonnateur, cet outil sera complété par une plateforme d'apprentissage permettant aux nouveaux arrivants de découvrir en toute autonomie et à leur rythme les outils numériques ; elle devrait être complétée, à compter de 2024, de petits webinaires réguliers pour aller au-devant des questionnements des agents et optimiser le passage de connaissances autour des outils SI. En outre, une solution d'automatisation des mises à jour applicatives est actuellement en phase de test (cf. partie 1.2.4.3).

Dès lors, face aux difficultés de recrutement, l'alternative pour le département pourrait consister à faciliter la montée en compétences des agents intéressés de la DSI, ce qui permettrait de la renforcer techniquement (au niveau administrateur réseaux et systèmes). L'ordonnateur a précisé que des recrutements externes seront privilégiés. Un poste d'ingénieur devrait ainsi être pourvu dès le mois d'avril 2024.

1.2.2. Une stratégie informatique basée sur l'inclusion numérique à poursuivre et une gestion de projets à professionnaliser

La stratégie informatique du département du Lot est matérialisée par des schémas directeurs informatiques²².

Le schéma directeur couvrant la période 2017-2021 identifiait 124 projets pour une enveloppe de deux millions d'euros. En 2022, seuls 52 projets étaient terminés, les autres projets ayant été abandonnés ou reportés dans le cadre du schéma directeur suivant. Si des projets structurants ont pu aboutir notamment en matière de gestion dématérialisée des frais de mission et du temps de travail ou par le déploiement de l'application mobile pour la gestion de l'exploitation des routes, le département doit poursuivre ses efforts dans le domaine de l'inclusion numérique des agents. En effet, sur les 1 400 agents au sein du département, 50 % d'entre eux ne disposent pas d'outil informatique (agents d'entretiens, techniciens des routes, assistants familiaux, etc.), et n'ont donc pas accès au même niveau d'information que les autres agents départementaux. À cet égard, le projet de déploiement d'ici 2024 de smartphones auprès de l'ensemble des agents pour une enveloppe de 750 000 €, incluant la mise en place d'une solution d'identification forte, viendra pondérer ce constat. Selon l'ordonnateur, ce projet permettra de réduire la surface d'exposition aux risques de cybersécurité de la collectivité. Il en attend également de nombreuses rationalisations permettant de compenser la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement supplémentaires.

Le schéma directeur numérique 2023-2028, adopté en séance du conseil départemental du 19 avril 2022, s'inscrit dans une portée plus large et vise à définir les grands principes de

²² Le schéma directeur informatique permet d'anticiper les évolutions du système d'information et de planifier les projets et les investissements informatiques structurants en incluant un suivi financier pluriannuel.

déploiement du numérique au service des usagers, des partenaires et de l'administration. Il est tourné vers quatre défis à relever :

- tout d'abord, renforcer l'accessibilité des services publics départementaux en utilisant le numérique comme un moyen d'accès supplémentaire au service public ;
- deuxièmement, accroître la satisfaction de l'utilisateur des services en ligne dont la qualité doit être d'un niveau égal aux autres canaux ;
- troisièmement, faire du numérique un levier d'accélération de la performance et de la qualité des services publics départementaux en réorientant les moyens sur les tâches plus complexes et à plus forte valeur ajoutée ;
- enfin, mobiliser le numérique au service du pilotage des politiques publiques pour répondre efficacement aux besoins des citoyens en constante évolution, ce qui nécessitera de se doter d'une véritable gouvernance de la donnée²³.

Ce schéma se veut très ambitieux²⁴ avec la sélection de projets structurants tels que la refonte du SI social et la poursuite du système d'information harmonisé de la MDPH (Maison départementale des personnes handicapées) entre la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et le département (370 000 € dont 182 000 € pris en charge par la CNSA).

Le département dispose d'une comitologie dédiée²⁵ pour le suivi de ses projets. Les délais de réalisation des projets s'allongent de plus en plus (environ un an) et s'expliquent par un portefeuille « projets » ambitieux auquel sont alloués des moyens contraints et instables (sept postes de chefs de projets dont un vacant). Les directions métiers doivent donc prioriser leurs projets, l'arbitrage revenant in fine au comité de stratégie numérique. La conduite de projets du département souffre également d'un manque d'agilité en raison d'un outillage insuffisant pour leur suivi. Au surplus, les auditions des personnels concernés indiquent que le service « conduite de projets » pâtit d'un manque de transversalité avec les autres services (développeurs et administrateurs systèmes et réseaux notamment), qui lui permettrait de gagner en performance sur l'avancement des projets.

Le département doit rationaliser les projets engagés ou, à défaut, disposer de ressources métiers suffisantes pour suivre le cycle de vie d'un projet dans les délais impartis. Un outil adapté de suivi et de gestion de projets doit être généralisé, pour exploiter les différents aspects et étapes de la vie d'un projet (y compris le volet financier), et être déployé à tous les chefs de projet à la suite d'une formation préalable adéquate.

1.2.3. Un système d'information social complexe et peu performant, une refonte indispensable et à encadrer

Le SI social du département du Lot est composé de 16 outils métiers au service des différentes missions sociales du département et fournis par un nombre limité d'éditeurs.

23 Un référentiel de donnée appelé aussi Master Data Management (MDM) permet de centraliser, de gérer et de partager des données capitales pour le département. Cela renforce la qualité de la donnée, sa gouvernance et sa sécurisation avec la création d'une base unique en évitant les silos.

24 Le schéma directeur numérique 2023-2028 comporte 91 intentions de projets dont 24 projets sélectionnés par le comité stratégique numérique au 14/11/2023.

25 Le comité de stratégie numérique (projets à lancer), le comité de pilotage de portefeuilles de projets numériques (suivi des projets, priorisation des intentions et des projets numériques soumis au comité de stratégie numérique), le comité de pilotage (suivi de l'atteinte des objectifs du projet dans les délais impartis).

Le département indique regretter l'existence de ce qu'il qualifie d'un système de rentes se traduisant par un service après-vente souvent délaissé, une obsolescence technologique et des coûts de maintenance de plus en plus élevés. En 2023, hors développements internes, le coût de la maintenance du parc applicatif social du département du Lot se chiffrait à 154 023 €, contre 68 709 € en 2018, et pour des prestations dégradées. Les évolutions réglementaires des éditeurs seraient parfois trop tardives empêchant toute anticipation dans la programmation budgétaire et dans la mobilisation des ressources. De plus, les interventions unitaires des éditeurs sont de plus en plus onéreuses et jugées peu qualitatives par les usagers du SI social. En réponse aux observations provisoires, les éditeurs de logiciels sociaux utilisés par le département exposent un certain nombre de justifications à l'évolution des coûts de maintenance²⁶. L'augmentation des coûts sur la fin de période serait principalement due à une révision contractuelle des tarifs reposant sur l'indice Syntec²⁷ dont la croissance a reflété le contexte inflationniste constaté en 2022 et 2023. Il a par ailleurs été précisé que la maintenance permettait en outre de garantir la sécurité et la non-obsolescence des applicatifs.

Le SI social en place présente de nombreuses limites. Certains outils sociaux départementaux ont plus de 20 ans et pâtissent de problèmes d'interfaçage avec d'autres outils. Lors d'une enquête interne, les utilisateurs du SI social ont exprimé l'absence d'intuitivité et de fiabilité et relevé la complexité de l'outil. En outre, à la suite de divers audits externes, le SI social est apparu exposé à de nombreuses failles de sécurité. Si ces failles ont été rapidement corrigées, elles portaient sur des risques de vols de données personnelles, exposant le département à des sanctions pour non-conformité au RGPD, des compromissions du serveur et des usurpations de comptes utilisateur.

D'autres risques sécuritaires existent et sont liés à :

- l'absence de mécanisme de synchronisation des tiers entre les différentes bases majorant les risques d'erreurs et de doublons ;
- l'insuffisante sécurisation des accès au SI social : l'authentification des utilisateurs ne reposant pas la plupart du temps sur l'annuaire Active Directory²⁸ du domaine, chaque utilisateur dispose sur ces applications d'identifiants distincts de son identifiant Windows habituel ainsi que de plusieurs mots de passe spécifiques. Pour contourner les inconvénients d'une telle situation, certains agents utilisent le même mot de passe dans plusieurs applications, la compromission de l'un d'entre eux étant de nature à altérer la sécurité de plusieurs autres applications. Le dispositif actuel majore donc les risques en termes de sécurité ;
- l'impossibilité d'appliquer une politique de complexité des mots de passe ni une fréquence de renouvellement et un stockage des mots de passe des utilisateurs en clair dans la base de données pour la plupart des applications d'éditeurs. Malgré les rappels de bonnes pratiques effectués par le département, la plupart des utilisateurs se contente de mots de passe applicatifs à très faible complexité.

26 Périmètre de la maintenance, contraintes de sécurisation, « fin de garantie ».

27 Créé en 1961 et reconnu par le ministère de l'Économie et des Finances en 1974, l'indice Syntec est calculé par la Fédération Syntec et communiqué tous les mois aux établissements de la branche. Cet indice mesure l'évolution du coût de la main d'œuvre, essentiellement intellectuelle, pour des prestations fournies, et permet ainsi de refléter le changement des coûts salariaux dans le cas de projets au long cours.

28 Service d'annuaire développé par Microsoft permettant de stocker les informations telles que les utilisateurs, leurs caractéristiques, les privilèges d'appartenance à un groupe ; selon ces spécifications, les profils habilités bénéficient ainsi d'un accès sécurisé aux applications et systèmes du réseau (ressources partagées telles que les imprimantes, les serveurs, les applications métiers, ...). L'authentification initiale sur le réseau (ouverture de session informatique) ne nécessite pas d'authentification supplémentaire pour l'accès à chaque ressource, limitant d'autant la création d'identifiants et de mots de passe et permettant d'assurer une gestion centralisée des droits (sauf pour les applications web sur l'intranet).

Non prioritaire jusqu'ici, la refonte du SI social, indispensable à un pilotage efficace de la politique sociale, est au centre du schéma directeur informatique 2023-2028 et sera axé sur un objectif d'accompagnement social des bénéficiaires et de leur foyer. Le nouveau SI social devrait se construire progressivement, par blocs successifs, avec une prise en compte des besoins métiers dès le départ. Ne s'agissant pas de l'acquisition d'un outil clé en mains, les agents de la DSI devront être fortement impliqués aux différentes phases de développement.

Après une phase de tests et de parangonnage, le département du Lot a opté pour un produit dont la mise en place de l'architecture technique, à laquelle les agents de la DSI seront formés par le prestataire, est en cours. La société apportera de 2023 à 2030 une prestation de coaching auprès des agents de la DSI pour déployer les différents étapes (référentiels de données, couche technique, modélisation des processus métiers, etc.).

La mise en place d'un nouveau SI social constitue un chantier lourd, à risques et de long terme. Sa réussite dépendra à la fois de la fiabilité dans le temps du prestataire, de l'affection pérenne de ressources, de la formation des équipes de la DSI sur l'outil et de sa stabilité (risque de turn-over et de fuite des sachants). Ce projet, évalué à 1 452 000 € sur un calendrier de déploiement de sept années, vise à créer un dossier social unique agrégeant toutes les données de l'utilisateur à partir des systèmes d'information existants. Le département précise à cet égard que ce projet sera déployé sur la base d'une complémentarité entre, d'une part, réalisation en régie et, d'autre part, réalisation en mode co-production avec ses partenaires. Pour le mener à bien, le département entend se faire accompagner par des prestataires extérieurs, plusieurs marchés étant en cours de préparation.

tableau 2 : Coût prévisionnel du projet de 2023 à 2029

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Licences	330 000							330 000
Installation	5 000							5 000
Formation	12 000							12 000
AMOA	40 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	5 000	95 000
Prestations	20 000	200 000	200 000	200 000	180 000	160 000	50 000	1 010 000
Total	407 000	210 000	210 000	210 000	190 000	170 000	55 000	1 452 000

Source : département du Lot.

La chambre régionale des comptes relève les risques inhérents à de tels projets notamment sur le plan budgétaire. Il est constaté que ce projet va se déployer progressivement sur une échelle de temps longue et que, dans l'attente, les anciens applicatifs du SI social vont devoir être maintenus en condition opérationnelle. Le département indique dans sa réponse aux observations provisoires que la première année de ce projet s'est avérée conforme à son estimation budgétaire. Il n'en demeure pas moins que le département devra mettre en place un suivi régulier afin d'ajuster, le cas échéant, son pilotage et ses ressources à son bon déroulement.

Une gestion électronique des documents (GED) sociale est également associée à cette refonte du SI social. Les données personnelles des usagers étant particulièrement sensibles, les droits d'accès à cette GED devront être strictement encadrés. La définition d'un plan de classement est actuellement en cours par le département avec la collaboration du délégué à la protection des données et des Archives départementales pour identifier les documents à scanner et conserver.

Le département devra mettre en œuvre un important travail de veille technologique et règlementaire sur plusieurs années et sécuriser ce nouveau projet et les profils applicatifs. Cette

refonte du SI social nécessitera également une complète et efficace politique d'accompagnement des agents.

