



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE CREIL  
(Département de l'Oise)

Exercices 2010 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 5 septembre 2017.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RAPPELS A LA REGLEMENTATION .....	4
RAPPELS A LA REGLEMENTATION (SUITE) .....	5
RECOMMANDATIONS .....	6
SYNTHESE DU SUIVI DES OBSERVATIONS ANTERIEURES.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE LA COMMUNE .....	9
2 LA GOUVERNANCE .....	9
2.1 Le conseil municipal .....	9
2.2 Le maire et ses adjoints .....	10
2.3 Le cabinet.....	10
2.4 La gestion informelle des fonctions support du centre communal d’action sociale .....	10
2.5 Le contrôle interne .....	11
2.6 Le suivi des partenaires.....	12
2.6.1 Le suivi des délégations de service public .....	12
2.6.2 Le suivi des subventions aux associations .....	13
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	14
3.1 Les documents élaborés par les services.....	14
3.2 Les modalités de gestion des ressources humaines.....	14
3.2.1 Le suivi des dépenses de personnel .....	14
3.2.2 La prise en compte de la valeur professionnelle des agents .....	16
3.3 Les mutualisations et les recherches d’économies.....	18
3.3.1 Les mutualisations avec la communauté d’agglomération creilloise.....	18
3.3.2 L’absence de remplacement des agents partant à la retraite .....	19
3.3.3 Le temps de travail.....	19
3.3.4 L’absentéisme .....	20
3.3.5 Les heures supplémentaires .....	21
3.3.6 La nouvelle bonification indiciaire (NBI) .....	23
3.3.7 Le régime indemnitaire.....	23
4 LA GESTION FINANCIERE .....	25
4.1 L’information financière .....	25
4.1.1 Le débat d’orientation budgétaire .....	25
4.1.2 Les annexes du compte administratif.....	25
4.2 Les marges de manœuvre en matière de gestion financière .....	26
4.3 La fiabilité des comptes .....	27
4.3.1 La comptabilité d’engagement et les restes à réaliser.....	27
4.3.2 L’affectation des résultats.....	27
4.3.3 Le suivi du patrimoine .....	27
4.3.4 Les amortissements.....	28
4.3.5 Les provisions.....	29
4.3.6 Les travaux en régie.....	29

4.4	L'analyse financière.....	30
4.4.1	La situation financière rétrospective.....	30
4.4.2	Budget 2016 et perspectives d'évolution.....	41
5	LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE.....	42
5.1	Contexte communautaire.....	42
5.2	Les objectifs assignés à cette politique.....	43
5.2.1	Un diagnostic local de sécurité qui date de 2013.....	43
5.2.2	L'absence de stratégie communale globale.....	43
5.3	Les moyens mis en œuvre.....	44
5.3.1	L'organisation des services.....	44
5.3.2	L'exécution des conventions avec la police nationale.....	44
5.3.3	Les moyens humains.....	45
5.3.4	Les moyens matériels.....	46
5.3.5	Les moyens financiers.....	47
5.4	Les résultats obtenus.....	48
5.4.1	Les résultats évalués par la commune.....	48
5.4.2	Les résultats au travers des « états 4001 ».....	48

## SYNTHÈSE

La commune de Creil, troisième ville la plus peuplée du département de l'Oise avec 35 000 habitants, connaît un contexte économique et social difficile. La majorité des foyers fiscaux n'est pas imposée et le taux de chômage atteint 25 % des 15-64 ans. Elle comporte plusieurs quartiers défavorisés où plus de 60 % des familles vivent sous le seuil de pauvreté et où le taux de chômage avoisine les 30 %. Elle est classée en zone de sécurité prioritaire.

Les précédentes observations de la chambre sur la gestion de la commune n'ont été que partiellement suivies. Leur absence de prise en compte n'a pas permis d'améliorer sensiblement la qualité de l'information délivrée aux élus. Cette information générale et financière, indispensable à l'exercice éclairé de leur mandat, peut être améliorée au regard, notamment, de la perfectibilité des documents qui leur sont présentés à l'occasion du débat d'orientations budgétaires et du vote des décisions budgétaires.

La commune connaît une situation financière contrastée. Si, sur la période 2010-2015, les produits de fonctionnement ont progressé plus rapidement que les charges et si la capacité de désendettement est restée en-deçà du seuil d'alerte, la capacité d'autofinancement s'est dégradée de 2011 à 2014 en raison, notamment, de l'absence de maîtrise des charges de personnel – représentant en 2015, 67,4 % des charges de gestion –, avant d'amorcer un redressement sensible en fin de période. La commune a financé ses investissements majoritairement grâce à des subventions reçues et à la mobilisation excessive de son fonds de roulement.