1.2.4. Un processus de sécurisation du système d'information à poursuivre

1.2.4.1. Une procédure de validation des achats de biens ou prestations informatiques à formaliser et faire respecter

De 2018 à 2022, les dépenses informatiques ont été croissantes et dynamiques avec une année 2021 marquée par des dépenses d'investissement importantes liées au renouvellement des pare-feux, à l'acquisition de matériels informatiques (PC, écrans, tablettes, etc.) et par la refonte des postes des collèges pour un budget de trois millions d'euros financé à 80 % par une subvention de France Relance.

tableau 3 : Dépenses informatiques de 2018 à 2022 hors dépenses de personnel

	2018	2019	2020	2021	2022
FONCTIONNEMENT	1 333 305 €	1 439 890 €	1 332 986 €	1 993 872 €	1 661 324 €
gestion de la sécurité des systèmes	0 €	0 €	0 €	30 132 €	53 601 €
gestion des applications et des projets	593 833 €	687 547 €	686 587 €	588 494 €	726 675 €
gestion des infrastructures techniques	448 455 €	478 627 €	318 477 €	842 793 €	461 471 €
gestion des services opérateurs de télécommunication	291 018 €	273 715 €	327 923 €	532 454 €	419 577 €
INVESTISSEMENT	516 877 €	1 451 645 €	1 211 664 €	2 940 626 €	1 798 579 €
gestion des applications et des projets	86 089 €	504 653 €	483 581 €	479 001 €	433 197 €
gestion des infrastructures techniques	418 234 €	946 992 €	728 082 €	2 461 625 €	1 365 382 €
programme d'orientation systèmes d'information	12 554 €	0 €	0 €	0 €	0 €
TOTAL	1 850 183 €	2 891 535 €	2 544 650 €	4 934 498 €	3 459 903 €

Source : département du Lot.

La DSI est en charge de la sécurité des systèmes d'information. Dans le cadre de cette mission, qu'il s'agisse d'achats liés à des projets planifiés par les schémas directeurs ou d'achats hors projets, il est de bonne gestion que toute acquisition de solution ou recours à un prestataire informatique par les autres directions métiers fasse l'objet d'un accord préalable de la DSI pour maîtriser le périmètre et le cycle de vie des équipements informatiques et surtout sécuriser les accès au système d'information du département. Il apparaît toutefois que cette règle n'a pas été formalisée pour les achats hors projets et que l'acquisition d'outils numériques directement par des directions métiers peut parfois aboutir sans avoir bénéficié d'un accord préalable de la DSI. Ces pratiques ne sont pas de nature à permettre à la DSI d'assurer l'une de ses missions principales, à savoir garantir la sécurité des systèmes d'information que le département lui confie. Si le département indique avoir mis en place un processus afin de contrôler ces dépenses dans le cadre du schéma directeur en cours, et souligne le coût marginal des dérives identifiées, la chambre relève que cette bonne pratique devrait être élargie aux acquisitions intervenant hors du périmètre de ce schéma. et que l'enjeu fondamental n'est pas financier mais relève d'une connaissance exhaustive des outils connectés au SI afin d'en assurer la sécurité.

Afin de se prémunir face aux risques de sécurité informatique, il convient d'appliquer la procédure de visa à la totalité des acquisitions connectées au système d'information. La chambre recommande donc au département de

3. S'assurer que la procédure de visa de la DSI est applicable à la totalité des équipements et logiciels connectés au système d'information. *Partiellement mise en œuvre.*

1.2.4.2. La mise en place récente d'une stratégie et d'actions d'amélioration de la sécurité des systèmes d'information du département

Afin d'évaluer concrètement le niveau de sécurité de son système d'information, le département du Lot a recouru aux compétences de prestataires extérieurs spécialisés. Les zones de risques identifiées et la liste des recommandations formulées se sont avérées nombreuses.

Ces divers audits ont alimenté la feuille de route de la DSI qui, à ce jour, a mis en œuvre les recommandations majeures, notamment en rédigeant une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI). Si cette feuille de route bénéficie d'un engagement financier de la Direction générale, d'une définition des rôles et des responsabilités en la matière et d'une comitologie dédiée, sa validation par l'assemblée délibérante lui donnerait une assise plus forte. En outre, un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI)²⁹ a été nommé le 1^{er} novembre 2021.

En 2022, le département s'est doté de nombreux outils au service de la sécurité. Parmi les outils majeurs peuvent être cités un plan de gestion de crise suite à une cyberattaque pour faciliter la continuité d'activité des services, le déploiement d'une solution de protection sur les postes de travail et serveurs permettant de détecter et de neutraliser des menaces sophistiquées, ainsi qu'un schéma directeur cyber établi début 2023 qui vise à étendre, conforter et tester son dispositif de sécurité. Ce dernier document est d'autant plus important que la collectivité fait l'objet de nombreuses attaques par hameçonnage. Pour s'en prémunir, elle réalise donc des tests auprès de ses agents dont les résultats montrent la nécessité de faire progresser la connaissance et le respect des règles de bonnes pratiques sécuritaires.

Le département doit donc poursuivre ses actions de sensibilisation auprès des agents et achever la mise en œuvre de son plan d'actions issu des audits externes.

1.2.4.3. Des infrastructures sécurisées et sous maintenance, un réseau à moderniser et un périmètre applicatif à rationaliser

Si les salles informatiques répondent aux normes en matière de sécurité, le réseau du département nécessite d'être mis en conformité car le câblage est vétuste dans certains locaux, les équipements réseaux sont obsolètes, les mises à jour non réalisées. La collectivité souhaite lancer un audit pour disposer d'un état des lieux complet de son réseau et d'un chiffrage précis de ce chantier.

Le département dispose de plus de 110 applications métiers nécessitant des mises à jour permanentes (réalisées manuellement par le département) indispensables au déploiement de nouvelles fonctionnalités et au renforcement de la sécurité. Cela le place, comme pour son SI social, en position de dépendance à l'égard de nombreux éditeurs pour les prestations de maintenance, de support et d'assistance technique ainsi que pour les évolutions fonctionnelles et techniques. Ce large périmètre applicatif mobilise à 80 % le temps des agents du service Études, Projets et Maintenance applicative³⁰ pour le maintien en condition opérationnelle laissant peu de temps à la gestion de projets. Une solution d'automatisation des mises à jour est actuellement en phase de tests, devant permettre à terme de libérer le temps des ingénieurs et techniciens sur des missions à plus forte valeur ajoutée.

²⁹ Chargé de définir, développer et mettre en œuvre la politique de sécurité du système d'information de la collectivité, le RSSI impulse également une démarche d'amélioration continue de la sécurité informatique, dispense conseils, assistance, informations, formation et assume un rôle d'alerte auprès de la DSI, des encadrants et des collaborateurs de la collectivité.

³⁰ L'effectif actuel du service Études, Projets et Maintenance applicative de la direction des Systèmes d'information est composé de 9 ingénieurs et de 2 techniciens.

Sur le périmètre de l'ancien schéma directeur 2017-2022, 23 nouvelles applications ont été intégrées dans le système d'information du département, illustrant l'absence d'engagement d'une politique de rationalisation applicative. En complément d'une telle politique et afin de limiter sa situation de dépendance à l'égard des éditeurs, le département pourrait faire le choix de s'orienter davantage vers l'open source et le développement interne. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique partager cette stratégie dont il précise qu'elle est au cœur du schéma directeur numérique 2023-2028 adopté par le conseil départemental en 2022. Il ajoute que, pour répondre aux évolutions des systèmes d'information, ce schéma prévoit un ordre de priorité dont la mise en œuvre, assurée par une gouvernance spécifique, repose sur la rationalisation du parc, l'open source et le développement interne. La chambre prend acte de cette mention dans le schéma directeur numérique et invite l'ordonnateur à s'assurer de sa mise en œuvre effective.

1.2.4.4. Une sécurité des accès au système d'information insuffisante et non documentée

Le suivi du cycle de vie des droits d'accès³¹ est engagé par la direction des ressources humaines, complété par le responsable hiérarchique et mis en œuvre par la DSI dans un outil qui permet de gérer, de manière tracée et partagée, la mise en place, l'adaptation et le retrait des droits d'accès ainsi que la mise à disposition et la récupération d'équipements. Cette procédure n'est cependant pas documentée.

La création, l'adaptation et la suppression des comptes et habilitations dans l'Active Directory (AD)³² et les applications métiers ne sont pas automatisées et donc réalisées manuellement par les administrateurs de la DSI. Chaque mois, le département réalise un rapprochement de la base des comptes de l'AD avec la base de données du SIRH grâce à un outil qui lui permet de contrôler la bonne suppression de compte d'agents ayant quitté la collectivité ; toutefois, dans sa version gratuite, les fonctionnalités de l'outil demeurent limitées. Un projet d'automatisation de gestion des comptes et des habilitations est en cours.

Le département a mis en place un système de carte à puce temporaire à l'arrivée des nouveaux agents permettant une authentification forte au système d'information et aux bâtiments avec des commandes récurrentes de cartes. Ce fonctionnement très contraignant est en cours d'évolution puisque l'authentification forte sera prochainement remplacée par une authentification par smartphone, tout aussi sécurisée.

Concernant sa politique de mot de passe, le département a matérialisé en février 2022 une politique d'authentification à son système d'information en se basant sur les guides de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)³³. Malgré la formalisation de ces bonnes pratiques, cette politique n'est pas respectée. L'audit de l'ANSSI de décembre 2022 met en exergue des mots de passe faibles, un nombre important de comptes administrateurs du domaine³⁴ (45 comptes) et l'insuffisante revue régulière des comptes.

31 Le cycle de vie couvre l'arrivée d'un agent (titulaire, contractuel, stagiaire, ...), sa mobilité interne, son départ, son changement de nom.

32 L'Active Directory est une base de données et un ensemble de services qui permettent de mettre en lien les utilisateurs avec les ressources réseau dont ils ont besoin pour mener à bien leurs missions.

33 Les contraintes de mot de passe exigées par le département sont : pour les comptes utilisateurs sans privilèges un mot de passe de 12 caractères avec au minimum 4 critères de complexité (minuscules, majuscules, chiffre et caractère spécial) ; pour les comptes administrateurs à privilèges : un mot de passe de 14 caractères avec au minimum 4 critères de complexité, avec renouvellement du mot de passe tous les 6 mois et une impossibilité de réutiliser les mots de passe dans le temps.

34 Comptes disposant de droits d'accès privilégiés généralement réservés aux agents en charge des systèmes d'information. En l'absence de revue des comptes, certains accès privilégiés demeurent acquis à des agents ayant quitté les services du département.

Recommandation :

4. Renforcer dès début 2024 la sécurisation des accès au système d'information en documentant le cycle de vie des droits d'accès, en réalisant une revue annuelle de ces droits et en limitant le recours aux comptes privilégiés. *Non mise en œuvre.*

1.2.4.5. Poursuivre la conformité au RGPD

Le RGPD³⁵, applicable depuis le 25 mai 2018, renforce les obligations de transparence des traitements et de respect des droits des personnes et affirme une logique de responsabilisation des acteurs de traitement des données. Ainsi, en tant que responsable de traitement, la collectivité doit démontrer, en cas de contrôle de la CNIL, sa conformité au RGPD.

Le département du Lot a désigné le 28 mars 2022 son RSSI comme délégué à la protection des données (DPO)³⁶. Rien ne s'oppose à ce qu'une même personne assume les rôles de RSSI et de DPO, ces deux acteurs œuvrant pour préserver la collectivité des risques qui pèsent sur elle et sur les données qu'elle gère. Mais, encore faut-il que cette personne bénéficie d'un temps sanctuarisé pour chacune de ces missions, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, ce cumul s'opérant au détriment de la mission de conformité au RGPD.

Le département a par ailleurs produit un fichier tenant lieu de registre des activités de traitement. Or, ce document ne peut faire office de registre de traitement dans la mesure où il ne recense ni n'analyse l'ensemble des traitements de données personnelles géré par le département et ne permet pas d'identifier précisément les parties prenantes, les catégories de données traitées, leur utilité, les personnes y ayant accès, leur durée de conservation et leur degré de sécurisation (article 30 du RGPD). Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur considère que ce fichier constitue bien son registre des activités de traitement, quand bien même il partage l'importance d'en améliorer la forme et le suivi. La chambre confirme son analyse de non-conformité de ce fichier aux caractéristiques posées par l'article 30 du RGPD et relève que, compte tenu des activités exercées par le département et du volume de données personnelles dont il dispose à ce titre, il doit impérativement se mettre en conformité rapidement.

Recommandation :

5. Mettre en place au cours de l'année 2024 un registre des activités de traitement conformément à l'article 30 du RGPD. *Non mise en œuvre.*

1.2.5. Des achats informatiques plus verts et moins énergivores

Certaines actions du département participent à la responsabilité numérique et à la sobriété énergétique des collectivités locales.

En 2017, le département a remplacé ses serveurs physiques par des serveurs de grosses capacités. Ainsi, au lieu de disposer de 500 serveurs physiques très énergivores, la collectivité compte désormais 17 serveurs de grosses capacités pouvant héberger 500 « serveurs virtuels ». Les avantages environnementaux concernent notamment la réduction des consommations

35 Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données

36 La mission du DPO est d'assurer la protection des données personnelles, protéger les personnes concernées et leurs droits, piloter la conformité au RGPD et veiller à la gestion du risque juridique en matière de données personnelles.

électriques, le dégagement de chaleur réexploité pour une salle informatique³⁷ et la réduction du nombre d'équipements réseaux.

Lors du dernier renouvellement (2021-2022) des équipements informatiques des services de la collectivité, le département a revu sa politique de façon à les renouveler moins rapidement en allongeant les délais. Par exemple, les PC fixes et serveurs seront désormais renouvelés tous les 7 ans au lieu de 5 ans, et les PC portables et smartphone tous les 5 ans au lieu de 3 ans.

Par ailleurs, dans le cadre de marchés publics récents, le département a commencé à intégrer des critères environnementaux dans les marchés des consommables ainsi que dans l'appel d'offres portant sur les copieurs du département et des collèges. Pour le marché des consommables, le département a prévu que les cartouches de toner et cartouches d'encre doivent en partie être issues du réemploi ou de la réutilisation ou intégrer des matières recyclées. En outre, les consommables usagés (toner, cartouches, four etc. ...) doivent être repris par le titulaire de l'accord-cadre afin que ces derniers soient retraités de façon respectueuse pour l'environnement. Enfin, dans le cadre du marché des copieurs multifonctions notifié en septembre 2023, le département a sollicité les informations à caractère environnemental suivantes : consommation électrique (mode veille / mode actif), conformité Energy Star, durée de disponibilité des pièces de rechange à partir de l'arrêt de production, indice de réparabilité, nuisance sonore, technologie d'impression, et dégagement d'ozone.

CONCLUSION RELATIVE A LA CONNAISSANCE ET LA MAITRISE DES RISQUES PAR LE DEPARTEMENT

Le département a mis en place une gouvernance consensuelle qui repose globalement sur un fonctionnement satisfaisant de ses instances et respectueux des droits des élus. De même, la fonction informatique a bénéficié d'un renforcement de ses moyens lui permettant d'engager de nombreux projets et d'initier une politique de sécurité du système d'information départemental.

L'approche départementale de la gouvernance et de sa fonction informatique apparaît sérieuse. Elle n'en demeure pas moins naturellement exposée à un certain nombre de risques. Leurs conséquences peuvent être majeures, notamment en termes d'annulation contentieuse des actes du département, de pertes ou de fuites de données personnelles ou d'interruption des activités départementales.

Pour autant, ce dernier ne dispose pas, à ce jour, d'une politique globale de connaissance et de maîtrise des risques dans le cadre des différentes activités qu'il mène.

Les processus de la collectivité doivent être repensés au travers d'une approche par les risques permettant de les identifier en amont, de les analyser (probabilité et impact) et d'adopter, selon ses moyens, des mesures permettant de les prévenir ou d'en limiter les conséquences. À l'échelle départementale, l'élaboration d'une cartographie des risques pourrait constituer un outil utile d'une stratégie de prévention des risques et présenterait l'intérêt de systématiser la démarche à l'ensemble de son périmètre d'intervention et d'anticiper globalement les écueils susceptibles d'être rencontrés dans la mise en œuvre des objectifs et de la stratégie de la collectivité. Cette démarche reposerait sur l'adoption d'un plan d'actions formalisé, piloté et suivi par une cellule de contrôle interne.

³⁷ Dans la salle des serveurs, le département dispose de deux systèmes de climatisation pour organiser la redondance et la sécurité. Les deux systèmes sont des systèmes de climatisation en détente directe de type pompe à chaleur (Air/Air). L'un de ces deux systèmes rejette la chaleur à l'intérieur du bâtiment, l'autre à l'extérieur. En fonction de la saison, l'un ou l'autre des équipements est en service, l'autre en secours.

Nécessitant une implication forte de la gouvernance, la mise en place d'un tel dispositif implique également un accompagnement des équipes afin de faciliter l'acculturation et l'appropriation de cette démarche qui a vocation à devenir systémique dans toutes les activités entreprises.

Dès lors, afin de limiter son exposition aux risques, la chambre régionale des comptes formule au département la recommandation suivante :

6. Élaborer une cartographie des risques et un plan d'actions couvrant l'ensemble des activités départementales d'ici 2026. *Non mise en œuvre.*

2. UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE, DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES EN MATIÈRE DE FIABILITÉ ET D'INFORMATION COMPTABLES

2.1. La fiabilité des comptes et l'information des citoyens sont globalement satisfaisantes, mais nécessitent certaines régularisations rapides

2.1.1. L'assemblée départementale et les citoyens ont accès à l'information budgétaire

Comme l'ensemble des collectivités locales, le département du Lot est soumis à un certain nombre d'obligations posées par le CGCT en matière d'adoption de ses budgets, de production de rapports permettant la tenue d'un débat éclairé par les conseillers départementaux, ainsi que de publicité des budgets et des comptes pour les rendre accessibles au plus grand nombre.

La production d'une présentation synthétique des documents budgétaires et de leurs annexes associées, conformément aux dispositions des articles L. 3313-1 et L. 2313-1 du CGCT, permet d'apporter des éclairages utiles aux élus locaux et aux citoyens concernant la situation patrimoniale et financière de la collectivité.

Les maquettes budgétaires sont présentées au conseil départemental dans les délais requis, et conformément aux modèles fixés par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé du budget.

Les informations prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT sont également jointes, ainsi que des annexes portant sur la composition du patrimoine, sur les opérations d'ordre budgétaire, et sur les différents engagements du département.

Le CGCT prévoit en amont des débats sur le projet de budget primitif la présentation de deux rapports ; l'un portant sur la situation en matière de développement durable et l'autre sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Présenté sous la forme d'un document d'une vingtaine de pages, le rapport sur la situation en matière de développement durable (article L. 3311-2 du CGCT) fait apparaître dans un format accessible les chiffres clés dans l'ensemble des thématiques déclinées au travers de quatre grands axes d'intervention du conseil départemental. À compter du 1^{er} janvier 2024, ce même rapport devra également préciser le programme d'actions mis en place par la collectivité pour assurer la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments à usage tertiaire dont elle est propriétaire,

dans un objectif de respect des obligations prévues à l'article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (article L. 3311-3 du CGCT) est également présenté ; dans sa version de 2023, ce document de neuf pages donne une vision statistique de la répartition hommes/femmes au sein de la collectivité, sans réellement développer les causes des déséquilibres relevés, ou proposer des actions correctives précises. Le rapport liste également, conformément aux dispositions réglementaires, les différentes actions conduites par le conseil départemental du Lot pour promouvoir la parité sur son territoire. Cette présentation relativement brève gagnerait à être étoffée, pour mieux expliciter l'intérêt des actions conduites par la collectivité en faveur de l'égalité femme/homme, que ce soit au sein de son organisation ou dans les projets conduits à destination des Lotois.

Par ailleurs, la loi de transformation de la fonction publique d'août 2019 impose aux employeurs locaux de plus de 80 000 habitants de publier sur leur site internet la somme des dix plus hautes rémunérations de leur collectivité et leur répartition entre les hommes et les femmes. Le département du Lot publie bien ces données sur son site internet afin que les citoyens puissent en prendre connaissance. La somme des rémunérations par exercice, ainsi que la répartition femme/homme des bénéficiaires sont relativement équilibrées sur la période.

Les modes de publicité des documents budgétaires sont conformes à la réglementation. L'accès par la voie dématérialisée s'effectue de manière satisfaisante sur une plateforme internet accessible aux citoyens et proposant différentes possibilités de recherches (instance, mots clés, date). L'ordonnateur précise par ailleurs que l'ensemble des documents budgétaire est mis à disposition en version imprimée au sein de l'hôtel du département, conformément à l'article L. 3131-1 du CGCT. Les délibérations budgétaires et leurs annexes concernant la période sous revue sont par conséquent toutes accessibles aux citoyens, sans limitation d'accès ou de durée.

En outre, les budgets primitifs, décisions modificatives et comptes administratifs sont également directement accessibles sur le site internet du département dans un onglet « budget » qui présente de surcroît de manière pédagogique les derniers chiffres clés de la collectivité.

L'analyse des taux d'exécution du département du Lot sur les deux derniers exercices démontre un pilotage fin des inscriptions budgétaires de la collectivité lors des décisions modificatives (incluant le budget supplémentaire) pour rectifier les montants sous ou surévalués lors du budget primitif voté au mois de janvier. La sincérité du budget présenté est donc assurée.

En revanche, si les rapports d'orientation budgétaire sont, conformément à l'article L. 3312-1 du CGCT, adoptés dans les délais et globalement suffisamment détaillés, ils nécessitent des compléments d'information concernant les ressources humaines. En effet, les rapports font bien état de l'évolution passée des effectifs et des prévisions concernant les dépenses de personnel sur l'exercice à venir (les débats se tiennent en décembre). En revanche, contrairement aux dispositions de l'article L. 3312-1 du CGCT, le département n'indique pas les avantages en nature accordés au sein de la collectivité. La chambre a pu vérifier que ceux-ci ont bien fait l'objet de délibérations distinctes, mais un état récapitulatif doit figurer dans le document. Par ailleurs, si les questions relatives au temps de travail sont bien abordées dans les rapports consultés pour chaque exercice, l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel au-delà de l'année à venir n'est pas détaillée. Ces deux informations sont réglementaires et devraient utilement figurer dans les prochains rapports d'orientation budgétaire, dans la partie consacrée aux ressources humaines. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a communiqué le rapport d'orientation budgétaire 2024, lequel intègre désormais à la fois un récapitulatif des avantages en nature de la collectivité ainsi qu'une projection pluriannuelle de sa masse salariale.

Recommandation :

7. Intégrer dès 2024 dans le rapport d'orientation budgétaire un état des avantages en nature et une évolution prévisionnelle des dépenses de personnel. *Mise en œuvre complète.*

2.1.2. Des fondamentaux de fiabilité comptable globalement maîtrisés, mais des ajustements à mettre en œuvre urgemment

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». La comptabilité publique doit donc correctement retracer la situation patrimoniale et financière de la collectivité pour que la compréhension qu'en ont les citoyens ne soit pas affectée.

S'agissant du département du Lot, les vérifications opérées par la chambre permettent d'identifier une volonté de fiabiliser les données comptables et patrimoniales de la collectivité au travers de la mise en place depuis 2018 de plusieurs procédures, notamment liées aux opérations de clôture. Les restes à réaliser, qui permettent de mesurer les engagements juridiques déjà pris par la collectivité qui viendront impacter le budget suivant, sont fidèlement retranscrits durant la période sous revue, conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT. Chaque année, les immobilisations en cours (chapitre 23) sont examinées au cas par cas pour vérifier si les travaux sont terminés, ces derniers étant alors transférés au chapitre 21.

Pour autant, certains aspects importants de la fiabilité des comptes, comme l'inventaire comptable des biens de la collectivité, nécessitent une action corrective rapide de la part de l'ordonnateur.

En effet, selon l'instruction budgétaire et comptable M52 qui régissait les opérations du département du Lot jusqu'en 2023, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe de manière conjointe à l'ordonnateur, qui est chargé du recensement des biens et de leur identification dans l'inventaire immobilier, et au comptable qui enregistre et suit les immobilisations à l'actif du bilan. Le compte de gestion et l'état de l'actif du comptable, d'un côté, et l'inventaire immobilier de l'ordonnateur, de l'autre, doivent être en parfaite concordance.

Or, l'inventaire comptable transmis par l'ordonnateur au titre de l'exercice 2022 n'est pas en concordance avec l'état de l'actif du comptable. Il y manque notamment les informations relatives à la voirie (compte 2151) qui représentent pourtant plus d'1,3 milliard d'euros dans l'état de l'actif du département du Lot. Si, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a communiqué un inventaire de voirie extrait de son logiciel comptable qui comptabilise pour 1,3 milliard de voirie et permet d'identifier pour chaque année les travaux et transferts réalisés dans leur globalité, ce document ne comporte aucun détail des voiries concernées.

Les autres documents transmis (inventaires physiques concernant les bâtiments, véhicules, la téléphonie) ne permettent pas des rapprochements aisés avec l'état de l'actif car ils ne comportent pas de numéros de comptes ou d'inventaire. L'ordonnateur a reconnu avoir transmis, en lieu et place de l'inventaire, l'annexe B11 du compte administratif/ La chambre n'ayant pas été destinataire de l'inventaire tenu par l'ordonnateur, elle n'a pas été en mesure de s'assurer de la concordance de toutes ses lignes avec l'état de l'actif du comptable.

Les difficultés de rapprochement, dont l'ordonnateur indique avoir conscience et souhaiter la mise en ordre, nuisent à la bonne lecture de la situation patrimoniale de la collectivité. Cette situation actuelle dérogatoire aux règles comptables est anormale ce d'autant plus pour une collectivité de cette dimension. Le département doit par conséquent mobiliser des moyens dédiés pour qu'elle puisse être corrigée dans les meilleurs délais. Au-delà du travail en interne, un rapprochement du comptable public sera nécessaire pour harmoniser les données et fiabiliser le suivi des immobilisations.

Recommandation :

8. Mettre en conformité l'inventaire comptable avec l'état de l'actif du comptable public.
Non mise en œuvre.

Par ailleurs, si les amortissements pratiqués sont globalement correctement réalisés, les problématiques d'inventaire identifiées précédemment génèrent mécaniquement des risques importants d'omission de certains amortissements susceptibles d'être obligatoires. En effet, un inventaire non fiabilisé peut augmenter artificiellement le résultat dans le cas d'un sous-amortissement et ce point important devra donc faire l'objet d'une attention particulière de l'ordonnateur lors de la remise en concordance de l'inventaire à l'actif du comptable.

Enfin, la chambre attire l'attention du département sur la comptabilisation de ses provisions.