Avec un encours de dette du budget principal de 27,2 M€ à la fin 2016 et un fonds de roulement négatif depuis 2012 demandant à être reconstitué, la commune doit être vigilante sur le niveau de ses futures dépenses d'investissement et sur les efforts à effectuer pour améliorer son autofinancement afin de diminuer son endettement. Elle a pris conscience de cet état et a connu, en 2016, une situation financière lui permettant de restaurer certains de ses équilibres financiers.

À l'inverse, le conseil municipal n'a pas formellement défini de stratégie pour la gestion de ses ressources humaines, ainsi que pour la politique de sécurité et de prévention de la délinquance.

De fait, la commune dispose d'importantes marges de manœuvre dans la gestion de ses ressources humaines. Le pilotage de la masse salariale par le biais d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et d'indicateurs objectifs permettrait de mieux maîtriser les charges de personnel. Le respect de la durée annuelle du travail, la diminution de l'absentéisme, la réduction du recours aux heures supplémentaires, la rénovation d'un régime indemnitaire obsolète et parfois irrégulier permettraient, ainsi, de réaliser de substantielles économies.

Le pilotage des services chargés de la politique de sécurité et de prévention de la délinquance est également défaillant en raison, d'une part, de l'absence de définition d'une stratégie communale et, d'autre part, de la non-appropriation, par les services communaux, d'un diagnostic et d'un cadre d'intervention intercommunal. Les moyens, notamment humains, alloués à cette politique sont croissants et représentent un coût de fonctionnement annuel de plus d'1,6 M€ en 2015, soit de 4 % des charges de gestion. Les résultats de cette politique n'ont pas fait l'objet d'évaluation par la commune.

## RAPPELS A LA REGLEMENTATION

	<i>Réalisé</i>	<i>En cours de réalisation</i>	<i>Non réalisé</i>	<i>Page</i>
<b>Organisation de la commune et information générale des élus</b>				
1. Respecter l'autonomie du centre communal d'action sociale prévue à l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles et établir une convention de mise à disposition de personnels et de moyens, conformément aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.			X	11
2. Procéder à un contrôle périodique des régies conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT).			X	11
3. Présenter le rapport du délégué de service public à la commission consultative des services publics locaux conformément à l'article L. 1413-1 du CGCT.			X	12
4. Se faire communiquer par les associations bénéficiant de subventions leurs budgets et comptes, conformément à l'article L. 1611-4 du CGCT.			X	13
<b>Gestion des ressources humaines</b>				
5. Organiser l'avancement d'échelon du personnel communal conformément à l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.			X	17
6. Respecter la durée annuelle du temps de travail conformément à l'article 1er du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.			X	19

**RAPPELS A LA REGLEMENTATION (SUITE)**

	<i>Réalisé</i>	<i>En cours de réalisation</i>	<i>Non réalisé</i>	<i>Page</i>
<b>Gestion des ressources humaines (suite)</b>				
7. Mettre en place un système de suivi automatisé du temps de travail conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.		X		22
8. Cesser le versement d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires à des agents non autorisés par l'organe délibérant conformément à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.			X	22
9. Respecter le principe de légalité des primes et indemnités versées aux agents de la commune conformément à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.			X	24
<b>Délais de paiement et fiabilité des comptes</b>				
10. Établir des annexes financières conformes aux maquettes budgétaires prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14 et conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.		X		26
11. Respecter le délai global de paiement fixé à 30 jours par l'article 1er du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats et, lorsque ce délai est dépassé, verser les intérêts moratoires prévus à l'article 7 du décret susmentionné.		X		38

## RECOMMANDATIONS

	<i>Réalisée</i>	<i>En cours de réalisation</i>	<i>Non réalisée</i>	<i>Page</i>
<b>Gestion des ressources humaines</b>				
12. Procéder à une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.		X		16
13. Refondre l'organisation du temps de travail et des congés dans une délibération cadre actualisée.			X	20
14. Refondre le cadre juridique du régime indemnitaire des agents en procédant à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et en ajustant le montant de ce régime aux seules primes actuellement régulières.			X	24
<b>Gestion financière</b>				
15. Gérer de façon optimisée la trésorerie, par l'établissement d'un plan de trésorerie mensuel, de manière à limiter le paiement de frais financiers.			X	40



## SYNTHESE DU SUIVI DES OBSERVATIONS ANTERIEURES

Observations antérieures	Mesures mises en œuvre par la collectivité
1. La chambre recommande que les prérogatives de l'assemblée délibérante soient respectées en matière de création d'emplois.	Les prérogatives de l'assemblée délibérante sont bien respectées en matière de création d'emplois, excepté ceux des collaborateurs de cabinet.
2. La chambre recommande que les annexes des documents budgétaires permettent d'appréhender avec exactitude les évolutions des emplois.	Les annexes des comptes administratifs sont, malgré des améliorations constatées à la suite de l'actuel contrôle de la chambre, toujours incorrectement renseignées.
3. La chambre recommande que la collectivité s'attache, pour l'avenir, à mieux respecter les principes qui déterminent le calcul des restes à réaliser. Leur justification est insuffisante en recettes et en dépenses.	Des efforts ont été accomplis par la commune en matière d'inscriptions en restes à réaliser quant à leur justification. Toutefois, la pratique visant à modifier, en cours d'exercice, le montant de certains restes à réaliser n'est pas régulière.