En effet, en vertu du principe de prudence, une collectivité doit provisionner toute perte financière potentielle, dès lors que cette perte est envisagée comme probable. S'agissant des départements, l'article L. 3321-1 alinéa 20 précise que la constitution de provisions pour risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actif est obligatoire. Elle concerne plus particulièrement les risques suivants :

- les garanties d'emprunts (risque d'impayé du bénéficiaire de la garantie) ;
- l'existence de créances irrécouvrables (admissions en non-valeur) ;
- les litiges et contentieux (dès la naissance du contentieux et pour toute sa durée) ;
- un patrimoine nécessitant de grosses réparations permettant de programmer les travaux d'entretien et d'en étaler le financement dans le temps.

En dehors de ces cas, le département peut également décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

Les écritures de provisions sont essentielles pour la transparence et la sécurité financière des collectivités car elles recensent les zones de risques potentielles de celles-ci et permettent une couverture des aléas identifiés, à la manière d'une assurance.

Lors du vote du budget primitif 2023, le montant total des provisions inscrites, qui s'échelonnent entre fin 2019 et 2023, était de 23 737 814 €, dont 319 882 € pour dépréciation et 23 417 933 € pour risques et charges.

Le département du Lot remplit correctement les documents détaillant ses provisions et la direction des finances organise des points biannuels avec l'ensemble des services concernés par des risques (au premier rang desquels le service juridique et contentieux) pour faciliter le recensement et le chiffrage des sujets nécessitant des provisions.

Si jusqu'à l'ouverture du présent contrôle, le département ne provisionnait pas les jours épargnés par ses agents sur leur compte épargne temps (CET), il a depuis réalisé ce calcul et enregistré comptablement cette charge à la suite d'une décision budgétaire modificative de 1,9 M€ votée en novembre 2023. Ces éléments, qui sont correctement détaillés, aboutissent à une somme de 1 777 960 €³⁸ pour le budget principal, correspondant à 11 766 jours épargnés.

En revanche, la provision de couverture de l'aléa climatique, instaurée par le département, s'apparente plutôt à une réserve budgétaire d'investissement. En effet, en 2022, le département du Lot a inscrit 22 288 867 € (soit 94 % du montant global des provisions) au compte 158 « autres provisions pour charges » au motif de l'urgence et des risques climatiques. La mise en place d'une telle provision initialement dotée de 15 M€ en 2021, et régulièrement abondée depuis, s'appuie selon l'ordonnateur sur les données issues des rapports³⁹ du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Leur contenu objective selon l'ordonnateur la nature probable du risque d'aléa climatique et la nécessité de devoir faire face aux dépenses d'adaptation à ce risque sur le territoire lotois.

Dans le détail, 19 projets ont été identifiés en 2022 dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique avec des actions classées en trois grandes catégories : la préservation des ressources naturelles, la production d'énergies renouvelables et la réduction des consommations énergétiques.

La chambre s'interroge cependant sur la pertinence de l'utilisation de l'outil comptable de la provision pour financer des projets visant à lutter contre les effets du réchauffement climatique (en effectuant des reprises de provisions au rythme des dépenses réelles). Les provisions pour risques et charges n'ont en effet normalement pas vocation à servir des objectifs budgétaires (en l'espèce constituer une forme de réserve budgétaire destinée à financer des opérations futures). En 2022, les projets pluriannuels faisant l'objet de reprises de provisions par décision du président représentent 4,7 M€. Ils concernent par exemple l'installation de panneaux photovoltaïques, le remplacement de chaufferies au fioul ou encore l'isolation des bâtiments énergivores.

Il existe des moyens multiples pour mettre la transition climatique au cœur des politiques départementales, mais l'outil comptable des provisions n'en est pas un. Le comité de fiabilité des comptes locaux indique dans son guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges (qui concerne l'instruction M52) que celles-ci doivent répondre à trois conditions de fonds cumulatives :

- le risque ou la charge doit être nettement précisé quant à son objet ;
- la réalisation du risque ou de la charge est encore incertaine, mais des événements survenus ou en cours, la rendent probable ;
- l'échéance de la sortie de ressources ou le montant ne sont pas connus précisément, mais ils sont néanmoins évaluables avec une approximation suffisante.

Lorsque la collectivité identifie un risque qui répond à ces critères cumulés, son inscription au titre des provisions constitue une dépense obligatoire, conformément à l'article L. 3321-1 alinéa 20 du CGCT. La démarche du département du Lot qui a souhaité anticiper les effets négatifs du

38 La provision est calculée nominativement à partir du nombre de jours inscrits dans le CET au 31/12 pour chaque agent multiplié par le coût moyen journalier, calculé en divisant la masse salariale (rémunération principale + charges) associée à l'agent par le nombre annuel de jours travaillés par l'agent.

39 Dans son dernier rapport publié le 20 mars 2023, le GIEC estime que le réchauffement de la planète atteindra 1,5° dès le début des années 2030. Il indique que les risques climatiques et non climatiques vont s'aggraver et se multiplier, ce qui rendra leur gestion plus complexe et difficile.

réchauffement climatique a bien un caractère facultatif, qui s'oppose à la définition comptable d'une provision constituant une dépense obligatoire.

Interrogé par la chambre sur les modalités de calcul ayant donné lieu à la provision initiale de 15 M€, l'ordonnateur a indiqué qu'il n'a pas été possible de chiffrer précisément le montant de celle-ci dans la mesure où les différents projets de lutte contre le changement climatique n'étaient pas tous connus au moment du vote. En l'espèce, cette réponse démontre que la provision créée n'a pas vocation à couvrir directement l'aléa de la transition climatique (aux innombrables conséquences potentielles sur le territoire lotois, ne permettant effectivement pas la définition précise des contours du risque) mais plutôt à financer de futurs projets d'investissements visant notamment à s'adapter à ce changement climatique. La condition première d'une provision nettement précisée dans son objet ne semble pas remplie.

Cette provision à vocation pluriannuelle qui fait l'objet de reprises en fonction de l'avancement des projets s'apparenterait plutôt dans son principe et son objet à une autorisation de programme de la section d'investissement. Les projets ayant fait l'objet de reprises de provisions en 2022 s'insèreraient ainsi parfaitement dans le cadre d'une partie du plan pluriannuel d'investissement dédiée à l'adaptation au changement climatique. Cette solution plus conforme sur le plan des normes comptables et de la lecture du budget du département (le retraitement de cette provision est régulièrement évoqué dans le rapport d'orientation budgétaire de l'ordonnateur puisqu'elle impacte les charges de fonctionnement) permettrait, tout comme la provision, de donner une lisibilité et un calendrier pluriannuel à cette politique volontariste de l'ordonnateur.

Recommandation :

9. Réaffecter les crédits consacrés à la provision de couverture de la crise climatique sur des lignes d'investissement dédiées aux projets d'adaptation aux changements climatiques. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse aux observations provisoires, le département indique que le risque est identifié par les experts mondiaux, même s'il est protéiforme, et qu'il se traduit déjà par des phénomènes climatiques extrêmes. Il précise également que sa démarche ne peut être qualifiée de volontariste dans la mesure où les engagements pris par la France dans la lutte contre le changement climatique constituent, selon lui, une contrainte pour les collectivités à laquelle les modes d'action du département apportent une réponse (installation de panneaux photovoltaïques, remplacement de chaufferies au fioul ou isolation des bâtiments énergivores).

La chambre relève qu'au regard des travaux du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le changement climatique ne constitue pas un risque mais déjà une réalité exposant le territoire national à des événements extrêmes dont la fréquence, l'intensité, la durée et la précocité augmentent dans un climat qui change. La chambre estime en outre qu'une telle provision pour risque climatique serait adaptée, comme dans le secteur assurantiel, s'il s'agissait de faire face aux dégâts causés par des événements extrêmes sur le patrimoine départemental ou, dans le cadre de sa mission de solidarité territoriale, sur le patrimoine communal ou intercommunal, que le département ne serait effectivement pas en mesure de planifier. En effet, le risque serait alors mathématiquement évaluable en se basant sur le coût moyen des sinistres du même type intervenus dans le passé, multiplié par la probabilité qu'ils se matérialisent.

En l'occurrence, les investissements réalisés par le département visent à limiter son bilan carbone et à s'adapter à ces changements, et sont donc à ce titre volontaires, alors même que d'autres dispositifs budgétaires de financement de ces investissements existent et s'avèreraient

particulièrement adaptés aux actions menées dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

2.2. Une situation financière satisfaisante connaissant une stabilisation de sa dynamique en fin de période

Outre le budget principal, le périmètre budgétaire du département du Lot comprend 4 budgets annexes (archéologie, laboratoire départemental d'analyses, centre départemental de l'enfance, et production d'énergie). Le budget principal représentait une proportion de 98,5 % des recettes réelles de fonctionnement en 2022.

L'analyse de la chambre porte sur les données du budget principal et des deux autres budgets annexes ayant des nomenclatures comptables communes (M52), à savoir le laboratoire départemental d'analyses et la cellule d'archéologie préventive, représentant au total 99,2 % des recettes réelles de fonctionnement en 2022. Le rapport consolide les données de ces trois budgets dans l'ensemble des tableaux et graphiques joints, sauf mention spécifique contraire.

2.2.1. D'importants excédents dégagés sur l'ensemble de la période

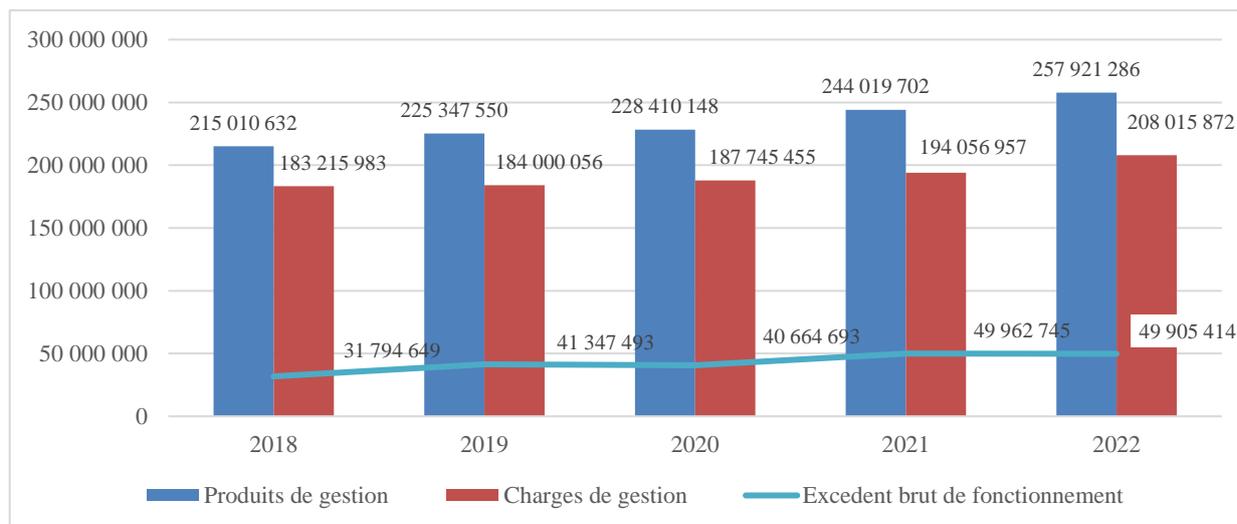
La situation financière d'une collectivité dépend de sa capacité à dégager des marges de manœuvre en générant des recettes de fonctionnement supérieures à ses dépenses de fonctionnement. Le niveau de ces crédits excédentaires déterminera sa capacité à investir sur son patrimoine et son territoire, sans mobiliser à l'excès le levier de l'endettement.

Le département du Lot est dans une situation particulièrement favorable sur le plan des excédents qui se stabilisent (excédent brut de fonctionnement) ou s'infléchissent très légèrement (capacité d'autofinancement nette) tout en demeurant à un haut niveau en fin de période.

En effet, au cours des exercices sous revue, le département du Lot a systématiquement généré un niveau élevé d'excédent brut de fonctionnement (différence entre les charges et produits de gestion). Cet indicateur important de la santé financière d'une collectivité est en forte augmentation sur la période, enregistrant une augmentation de 64 % entre 2018 et 2021, à près de 50 M€ (soit 20 % du total des produits de gestion).

L'accroissement notable de la masse salariale (+ 3,5 M€) et des dépenses sociales (+ 9 M€) sur 2022 est compensé par des recettes de fonctionnement très dynamiques, limitant la diminution de l'EBF sur 2022.

graphique 2 : constitution de l'excédent brut de fonctionnement



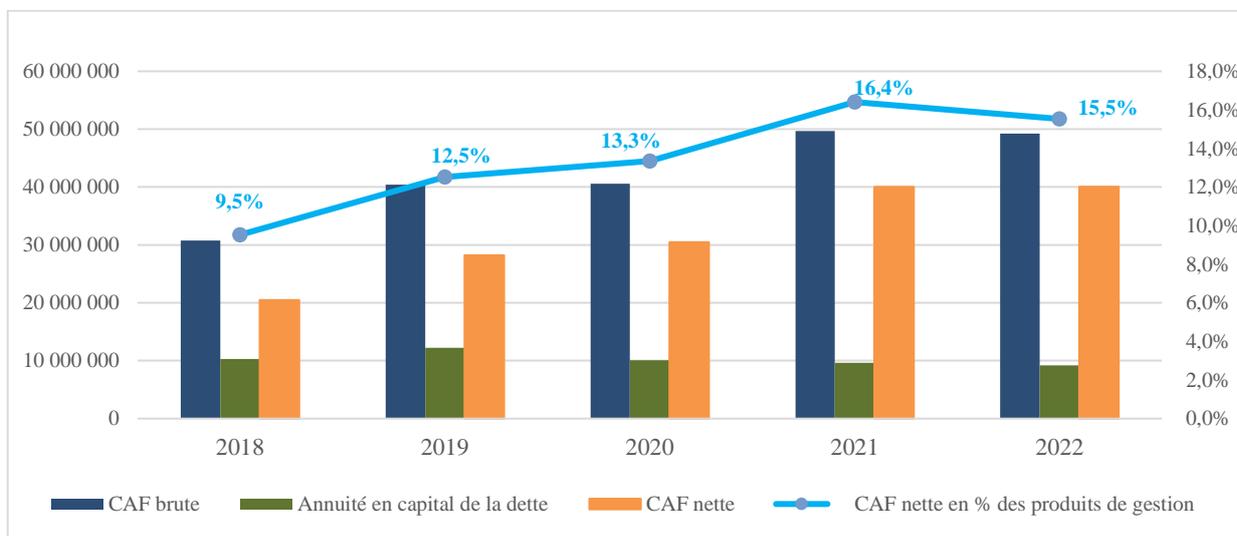
Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion.

L'indicateur de capacité d'autofinancement nette est également particulièrement important dans l'analyse de la situation financière d'une collectivité dans la mesure où il permet de vérifier que les excédents de fonctionnement ne sont pas intégralement absorbés par l'annuité en capital de sa dette, et qu'il demeure des crédits disponibles pour financer ses projets.

La CAF nette du département du Lot double quasiment entre 2018 et 2022, atteignant un peu plus de 40 M€ en fin de période. Elle représente ainsi plus de 15 % du total des produits de gestion de la collectivité, ce qui constitue un ratio particulièrement robuste et favorable (les collectivités de la strate sont en moyenne à 13,5 %).

Dans un contexte marqué par des facteurs exogènes défavorables tels que la crise du COVID 19, l'inflation des matières premières et des énergies et l'accroissement des besoins en aides sociales, le département du Lot a maintenu des excédents importants. La CAF nette a ainsi permis de financer des dépenses d'investissement en augmentation constante sur la période, tout en recourant très modérément au levier de l'endettement (5 M€ par an sur la période).

graphique 3 : la constitution de la capacité d'autofinancement

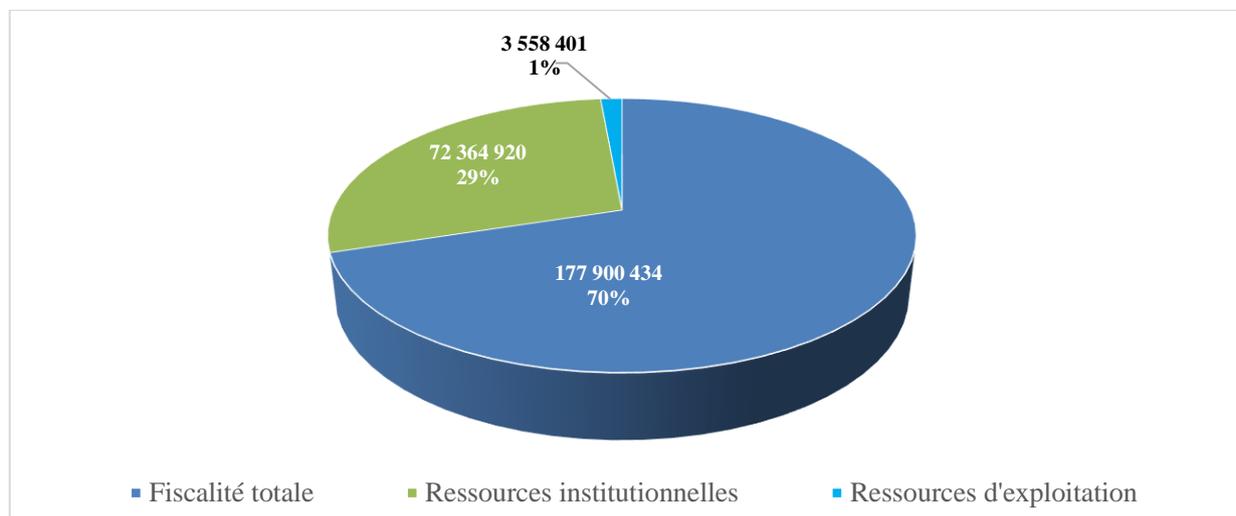


Source: ANAFI, d'après les comptes de gestion.

2.2.2. Des produits de gestion en hausse, portés par la dynamique des DMTO

Les produits de gestion du département sont en forte augmentation sur la période, passant de 215 M€ à 257,9 M€ entre 2018 et 2022, soit un rythme annuel moyen de 4,7 %.

graphique 4 : composition des produits de gestion en 2022



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion.

En 2022, les produits de gestion (sans tenir compte des 4,1 M€ de travaux en régie⁴⁰) s'établissent à 253,8 M€ et se composent des ressources d'exploitation, des ressources institutionnelles, et des recettes issues de la fiscalité directe et indirecte du département.

Les ressources d'exploitation constituent une recette marginale pour le département (moins de 1 % du total des produits de gestion), basée pour les deux tiers sur le recouvrement de dépenses d'aides sociales (1,5 M€ en 2022) et les revenus locatifs et redevances perçus par la collectivité (0,7 M€ en 2022).

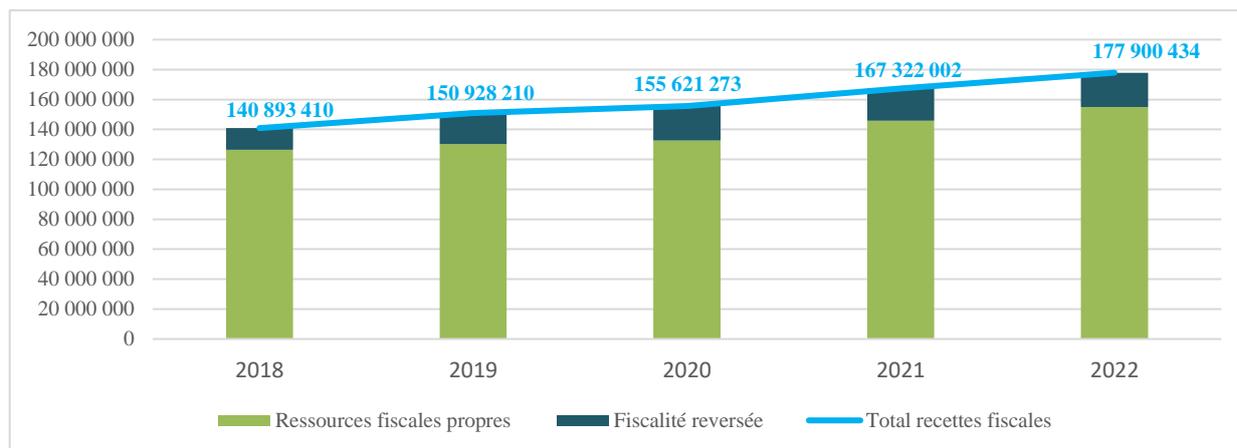
Malgré la relative stagnation de la dotation globale de fonctionnement (DGF, qui augmente tout de même de 1 M€ entre 2018 et 2022), les ressources institutionnelles passent de 66 M€ en 2018 à 72,3 M€ en 2022, soit 29 % des produits de gestion. En 2022, la DGF en représente plus de la moitié (39,7 M€), les participations (de l'Europe, l'État, la région, etc.) constituant la majeure partie du reliquat (23,8 M€)

La fiscalité totale du Lot (comprenant la fiscalité directe et indirecte), fortement majoritaire dans le panier de ressources du conseil départemental, s'établit à 177,9 M€ en 2022, soit 70 % des produits de gestion. Elle est composée principalement des ressources fiscales propres de la collectivité (155 M€), complétées de la fiscalité qui lui est reversée (23 M€).

Durant toute la période sous revue, le département du Lot a ainsi pu s'appuyer sur une fiscalité en hausse constante, passant de 140,8 M€ à 177,9 M€ (soit 20,8 % d'augmentation).

⁴⁰ Les travaux en régie réalisés par les services techniques du département sont comptabilisés dans les produits de gestion. Par souci de lisibilité sur les recettes réelles du département, elles ont été soustraites de l'analyse et du diagramme.

graphique 5 : composition et évolution des produits fiscaux



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion.

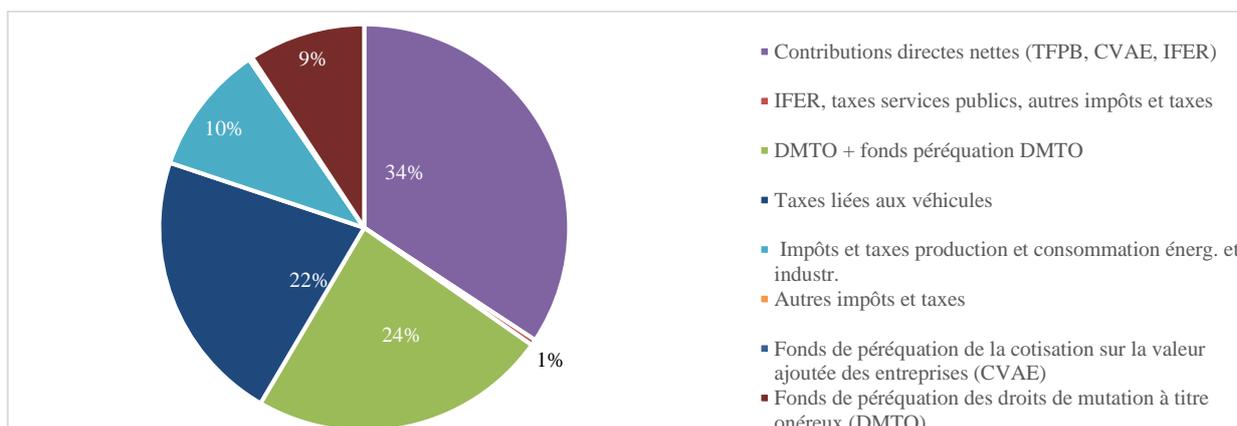
La fiscalité reversée représente 22,9 M€ en 2022, et se compose pour plus de la moitié du fonds de péréquation des DMTO (14,5 M€), un tiers de frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (6,7 M€), le reliquat étant constitué du fonds national de garantie des ressources (3,9 M€) et du fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (0,4 M€).

En termes de comparaison, la fiscalité reversée représente, sur l'exercice 2022, 6,2 % des produits de gestion du budget principal du Lot, contre 7 % pour la moyenne des départements de la strate selon les données de la direction générale des finances publiques. À l'inverse, les ressources fiscales propres représentent sur la même année 62,9 % des produits de gestion du département du Lot (930 € / habitant) contre 59,8 % au sein de la strate (833 € / habitant).

En 2021, le gouvernement a modifié le panier des ressources des collectivités suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Pour l'échelon départemental, il a été décidé de substituer aux recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), transférées aux communes, une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée. L'objectif affiché de la réforme était de ne pas pénaliser les départements, déjà soumis à une pression importante sur les dépenses sociales. Une compensation intégrale du produit de 2020 a donc été votée (avec une clause de garantie de ce montant minimal pour le futur) alliée à une taxe nationale évolutive.

En 2020, avant la mise en place de la réforme, le département du Lot bénéficiait de plus de 132 M€ de ressources fiscales propres, la TFPB représentant 37 % de ce montant (49,6 M€).