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Creil à compter de l'exercice 2010 a été ouvert le 24 juin 2016 par lettre du président de la chambre adressée à M. Jean-Claude Villemain, maire et ordonnateur depuis 2008.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 19 janvier 2017 avec M. Jean-Claude Villemain.

Lors de sa séance du 23 février 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à l'ordonnateur et a décidé l'envoi d'extraits à des tiers concernés.

Par courrier enregistré au greffe le 28 juin 2017, M. Jean-Claude Villemain a adressé sa réponse à la chambre.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 5 septembre 2017, a arrêté les observations définitives suivantes.

Le présent examen de la chambre a porté sur la gouvernance, la gestion des ressources humaines, la fiabilité des comptes, la gestion financière de la commune et la politique de sécurité et de prévention de la délinquance.

# 1 LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE LA COMMUNE

Située aux portes de la ceinture francilienne, la commune de Creil est membre de la communauté de l'agglomération creilloise, devenue communauté d'agglomération Creil Sud Oise au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Avec 34 922 habitants<sup>1</sup>, c'est la troisième commune la plus peuplée du département de l'Oise, après Beauvais (56 772 habitants) et Compiègne (42 166 habitants). La population municipale, dont l'évolution est stable (+ 0,3 % entre 2007 et 2012), est jeune dans l'ensemble, les moins de 30 ans représentant 48,2 % de la population, contre 39,8 % au niveau du département.

Elle connaît un contexte économique et social difficile, qui contraste avec celui de la commune de Chantilly, distante de quelques kilomètres. La majorité des foyers fiscaux n'est pas imposée et le taux de chômage des 15-64 ans atteignait 25 % en 2014<sup>2</sup>. Elle comporte plusieurs quartiers défavorisés comme le quartier du Rouher où plus de 60 % des familles vivent sous le seuil de pauvreté et où le taux de chômage avoisine les 30 %. Elle est classée en zone de sécurité prioritaire.

La commune de Creil gère un budget de près de 72 M€, dont 40,9 M€ de fonctionnement et 31,1 M€ d'investissement. Pour assurer ses missions, elle emploie plus de 600 équivalents temps plein.

## 2 LA GOUVERNANCE

### 2.1 Le conseil municipal

Le conseil municipal est l'organe décisionnel, il vote le budget et toute délibération nécessaire à la définition des politiques publiques et au fonctionnement des services publics communaux. Conformément à l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un règlement intérieur du conseil municipal a bien été adopté. Il se réunit régulièrement, ses séances sont publiques et il est possible de les écouter sur le site internet de la commune.

---

<sup>1</sup> Population légale en 2014.

<sup>2</sup> Dernier chiffre connu.

## 2.2 Le maire et ses adjoints

Le maire, ordonnateur des dépenses, est chargé de l'administration de la commune. Le conseil municipal a souhaité lui déléguer l'ensemble des domaines que le code général des collectivités territoriales permet de déléguer à l'exécutif.

Le nombre d'adjoints et les indemnités qu'ils perçoivent sont conformes à la législation et n'appellent pas d'observation particulière.

La chambre invite la commune à être vigilante sur le risque de conflits d'intérêts pouvant survenir au sein de sa commission d'appel d'offres. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, de prendre toute mesure préventive en ce sens.

## 2.3 Le cabinet

La rémunération des deux collaborateurs de cabinet (128 600 € en 2015) est conforme au décret du 16 décembre 1987 précité, qui précise que le montant du traitement indiciaire et des indemnités ne peut être supérieur à 90 % du montant maximum du traitement indiciaire et du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence le plus élevé. Toutefois, le régime indemnitaire de ces collaborateurs recèle des dysfonctionnements. En effet, une « prime d'encadrement » et une « prime » – représentant 60 186 € cumulés entre 2010 et 2015 – sont versées sans que celles-ci soient prévues par un texte réglementaire (pour la « prime ») ou ne figurent dans une délibération du conseil municipal (pour la « prime d'encadrement »). La chambre rappelle qu'aux termes de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, aucune prime ou indemnité ne peut être attribuée aux agents territoriaux en l'absence de texte législatif ou réglementaire l'instituant expressément<sup>3</sup>. L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que ces dysfonctionnements résultent d'un problème d'appellation et de paramétrage informatique qui sera corrigé.