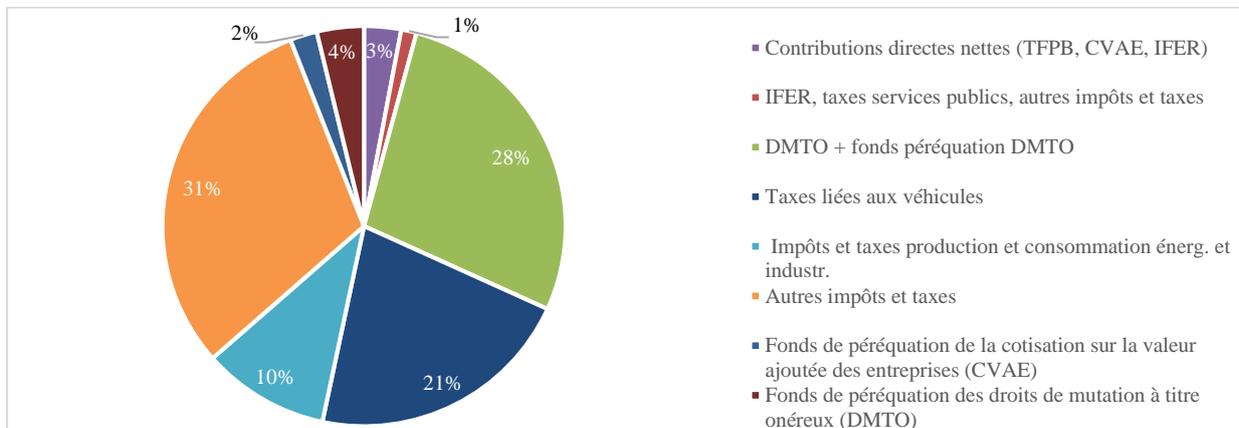
graphique 6 : composition des ressources fiscales propres en 2020



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Sur l'exercice 2022, après la mise en œuvre de la réforme, les ressources fiscales propres du Lot sont d'un peu plus de 155 M€, la fraction de TVA ayant remplacé la TFPB représentant plus du tiers de ces recettes à 54,5 M€.

graphique 7 : Composition des ressources fiscales propres en 2022

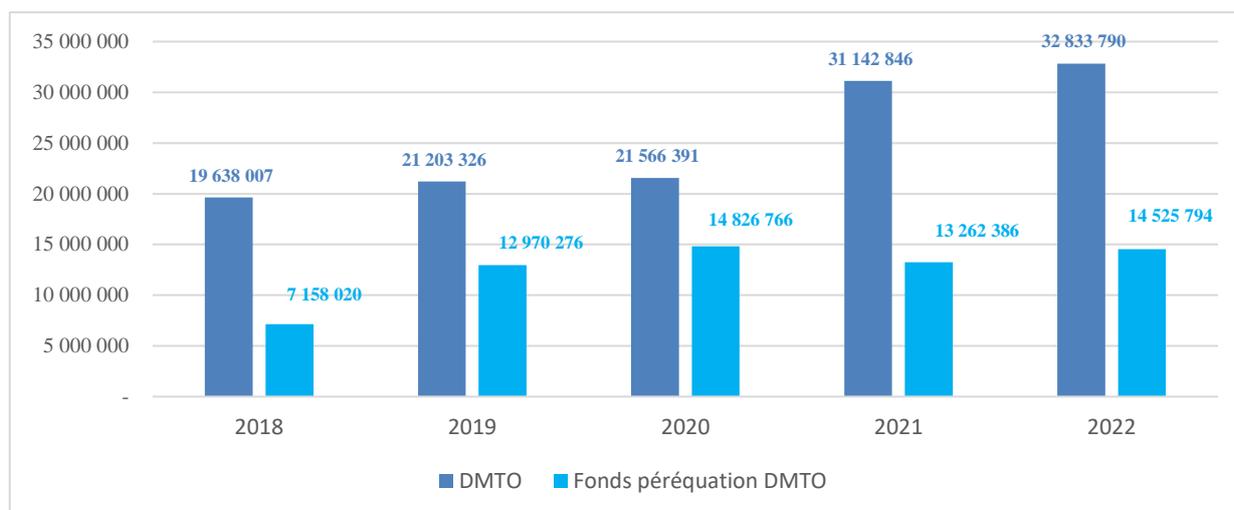


Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Alors que la TFPB a évolué de 5 % entre 2018 et 2020, la fraction de TVA en 2022 est supérieure de près de 10 % à ce que cette dernière était en 2020. Sur le court terme, la réforme a donc été favorable au département avec une trajectoire haussière deux fois plus rapide. En revanche, à plus long terme, l'ordonnateur est privé par la réforme de son pouvoir de taux sur ces produits (aucune décision locale possible sur la TVA), et la garantie de croissance linéaire de la recette semble moins acquise que pour la TFPB.

Au-delà des effets de la réforme de la taxe d'habitation, la croissance des recettes de gestion sur la période résulte notamment de la dynamique des ressources portée par des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en très forte augmentation (+ 5,2 %). Les DMTO, compris dans les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière, sont dus à l'occasion d'une « mutation », c'est-à-dire lorsqu'un bien change de propriétaire. Le niveau de ces produits est donc très directement lié à la conjoncture immobilière.

Dans le Lot, celle-ci a été particulièrement favorable avec une recette représentant plus de 18 % des produits de gestion en 2022, contre 15 % pour la strate. L'augmentation des recettes liées aux DMTO est d'autant plus significative lorsqu'on ajoute à celles-ci les produits du fonds de péréquation des DMTO, dont bénéficie le département du Lot. Le mécanisme national de péréquation des DMTO vise en effet à redistribuer depuis les départements les plus aisés vers les départements les plus en difficulté des produits importants (c'est une recette majeure pour les conseils départementaux) inégalement répartis sur le plan national.

graphique 8 : les recettes des DMTO et de leur fonds de péréquation

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

La somme de ces deux recettes passe ainsi de 26,8 M€ en 2018 à 47,3 M€ en 2022 (+ 20,5 M€) et explique à elle-seule 50 % de la progression des produits de gestion au cours de la période sous revue. L'ordonnateur estime que cette double ressource (DMTO et fonds de péréquation) conditionnée par la conjoncture immobilière a de fait un caractère 'volatile' et constitue un point de fragilité important pour sa situation financière. Il ajoute qu'au-delà de la baisse mécanique de ressources représentée par la crise traversée par le secteur immobilier, une remise en cause du système pourrait intervenir avec des départements contributeurs moins enclins à partager la ressource lorsqu'elle diminuera. L'évolution récente du marché immobilier avec une baisse probable des droits de mutation à titre onéreux, est susceptible d'avoir une incidence directe sur les résultats à venir du département qui a intégré de manière prudentielle ces pertes de recettes potentielles dans sa prospective financière.

L'article 12 du décret du 15 juillet 2022, portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, prévoit les conditions et les modalités d'affectation en réserves budgétaires des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçues par les départements. Cette mise en réserve facultative des surplus de DMTO par le vote d'une délibération dédiée est codifiée au nouvel article R. 3321-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), et vise à renforcer la capacité des conseils départementaux à faire face aux fortes fluctuations potentielles de leurs produits fiscaux.

La moyenne des produits des trois derniers exercices (2019, 2020, 2021) étant de 24,6 M€, le conseil départemental aurait pu mettre en réserve 8,2 M€ au titre des DMTO de l'année 2022. Compte tenu des perspectives baissières sur les ventes immobilières (la FNAIM évalue la baisse des ventes en France entre -15 et -20 % sur l'année 2023), ce dispositif de mise en réserve paraîtrait adapté pour le département du Lot qui n'a pas encore souhaité y recourir pour se prémunir de variations futures de DMTO, alors même qu'il a bénéficié de deux années exceptionnelles en 2021 et 2022.

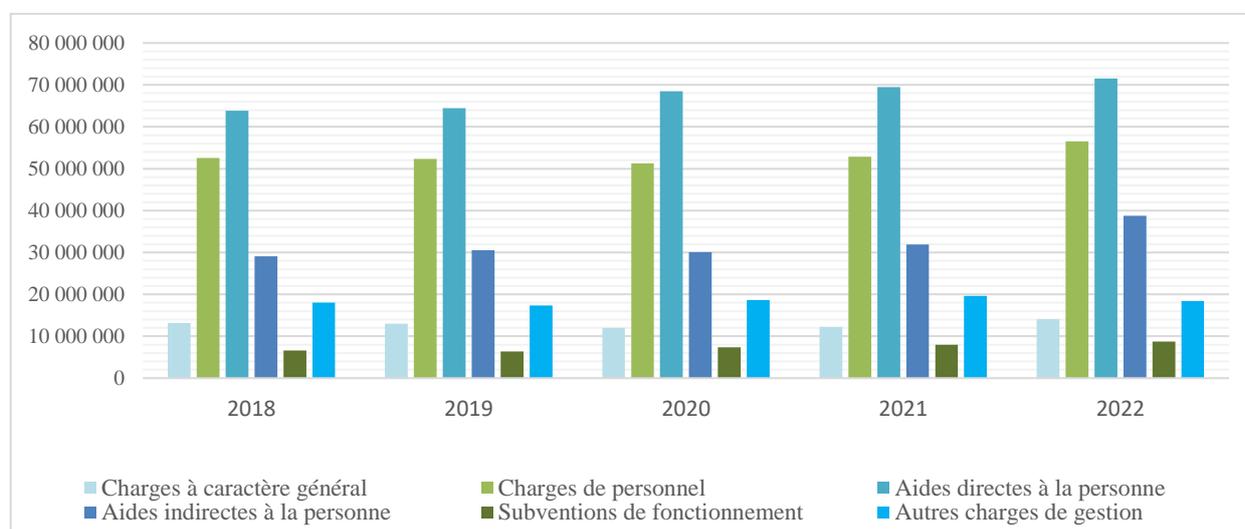
2.2.3. Des charges de gestion contenues jusqu'en 2022

Sur les quatre premiers exercices sous revue, les charges de gestion du département passent de 183,2 M€ à 194 M€, soit une évolution progressive de 10,8 M€ (+ 5,6 %, soit une variation d'un peu plus de 1,3 % par an en moyenne). L'exercice 2022 est en rupture avec cette phase de

relative stabilité, et présente une augmentation beaucoup plus importante des charges de gestion, avec un passage de 194 M€ à 208 M€. En proportion, cette hausse représente, pour un seul exercice, 4 M€ de plus que celle constatée sur tout le reste de la période sous revue (+ 10 M€ entre 2018 et 2021, soit 2,5 M€/an). Ces 14 M€ supplémentaires (+ 7 %) en une seule année trouvent leur explication dans des facteurs multiples. En effet, si un peu plus de la moitié de cet accroissement s'explique par l'augmentation significative des dépenses de prestations sociales (les aides indirectes à la personne évoluent à de près de 7 M€), les autres chapitres de dépenses de fonctionnement sont également en hausse.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le département du Lot confirme la hausse importante de ses charges de gestion en 2022 et apporte des éléments de contextualisation explicatifs⁴¹ développés ci-après selon la nature de la dépense. Il précise en outre que certaines dépenses ne sont pas en année pleine et devraient poursuivre leur augmentation en 2023.

graphique 9 : composition et évolution des charges de gestion



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Le niveau des charges à caractère général du département du Lot enregistre une baisse de 9 % entre 2018 et 2020, puis une stabilisation en 2021. Le transfert complet de la compétence transport à la région prescrit par la loi NOTRe ayant eu lieu en 2018 explique largement ces chiffres, avec une baisse des crédits consacrés à l'entretien et aux réparations de près d'1 M€.

En 2022, les charges à caractère général sont en très forte hausse (+ 15 %) dans un contexte d'inflation (+ 5,2 % en 2022 selon l'INSEE) et de progression importante des dépenses énergétiques (les achats évoluent de plus de 800 k€). Le chapitre 011 des charges à caractère général du Lot demeure tout de même en retrait par rapport à la strate départementale au regard de sa proportion dans les charges de gestion (6,6 % contre 8,2 % pour la strate).

Durant la même période, les charges de personnel se stabilisent autour de 52 M€ (soit environ 28 % des charges de gestion) avec une baisse notable de plus d'1M € sur l'exercice 2020. La masse salariale évoluant mécaniquement à la hausse au travers notamment du glissement vieillesse technicité (GVT), la stabilisation de son niveau démontre une gestion active de ses effectifs par le département. Les difficultés de recrutement sur certains métiers (le département évoque l'expertise routière ou encore la protection de l'enfance) associées à une élévation du

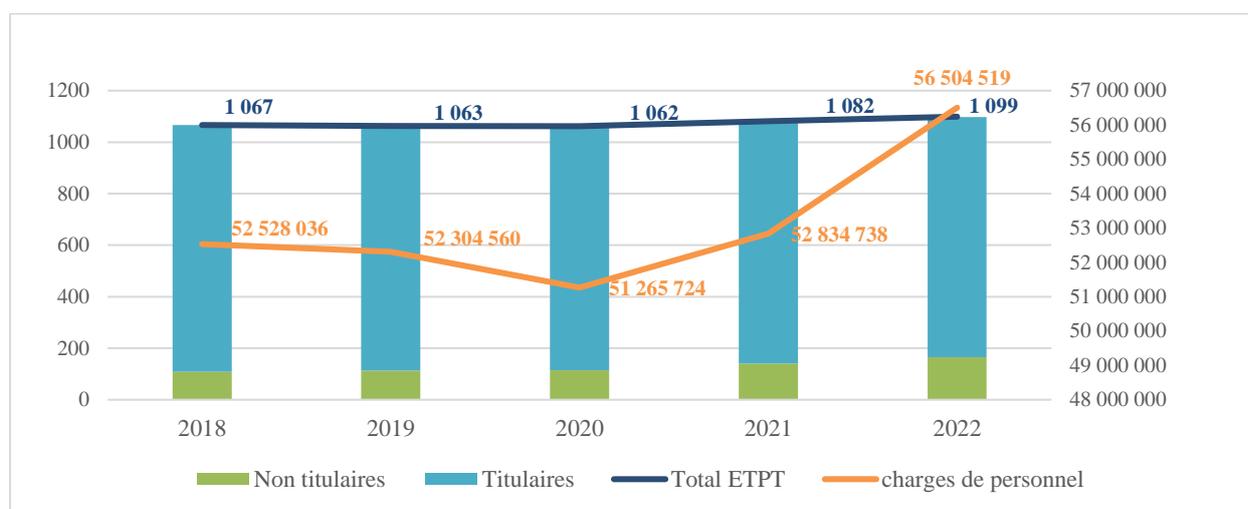
⁴¹ Le département liste cinq mesures exogènes ayant pesé à elles-seules pour 6 M€ dans ses dépenses de fonctionnement concernant l'exercice 2022, à savoir le relèvement du point d'indice, l'avenant à la convention collective de la branche aide à domicile, la revalorisation salariale des professionnels de la filière socio-éducative et des assistants familiaux, et la revalorisation du RSA.

nombre de départs en retraite peuvent également partiellement expliquer cette stabilité des dépenses de personnel jusqu'à 2021 (l'année 2020 étant très particulière du fait de la crise de la covid-19).