## 2.4 La gestion informelle des fonctions support du centre communal d'action sociale

Aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles, « *le centre communal d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal* ». À ce titre, il dispose d'une personnalité morale et d'une existence administrative et financière distincte de la commune. Or, 2,58 équivalents temps-plein (ETP)<sup>4</sup> de la commune sont affectés à des tâches relevant de la gestion du centre communal d'action sociale, sans que des conventions de mutualisation ou de mise à disposition n'aient été conclues.

---

<sup>3</sup> Conseil d'État, 28 novembre 1990, *département du Loir-et-Cher*.

<sup>4</sup> 0,5 pour la direction des finances, 0,75 pour la direction de la communication et 1,33 pour la direction des ressources humaines, soit un coût estimé de 104 388,27 €.

La chambre rappelle que le centre communal d'action sociale est un établissement public local autonome et qu'incidemment, les agents qui y travaillent ne peuvent relever de manière exclusive d'un autre organisme. Elle invite, dès lors, la commune à user des dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. Ce conventionnement permettrait en outre à la commune de tenir compte de la valorisation de ces mises à disposition dans le montant de la subvention qu'elle verse au centre communal d'action sociale<sup>5</sup>. L'ordonnateur précise, en réponse aux observations provisoires, qu'une « convention sera établie entre la ville et le centre communal d'action sociale pour la mise à disposition des agents et la valorisation de cette aide supplémentaire ».

## 2.5 Le contrôle interne

Le contrôle interne est réalisé par une chargée de mission « évaluation des politiques municipales » depuis début 2010. Initialement rattachée à la direction générale, elle dépend depuis 2014 de la direction des finances. Ses missions, qui ne constituent pas des missions d'évaluation de politiques publiques au sens strict, consistent en la réalisation d'évaluations sectorielles, en la mise en place d'outils de gestion et d'analyse, en la réalisation d'audits financiers, comptables et organisationnels, en la gestion d'une revue de projets des opérations d'investissement et en l'élaboration du budget de la ville.

Le contrôle interne relève également du directeur des finances, qui élabore et suit des tableaux de bord relatifs à la dette, à l'exécution budgétaire, au niveau de trésorerie ou encore à la masse salariale.

La chambre relève que ce contrôle interne est perfectible dans la mesure où le contrôle de gestion externe n'est pas suffisamment développé, la situation financière des organismes subventionnés, notamment leur trésorerie, ou faisant l'objet d'une garantie d'emprunt n'étant pas vérifiée ; la chargée de mission ne dispose pas d'indicateurs de gestion pour mener à bien son office ; elle est placée sous l'autorité hiérarchique du directeur des finances et non du directeur général des services, ce qui induit *de facto* un biais sur le travail de cet agent.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que, « dès 2017, un travail sera conduit par le contrôle interne avec la collaboration des services municipaux afin de s'appuyer sur un outil d'évaluation de la performance des actions menées en définissant à partir des indicateurs des services les indicateurs stratégiques en un seul document qui fera l'objet d'une mise à jour régulière et d'une information au conseil municipal ».

Enfin, au titre du contrôle interne, l'ordonnateur ne contrôle pas les régies d'avances et de recettes.

La chambre rappelle qu'il revient à l'ordonnateur de contrôler, de manière périodique, les régies communales, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

---

<sup>5</sup> 1,64 M€ en 2015.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que des « contrôles sont effectués par le service financier de manière informelle lors, notamment, de la remise des encaissements par le régisseur ». La chambre, qui n'a pu vérifier la matérialité de ces contrôles, rappelle qu'il ressort de la lecture combinée de l'article R. 1617-17 du code précité et du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 que l'ordonnateur doit effectuer des contrôles sur pièces et sur place des régies placées auprès de lui.

## **2.6 Le suivi des partenaires**

### **2.6.1 Le suivi des délégations de service public**

Au cours de la période contrôlée, la commune a contractualisé deux délégations de service public successives, relatives à la gestion d'un centre de vacances en Haute-Savoie dont la commune est propriétaire.

Le suivi de cette délégation de service public est assuré par la direction de l'enfance qui organise le comité de pilotage de la délégation et réalise les comptes-rendus de ces réunions. Cette direction entretient, par ailleurs, des échanges réguliers avec le délégataire. Ce suivi présente des lacunes. Ainsi, alors que l'article 26.4 du contrat d'affermage prévoit la tenue annuelle d'un comité de pilotage, celui-ci n'a été réuni que deux fois sur la période. De même, alors que l'article 26.5 du contrat précité prévoit la transmission trimestrielle d'un tableau de bord des conditions d'exploitation par le délégataire, la commune n'a pas été en mesure de fournir ces tableaux. Enfin, en 2015, faute d'une préparation suffisante et d'anticipation de ses services dans la passation d'une nouvelle délégation, la commune a dû faire usage de l'article L. 1411-2 du CGCT qui permet de prolonger d'une année une délégation de service public pour motif d'intérêt général.