En 2021, et pour le budget principal uniquement, les charges de personnel étaient très similaires à celles de la strate (27 % des charges de fonctionnement pour le Lot contre 26,8 % au sein de la strate). Le département comptait 1 274 agents dans ses effectifs, soit un peu plus de 1 012 équivalents temps plein travaillés (ETPT). En 2022, les dépenses de personnel sont en très nette augmentation (+ 7 %) avec notamment le recrutement de 13 ETPT supplémentaires, l'impact de la hausse du point d'indice sur un semestre (hausse de 3,5% en juillet 2022), et la mise en place au sein de la collectivité du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Cette progression semble généralisée à l'échelon départemental puisque la masse salariale du Lot comme celle de la strate se situe à 27 % des charges de gestion en 2022.

Pour expliquer l'évolution des charges de personnel, le département indique qu'elles ont résulté pour partie du relèvement du point d'indice mentionné supra et évalué à 0,7 M€ pour un semestre, de l'avenant à la convention collective de la branche aide à domicile évalué en année pleine à 2,5 M€, de la revalorisation salariale des professionnels de la filière socio-éducative, dite 'accord Laforcade' évaluée à 2,2 M€, et de la revalorisation des assistants familiaux pour un montant de 0,2 M€ en 2022 (évaluée à 0,7 M€ en année pleine).

graphique 10 : évolution des effectifs (en ETPT) et des charges de personnel



Sources : ANAFI, d'après les comptes de gestion, et données du département.

Les aides directes et indirectes à la personne sont en augmentation constante (9 M€ soit plus de 9 % entre 2018 et 2021). En 2022, ces mêmes aides progressent à nouveau de près de 9 M€, soit un montant sensiblement identique à la hausse constatée sur toute le reste de la période sous revue. Les aides directes sont très majoritairement composées du revenu de solidarité active (RSA) qui passe de 21,7 M€ à 24,9 M€ entre 2018 et 2022, de l'aide personnalisée d'autonomie qui passe de 33,1 M€ à 36,6 M€, et de l'allocation personnes handicapées qui est relativement stable en passant de 7,5 M€ à 7,6 M€. La proportion des aides directes du département du Lot dans ses charges de gestion est supérieure à celle de la strate en 2022 (35,7 % contre 30,5 % pour la strate), démontrant un soutien social important. La revalorisation du RSA de 4 % intervenue en août 2022 est estimée à 0,4 M€ sur cinq mois.

En ce qui concerne les aides indirectes, elles sont composées des frais de séjours pris en charge par le département pour l'aide sociale à l'enfance (ASE), qui double quasiment sur la période de 6,1 M€ à 11,8 M€, pour les adultes handicapés, qui progressent de 4,3 % en moyenne annuelle de 17,6 M€ à 20,8 M€, et enfin pour les personnes âgées, qui passent de 5,3 M€ en 2018 à 6 M€ en 2022. En 2022, les frais de séjours représentent 16,4 % des charges de fonctionnement de la collectivité, contre 20,5 % pour la strate. Ces dépenses ayant un caractère obligatoire pour la collectivité dépendent de la conjoncture économique et sociale et n'ont à ce titre pas de caractère maîtrisable.

S'agissant des subventions de fonctionnement qui relèvent de la stratégie de la collectivité, elles évoluent à la hausse, passant de 6,6 M€ à 8,7 M€ entre 2018 et 2022. L'ordonnateur justifie cette progression principalement axée sur les subventions aux personnes de droit privé (+ 1,5 M€ sur la période) par l'augmentation nécessaire du soutien au tissu associatif, notamment dans le contexte de la pandémie de Covid19. À un peu plus de 4 % des dépenses de fonctionnement, le Lot consacre plus de crédits aux subventions que la moyenne de la strate départementale (3,4 %).

Sur la période examinée, les autres charges de gestion progressent légèrement (de 18 M€ à 18,4 M€). Les principales augmentations concernent les contributions obligatoires du département au service départemental d'incendie et de secours (SDIS, + 1,2 M€) et aux collègues (+ 0,2 M€), ainsi que les autres charges diverses (+0,6 M€). Les participations du département (dans des organismes tiers, syndicats mixtes, etc.) ont connu dans le même temps une baisse de 1,8 M€ qui a permis de neutraliser une grande partie des hausses constatées ci-dessus sur ce poste de dépense.

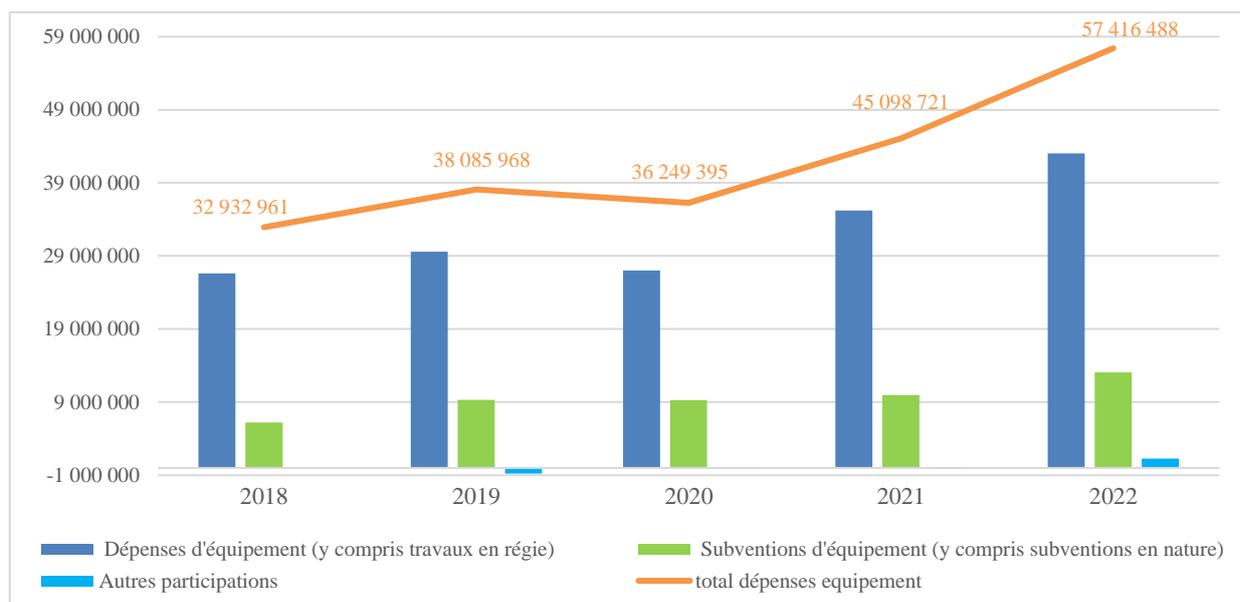
Au global, les charges de gestion ont cru entre 2018 et 2022, et à un rythme nettement plus soutenu sur la fin de période. Malgré un contexte inflationniste à l'origine de certaines de ces évolutions, le département ne maîtrisant pas tous les déterminants de l'évolution de ses charges de gestion, la structure doit veiller à maintenir son effort de maîtrise alors que la dynamique de l'inflation semble moins vigoureuse.

2.2.4. Des dépenses d'investissement en forte progression

Au cours de la période examinée par la chambre (2018-2022) le département est parvenu à réduire fortement son encours de dette tout en développant une politique ambitieuse en matière d'investissement.

Les dépenses d'investissement ont presque doublé au cours de la période sous revue : elles sont passées de 32,9 M€ à 57,4 M€ (soit une hausse de près de 75 %) entre 2018 et 2022.

graphique 11 : évolution des dépenses d'investissement



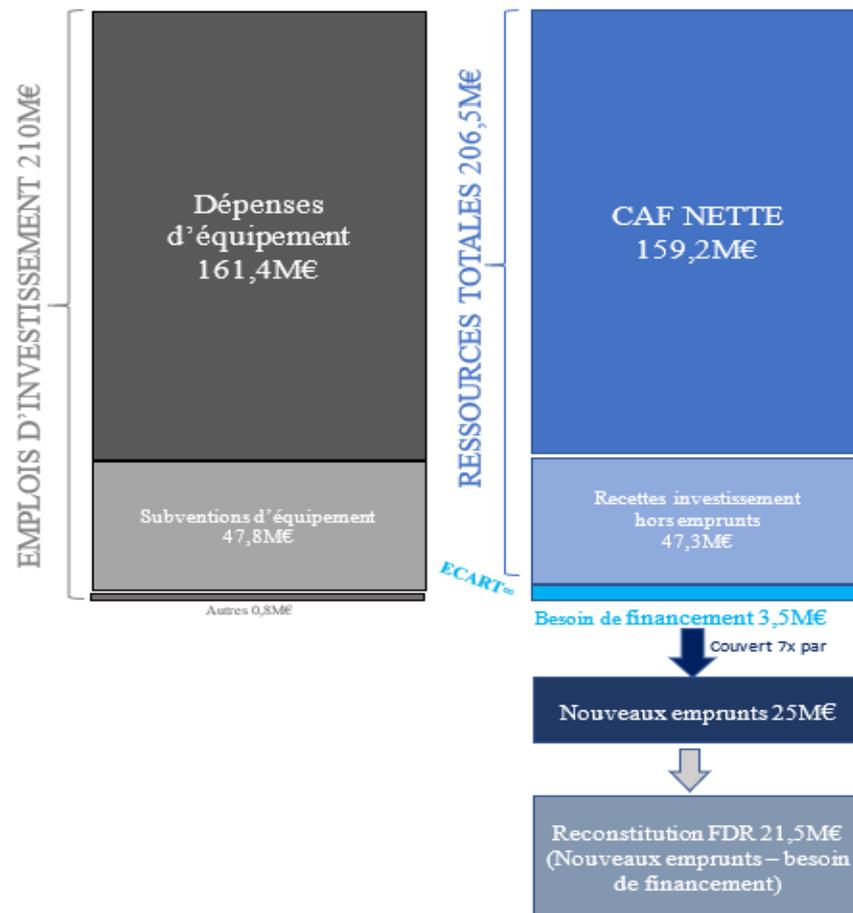
Sources : ANAFI, d'après les comptes de gestion et données du département.

Les dépenses d'équipement du département du Lot passent de 26 M€ à 43 M€ sur la période (par habitant, c'est un montant supérieur de 13 % à la moyenne de la strate en 2021). Elles sont majoritairement consacrées aux infrastructures routières (rénovation, entretien et exploitation de plus de 4000 km de voirie départementale) et aux collèges (amélioration des conditions d'accueil et d'enseignement des élèves, isolation des bâtiments, rénovation des services de restauration collective).

Dans le même temps, les subventions d'équipement font plus que doubler, de 6,2 M€ à 13 M€, le département se situant dorénavant dans la moyenne de la strate. Les subventions d'équipement versées à des tiers entre 2016 et 2021 ont principalement concerné les solidarités territoriales (15,5 M€), le numérique (5,5 M€), le logement (4,7 M€), l'alimentation en eau potable (3,5 M€), le tourisme (3,2 M€), le patrimoine (2,7 M€), la voirie (2,6 M€), le soutien à l'acquisition de véhicules électriques (2,1 M€), l'agriculture (1,6 M€), la sécurité (1,4 M€), l'assainissement (0,7 M€) et l'éducation (0,5 M€).

La CAF nette très importante du département (59,2 M€ entre 2018 et 2022) permet d'assurer plus des trois quarts du financement de ses investissements. Les recettes d'investissement hors emprunts constituent le dernier quart avec 47,3 M€, et sont composées majoritairement du FCTVA (20,7 M€), des subventions reçues (10,3 M€) et des fonds affectés à l'équipement, telles que les amendes de police (14,6 M€).

figure 1 : illustration schématique et hors échelle des emplois et ressources d'investissements



Source : CRC, d'après les comptes de gestion – schéma à visée explicative sans respect des proportions.

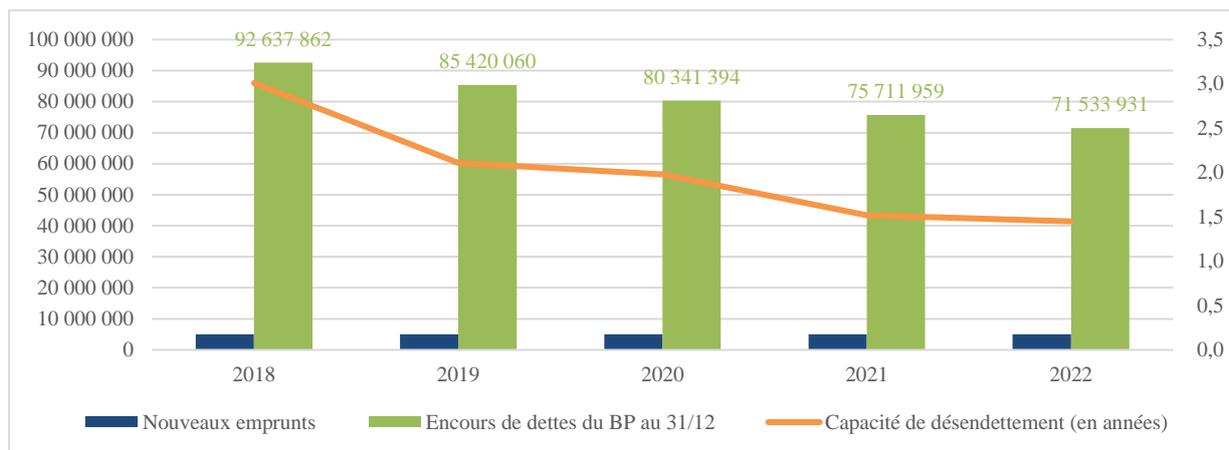
Dans ces conditions, le recours annuel systématique à l'emprunt (5 M€ chaque année, soit 25 M€ au total) a très majoritairement alimenté le fonds de roulement de la collectivité (+ 21,5 M€, soit la différence entre les emprunts de 25 M€ et le besoin de financement de 3,5 M€).