L'examen des rapports annuels du délégataire par le conseil municipal, prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT, n'a eu lieu qu'en 2016. De même, en contradiction avec l'article L. 1413-1 du même code, la commission consultative des services publics locaux n'a pas examiné ces rapports.

La chambre rappelle que les rapports annuels du délégataire doivent être examinés par la commission consultative des services publics locaux, conformément à l'article précité.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que « désormais, la ville réunira la commission consultative des services publics locaux afin qu'elle examine les rapports annuels du délégataire avant que ceux-ci soient présentés au conseil municipal ».

## 2.6.2 Le suivi des subventions aux associations

Le montant total des subventions de fonctionnement allouées aux organismes privés, au nombre de 137, était de 974 985,25 €<sup>6</sup> en 2015, représentant 3 % des charges de gestion. La commune estime, par ailleurs, le montant de ses prestations annexes à destination des associations (mise à disposition de locaux, fluides, dépenses de communication, etc.) à près de 3 M€. Le coût global de l'aide municipale au secteur associatif avoisine ainsi près de 4 M€.

Selon le domaine d'activité, les demandes de subventions sont traitées par les directions référentes et les élus. Seules les associations creilloises ayant un an de fonctionnement peuvent déposer un dossier, qui sera examiné en commissions avant chaque conseil municipal, à titre consultatif. La subvention annuelle de fonctionnement fait l'objet d'une seule délibération lors du vote du budget annuel en mars de chaque année. Des critères administratifs et d'activité sont retenus pour la sélection des subventions versées aux associations. Il est également tenu compte des aides indirectes apportées aux associations (prêt de locaux, de matériel et soutien logistique) par la commune. Des critères techniques sont également pris en compte pour les clubs et les associations sportives, tant pour les subventions de fonctionnement que pour les subventions sur projet (matériel, manifestation sportive et participation en championnat).

La chambre constate que l'obligation de conventionnement préalable, instituée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pour les subventions d'un montant supérieur ou égal à 23 000 €, est respectée dans les cinq cas concernés.

La commune ne rappelle pas systématiquement dans les conventions qu'elle conclut les obligations qui s'imposent aux organismes subventionnés, notamment l'interdiction de reversement de tout ou partie de la subvention octroyée par la commune<sup>7</sup>, l'établissement annuel d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe, la nomination un commissaire aux comptes le cas échéant, la communication annuelle à la commune d'un compte-rendu d'activité, la transmission à la commune, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, d'un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention et, enfin, le dépôt à la préfecture de ses comptes et des conventions pour toute subvention supérieure à 153 000 €.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que les obligations pesant sur les associations subventionnées par la commune seront « dorénavant inscrites dans chaque convention, pour les subventions supérieures à 23 000 euros ». Pour les conventions en vigueur, des avenants seront rédigés.

Pour les cinq associations les plus fortement subventionnées, la commune n'a pu produire à la chambre l'ensemble des pièces demandées. Ainsi, aucun bilan, compte de résultat et compte-rendu d'activité n'a pu être produit pour le football club de Creil. La chambre lui rappelle qu'elle doit se faire communiquer par les associations qu'elle subventionne leurs budgets et comptes, conformément à l'article L. 1611-4 du CGCT.

---

<sup>6</sup> Donnée provenant de du compte 6574 « Subvention de fonctionnement aux personnes privées ».

<sup>7</sup> Sauf disposition expresse le prévoyant.

### **3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

#### **3.1 Les documents élaborés par les services**

La commune de Creil élabore les rapports bisannuels sur l'état de la collectivité, dispose de statistiques sur l'absentéisme mais n'a pas de projection pluriannuelle de ses effectifs. Elle n'élabore pas de bilans d'activité par service, qui pourraient présenter leurs missions et projets respectifs et les moyens humains matériels et financiers utilisés. Il n'existe pas de règlement intérieur précisant le cadre réglementaire applicable à chaque agent (horaires de travail, congés, régime indemnitaire, discipline, etc.).

L'ordonnateur fait valoir, en réponse aux observations provisoires, que des rapports d'activité sont établis par les services et qu'un règlement intérieur de la ville de Creil a été élaboré en 2007. Ces documents n'ont toutefois pas été transmis à la chambre.

L'article L. 2311-1-2 du CGCT impose aux communes de plus de 20 000 habitants d'élaborer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, préalablement aux débats sur le projet de budget. La chambre relève que ce rapport n'a pas été réalisé par la commune.

Enfin, la stratégie en matière de gestion des ressources humaines, telle que présentée à l'occasion du débat d'orientations budgétaires, est principalement envisagée sous l'angle des dépenses de personnel. Ainsi, si le rapport présenté à cette occasion évoque les principales causes d'évolution des charges de personnel, aucune projection pluriannuelle de l'évolution de l'effectif n'est présentée. La stratégie de la politique des ressources humaines n'est pas évoquée, de même que l'éventuel impact, en termes de besoins en personnel, des nouveaux investissements prévus par la commune. La chambre considère que l'évocation de ces éléments, bien que non obligatoires, lors des débats d'orientations budgétaires constituerait une bonne pratique de nature à renforcer le pilotage opérationnel des ressources humaines.

#### **3.2 Les modalités de gestion des ressources humaines**

##### **3.2.1 Le suivi des dépenses de personnel**

L'effectif de la commune (en équivalents temps plein - ETP) a augmenté de 30 % entre 2010 et 2015, passant de 468,54 à 607,07 ETP. Cette évolution est concentrée sur l'exercice 2014 – notamment en raison de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires – et concerne majoritairement des agents non-titulaires. En 2010, 92 % des emplois étaient pourvus par des agents titulaires contre 78 % en 2015, notamment sur des emplois permanents. La commune a ainsi davantage eu recours à des personnels contractuels qui présentent, dans leur mode de gestion, davantage de flexibilité.



La chambre rappelle que, conformément à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents [...] des communes [...] sont [...] occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut.* »

**Tableau n° 1 : Effectif de la commune**

En ETP	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Titulaires	429,04	412,37	438,67	446,00	479,00	475,94
Stagiaires-fonctionnaires	21,41	33,16	30,30	31,00	66,80	35,95
<b>Non-titulaires dont :</b>	<b>18,09</b>	<b>24,19</b>	<b>66,44</b>	<b>56,61</b>	<b>78,49</b>	<b>95,18</b>
Permanents	/	/	/	27,54	42,73	53,08
Emplois de direction	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Non-permanents	11,09	16,19	57,44	20,07	20,76	9,10
Collaborateurs cabinet	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Emplois d'avenir	0,00	0,00	0,00	0,00	7,00	23,00
Autres emplois aidés	3,00	3,00	2,00	1,00	0,00	3,00
Apprentis	0,00	1,00	3,00	4,00	4,00	3,00
<b>Nombre total agents</b>	<b>468,54</b>	<b>469,72</b>	<b>535,41</b>	<b>533,61</b>	<b>624,29</b>	<b>607,07</b>

Source : commune de Creil.

Au cours de la période contrôlée, les dépenses de personnel ont cru dans leur ensemble de 22,3 %, passant de 21,47 M€ en 2010 à 26,25 M€ en 2015. Le débat d'orientations budgétaires 2016 affichait un objectif de stabilité des dépenses de personnel et les services de l'ordonnateur indiquent avoir comme objectif une diminution de la masse salariale d'1 % en 2017. Toutefois, aucune délibération de cadrage ne fixe les objectifs prioritaires de la commune en matière de ressources humaines.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que « lors du [dernier] débat d'orientation budgétaire il a été présenté au conseil municipal les objectifs prioritaires de la commune en matière de ressources humaines ». La chambre observe que le rapport remis aux conseillers municipaux à l'occasion du débat d'orientation budgétaire émane du seul ordonnateur et n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal.

Des indicateurs s'attachent à évaluer la variation de la masse salariale, à effectif constant, induite par l'évolution des carrières des agents. Le glissement vieillesse technicité (GVT) positif correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire en fonction d'un avancement quasi-automatique sur sa grille indiciaire, d'un changement de grade ou d'échelon par promotion interne ou à la suite d'un concours. Le GVT négatif mesure, quant à lui, le tassement de la masse salariale dû au départ d'agents dont le traitement, du fait de leur ancienneté, est généralement supérieur à celui des remplaçants. On peut déduire de ces deux indicateurs un GVT « solde ».

Si la commune effectue le suivi des dépenses de personnel au fil des ans et calcule son GVT positif, elle n'est pas en situation de calculer certains éléments-clé de sa masse salariale tels le GVT négatif ou encore le coût moyen des entrants. De même, elle ne dispose pas de projections pluriannuelles précises des départs à la retraite.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que la commune dispose bien de projections pluriannuelles des départs à la retraite. La chambre observe que les projections qui lui ont été transmises ne sont pas à jour. L'ordonnateur précise également que la commune fera, en 2018, l'acquisition d'un logiciel de gestion des ressources humaines permettant de calculer les éléments-clé de sa masse salariale.