Les nouveaux emprunts représentent ainsi près de 7 fois le besoin de financement sur la période. Cette stratégie de recours à la dette peut interroger dans la mesure où le fonds de roulement aurait aisément pu combler le besoin de financement. La collectivité indique avoir volontairement poursuivi ces emprunts dans un contexte favorable de taux d'intérêt faibles et dans l'objectif de financer un plan pluriannuel d'investissement en forte évolution dans son périmètre et son montant.

2.2.5. Un endettement maîtrisé dans son volume et sa structure

Pour autant, la dette du département décroît fortement entre 2018 et 2022 avec une baisse de l'encours de plus de 20 %, passant de 92,6 M€ à 71,5 M€.

graphique 12 : nouveaux emprunts, encours de dette et capacité de désendettement



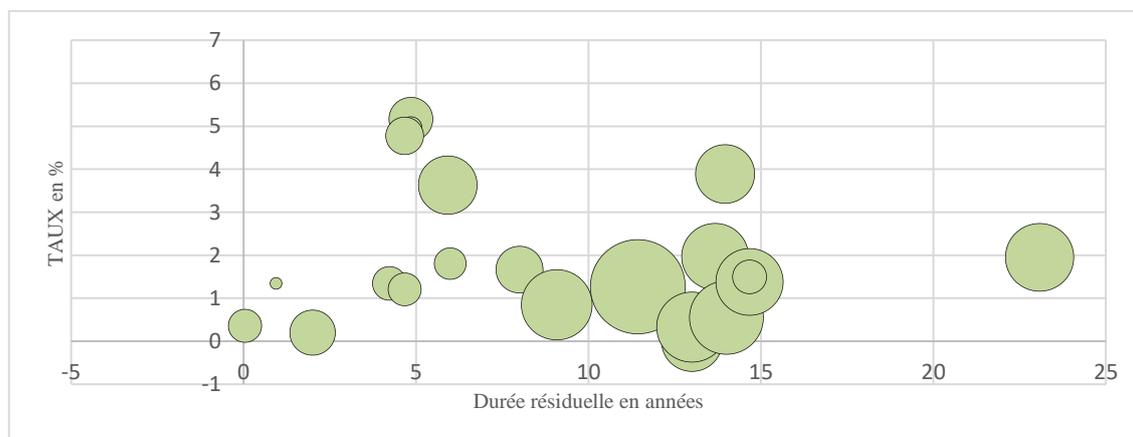
Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion.

L'encours de dette du département ressort ainsi à 435 €/habitant en 2021, ce qui est très inférieur à la moyenne de la strate située à 634 €/habitant. En 2022, l'encours de dette représentait ainsi 31 % des produits de fonctionnement du département du Lot, contre 47,7 % pour la moyenne de la strate. Cette séquence de désendettement du département a eu lieu en concomitance avec une phase de progression importante des dépenses d'investissement, illustrant les marges de manœuvre importantes de la collectivité durant les exercices sous revue.

En termes de capacité de désendettement⁴², la collectivité se situe très en-deçà des seuils de vigilance. Elle est en effet de 1,5 an en fin de période, soit environ deux fois inférieure à la moyenne de la strate.

Le capital restant dû par le département est d'environ 57 M€ en 2022, avec une très grande majorité des contrats bancaires positionnés à un taux inférieur à 3 %. La dette est par ailleurs bien sécurisée avec un classement A-1⁴³ de l'ensemble des contrats. La durée résiduelle moyenne des emprunts est satisfaisante à 11,5 ans, avec la vaste majorité des contrats située sous les 13 ans.

graphique 13: contrats d'emprunts en cours selon le capital restant dû, la durée résiduelle moyenne et le taux d'intérêt constaté au 31/12/2022



Source : compte administratif 2022.

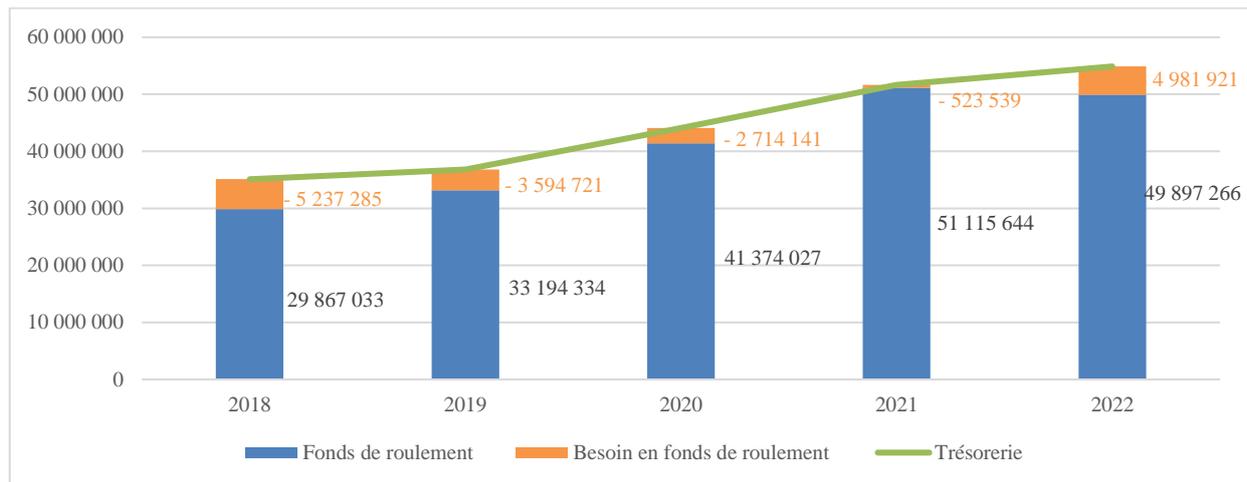
42 La capacité de désendettement mesure le rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute. Il permet d'identifier le nombre d'années nécessaires à la collectivité pour rembourser sa dette en mobilisant son épargne.

43 La classification des produits bancaires selon la complexité du taux (classification dite « Gissler ») contribue à l'amélioration significative de l'information des élus et des citoyens sur la dette publique locale, notamment sur les risques liés aux emprunts selon leur formule de taux. Ainsi, la classification en catégorie A1 représente l'encours le moins risqué.

2.2.6. Un fonds de roulement qui progresse sur toute la période

Le fonds de roulement du Lot passe de 30 M€ en 2018 à 50 M€ en 2022. Il représente alors 87 jours de charges courantes et 285 € par habitant (contre 233 € pour la moyenne de la strate départementale). Il a été alimenté pour près de la moitié par des emprunts réalisés sans réelle nécessité de couverture du besoin de financement, mais dans un contexte bancaire particulièrement attractif.

graphique 14 : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) correspond au décalage entre les décaissements et les encaissements de la collectivité. Ce décalage représente une ressource financière lorsqu'il est négatif (les crédits ne sont pas décaissés et sont donc toujours disponibles), comme c'est le cas pour le Lot sur la période. Il vient ainsi s'ajouter au fonds de roulement pour constituer la trésorerie qui passe de 35,1 M€ à 54,9 M€ entre 2018 et 2022 (de 69 à 96 jours de charges courantes).

Le fonds de roulement et la trésorerie représentent en moyenne l'équivalent de trois mois de charges courantes, ce qui constitue un niveau satisfaisant.

CONCLUSION RELATIVE À LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE DU DÉPARTEMENT

En matière de fiabilité des comptes, le département du Lot a mis en œuvre plusieurs procédures internes visant à garantir la transparence de sa situation financière et patrimoniale. Malgré ces avancées notables, un travail partenarial avec le comptable public doit être conduit pour s'assurer de la concordance de l'inventaire de la collectivité avec l'état de l'actif du comptable. La provision votée par l'exécutif au motif de l'urgence et des risques climatiques (inscription de 22,3 M€ en 2022), qui permet de financer différents projets d'investissement par le biais du mécanisme des reprises de provision, n'est pas conforme aux normes comptables. Le positionnement de ces crédits dans une autorisation de programme dédiée, au sein du plan pluriannuel d'investissement, aurait un caractère régulier et offrirait les mêmes avantages (lisibilité, pluriannualité) au financement de cette politique de l'ordonnateur.

La situation financière du département du Lot est très satisfaisante au cours de la période sous revue. Sa CAF nette est particulièrement élevée et les augmentations de charges de gestion récentes, principalement liées à des décisions externes selon l'ordonnateur, ont pu être

intégralement compensées par des produits respectant une trajectoire identique. Dans une période de hausse importante des investissements, l'encours de dette a continué à baisser, et le niveau du fonds de roulement fin 2022 est satisfaisant. Pour autant, en prospective, un effet ciseau⁴⁴ se dessine et nécessitera une vigilance accrue sur les dépenses de fonctionnement (notamment charges de personnel, subventions et charges à caractère général) qui semblent s'orienter vers une trajectoire haussière (portée notamment par une inflation toujours élevée). Selon les perspectives de croissance de l'INSEE et dans un contexte économique difficile, les dépenses sociales pourraient également poursuivre leur hausse, sans que le département ne puisse réellement actionner de levier pour les juguler.

La dynamique des produits de fonctionnement reposant fortement sur les DMTO qui devraient baisser dans un contexte immobilier difficile⁴⁵, la stabilisation des excédents de fonctionnement constatée en fin de période pourrait évoluer vers une légère dégradation des ratios financiers du département. L'abondement au niveau national du fonds de péréquation des DMTO pourrait venir combler partiellement le manque à gagner pour le département, qui pourrait également se saisir à l'avenir, en cas de remontée du marché immobilier, du dispositif de mise en réserve instauré en 2022.

Les finances du département étant saines, avec des fondamentaux robustes, cette conjoncture potentiellement moins favorable pour le Lot ne devrait pas avoir d'impact majeur à court comme à moyen terme. Au-delà de la vigilance sur les charges de fonctionnement, le contexte ne nécessite pas à ce stade de réajustement à la baisse du plan pluriannuel d'investissement prévu par la collectivité.

Par rapport à 2022, les premiers éléments (encore provisoires) de l'exercice 2023 confirment une progression modérée des produits de gestion (+ 1 %), sous l'effet notable d'une diminution des DMTO (- 5,8 M€), alors que les charges de gestion enregistrent une croissance de + 2,8 %. Il en résulte une diminution de la CAF brute (- 3 M€), qui représente dès lors 17,6 % des produits de gestion, et de la CAF nette (36,2 M€). Le département a malgré tout pu maintenir ses investissements (56,4 M€ en 2023 de dépenses et subventions d'équipement) et diminuer son endettement, et réduire sa capacité de désendettement à 1,4 an. Les équilibres bilanciaux n'apparaissent pas bouleversés.

Pour 2024, selon son rapport d'orientation budgétaire, le département anticipe la mise en place d'un effet ciseaux avec une diminution des recettes de fonctionnement (- 1,7 %) et une progression de ses dépenses de fonctionnement (+ 2,7 %). En effet, outre l'augmentation des dépenses de solidarité et des charges de personnel, le département prévoit une nouvelle baisse significative des recettes liées aux DMTO (dont le fonds de péréquation). Ces évolutions, basées sur des projections dont l'estimation est qualifiée de prudente, entameraient sa CAF brute de 10 M€ et sa CAF nette de 11 M€. Dans ce contexte, le département prévoit malgré tout de maintenir un niveau élevé de dépenses d'investissement, nécessitant pour cela de recourir à l'emprunt (15 M€ prévus au BP) ce qui porterait alors sa capacité de désendettement à environ 3 ans.

44 La hausse des dépenses concomitante d'une baisse des recettes génère une inversion des courbes s'apparentant à des lames de ciseaux ouvertes.

45 L'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) procède à des actualisations régulières du nombre de ventes immobilières par département. Pour ce qui concerne le Lot, la baisse est de 11% en moyenne entre janvier et octobre 2023 (et de plus de 18% entre août et octobre)

GLOSSAIRE

AMOA	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
APA	Aide personnalisée à l'autonomie
ASE	Aide sociale à l'enfance
BFR	Besoin en fonds de roulement
CAF	Capacité d'autofinancement
CAO	Commission d'appel d'offres
CET	Compte épargne-temps
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
DGA	Directrice générale adjointe
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Directeur général des services
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPO	Délégué à la protection des données
DSI	Direction des systèmes d'information
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESSMS	Établissement ou service social ou médico-social
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNAIM	Fédération nationale de l'immobilier
GAM	Gestion application métier
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GVT	Glissement vieillesse technicité
HT	Hors taxes
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IP	Internet Protocol
LAD	Lot Aide à Domicile
MDPH	maison départementale des personnes handicapées
OCD	Orange Cyberdefense
PIB	Produit intérieur brut
PSSI	Politique de sécurité des systèmes d'information
PV	Procès-verbal
RGPD	Règlement général de protection des données
RI	Règlement intérieur
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RP	Recensement de la population
RSA	Revenu de solidarité active
RSSI	Responsable de la sécurité des systèmes d'information
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SEML	Société d'économie mixte locale
SIRH	Système d'information des ressources humaines
TCAM	Taux de croissance annuel moyen
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 10 mai 2024 de Monsieur Serge RIGAL, Président du département du Lot

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

X @crococcitanie