La commune dispose bien d'une politique de formation formalisée au travers d'un plan de formation, mais celui-ci se résume aux souhaits exprimés par les agents, par grades.

L'ordonnateur précise, en réponse aux observations provisoires, qu'« en plus des formations inscrites au plan annuel de formation et au plan intercommunal de formation, des formations sont initiées et organisées par la ville [...]. Elles sont, pour certaines, dispensées par des formateurs qualifiés, en interne afin de maîtriser les coûts liés à ces actions ».

La chambre recommande, par conséquent, à la commune d'engager une réflexion d'ensemble sur les objectifs à assigner à sa gestion des ressources humaines et de se doter d'outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, qu'une « réflexion est déjà entamée en ce sens, notamment avec la création du service GPEEC ».

### **3.2.2 La prise en compte de la valeur professionnelle des agents**

Conformément à l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la commune de Creil a mis en place l'entretien professionnel annuel. Elle dispose pour ce faire de fiches d'entretien et de fiches d'évaluation, qui sont toutefois perfectibles dans la mesure où elles ne comportent pas de rubriques relatives aux acquis de l'expérience professionnelle, aux formations suivies, aux capacités d'encadrement et à celles nécessaires pour exercer des fonctions d'un niveau supérieur, et aux perspectives professionnelles de l'agent. Aucun guide de l'entretien, de l'évaluateur ou de l'évalué, n'accompagne cette démarche mais une note de service rappelant la méthodologie et la procédure de l'évaluation a été adressée en juin 2017 à tous les évaluateurs de la commune.

L'ordonnateur précise, en réponse aux observations provisoires, que tous les évaluateurs ont été formés à l'entretien annuel.

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'article 78 de la loi n° 84-53 susmentionnée disposait que « *l'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, [...] L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie* ». Le principe appliqué par la commune est l'avancement d'échelon à la durée minimale, sans aucune prise en compte de leur manière de servir. L'article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a, certes, modifié cet article en y intégrant la possibilité de recourir à un tel avancement si les statuts particuliers le prévoient. Cependant, en l'absence à ce jour de la parution de telles dispositions, la chambre rappelle que l'avancement à la durée minimale demeure contraire à la réglementation.

L'ordonnateur fait valoir, en réponse aux observations provisoires, que « non seulement, l'avis hiérarchique des directeurs, chefs de service est systématiquement demandé avant l'organisation de chaque commission administrative paritaire et par voie de conséquence, les agents pour lesquels un avis défavorable a été émis, étaient promus à l'ancienneté maximale ou intermédiaire. » La chambre observe, cependant, que le fait que seuls les agents pour lesquels un avis défavorable a été émis voient leur avancement fixé à la durée maximale ou intermédiaire confirme que la règle générale appliquée par la commune est l'avancement d'échelon à la durée minimale.

La commune n'a pas mis en place la prime de fonction et de résultats au cours de la période examinée. Cette prime s'inscrivait pourtant dans la continuité de l'entretien professionnel puisque son montant tenait compte de l'efficacité dans l'emploi, de la réalisation des objectifs, des compétences professionnelles et techniques, des qualités relationnelles et de la capacité d'encadrement ou à exercer des fonctions d'un niveau supérieur. De même, les possibilités de modulation des indemnités existantes, telles que l'indemnité d'administration et de technicité et l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, ne sont pas utilisées.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que pour un faible nombre d'agents, le régime indemnitaire servi a été modulé lorsque la situation le justifiait.

La chambre considère ainsi qu'au vu de ce triple constat, les dispositifs mis en place par la commune ne lui permettent pas de prendre suffisamment en compte la valeur professionnelle de ses agents.

L'ordonnateur fait valoir, en réponse aux observations provisoires, que la pratique d'un management de proximité, notamment par le biais d'entretiens informels, permet de prendre en compte la manière de servir des agents.

### **3.3 Les mutualisations et les recherches d'économies**

#### **3.3.1 Les mutualisations avec la communauté d'agglomération creilloise**

Au cours de la période contrôlée, seul un transfert de 15 postes a pu avoir lieu en faveur de la communauté d'agglomération, à la suite du transfert de la compétence relative à la collecte des déchets ménagers. La commune justifie l'absence d'une plus grande mutualisation de services par le défaut d'économies qui en résulterait du fait de sa position de ville-centre, qui la conduit à gérer des compétences pour lesquelles les autres communes n'affectent pas de personnel et qu'elle serait ainsi seule à financer. Pour autant, aucune étude n'a été menée pour justifier ce choix.

Le président de la communauté d'agglomération Creil Sud Oise, par ailleurs maire de Creil, a indiqué, en réponse aux observations provisoires, que la ville-centre « dispose de services plus étendus et mieux structurés que les autres communes plus petites et que la mutualisation des services à effectif constant générerait une amélioration du service rendu dans les autres communes au détriment de celui rendu à Creil. Il n'appartient pas à l'agglomération d'imposer à une commune qui ne le souhaite pas une diminution des services dont bénéficie sa population. »

Un schéma de mutualisation a été défini, conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, entre la commune de Creil et la communauté d'agglomération creilloise pour la période 2016-2020. Il arrête six axes parmi lesquels figurent la médecine préventive, l'informatique et la téléphonie, qui pourraient être mutualisés, la lutte contre l'habitat indigne, qui pourrait être transférée à la communauté d'agglomération, et la gestion des gymnases, de la voirie intercommunale et des espaces verts intercommunaux, qui pourraient être gérés directement par les communes membres. Il évoque également la possibilité de développer une gestion commune en matière de ressources humaines par l'intermédiaire de plans de formation partagés et la mise en place d'une médecine préventive mutualisée, ainsi qu'en matière de marchés par l'intermédiaire de groupements de commandes.

La chambre observe que ce schéma n'a pas encore débouché sur des actions concrètes, et qu'il ne présente aucune estimation des coûts rationalisés. Elle encourage donc la commune à approfondir la mutualisation avec l'établissement public de coopération intercommunale.

Le président de la communauté d'agglomération Creil Sud Oise indique, en réponse aux observations provisoires, que des premières avancées ont eu lieu et sont retracées dans le bilan 2016 de la mise en œuvre du schéma de mutualisation. Il précise également qu'un nouveau schéma de mutualisation des services concernant l'ensemble des 11 communes membres de la nouvelle agglomération sera élaboré et élargira les actions prévues.

### 3.3.2 L'absence de remplacement des agents partant à la retraite

La collectivité indique ne pas remplacer les départs en retraite, sauf impératif en matière d'encadrement ou bien si le poste est indispensable au fonctionnement du service. Dès qu'un départ est envisagé, la position de l'agent au sein du service est prise en compte de même que l'éventuelle rareté du métier. La possibilité de repenser l'organisation interne du service est envisagée afin d'éviter de nouveaux recrutements. Pour autant, l'effectif de la commune a progressé de 30 % entre 2010 et 2015. Le nombre d'agents amenés à faire valoir leur droit à la retraite devrait augmenter ces prochaines années<sup>8</sup>, représentant ainsi une importante marge de manœuvre.

### 3.3.3 Le temps de travail

Depuis la transposition, au sein de la fonction publique territoriale, de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail par le décret du 12 juillet 2001, la durée de travail des agents publics est soumise au droit commun. À plein temps, les fonctionnaires territoriaux doivent effectuer une durée de travail de 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1 600 heures par an, augmentées de 7 heures depuis 2004, par solidarité avec les personnes âgées, soit une durée légale de 1 607 heures par an.

Par délibération du 17 décembre 2001, le conseil municipal a fixé à 1 600 heures maximum, hors heures supplémentaires, la durée annuelle du temps de travail. Le règlement des congés et des absences du 29 juin 2009 précise que les agents titulaires, stagiaires et non-titulaires qui occupent des emplois permanents à temps complet sur la base de cinq jours travaillés par semaine bénéficient d'un droit à congé annuel de 30 jours, soit six fois les obligations hebdomadaires, alors que l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux fixe la durée de congé annuel à cinq fois les obligations hebdomadaires de service. Dans les faits, la commune accorde 31 jours de congés à ses agents, en raison de l'octroi par le maire d'une journée de congé supplémentaire – dite « journée du maire » ou « de libre choix » –, sans que cela ait fait l'objet d'une délibération. Les agents de la commune de Creil bénéficient ainsi de six jours de congés annuels supplémentaires par rapport à la réglementation. Ainsi en 2015, la durée de travail théorique annuelle d'un agent municipal à temps plein était de 1 547 heures. Cette durée du travail annuelle revient, pour la commune, à se priver de l'équivalent de 22,7 ETP et engendre un surcoût annuel de 916 972 €. La chambre rappelle à la commune l'obligation de respecter la durée annuelle légale du travail.

L'ordonnateur fait valoir, en réponse aux observations provisoires, que l'octroi de la « journée du maire » ou « de libre choix » correspond à un avantage collectivement acquis au titre de l'article 111 de loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée. La chambre rappelle, toutefois, que les avantages collectivement acquis au titre de ce même article ne s'appliquent qu'« en matière de rémunération et de retraite » et non de temps de travail.

---

<sup>8</sup> Près de 17 % de l'effectif communal pourraient faire valoir leur droit à la retraite d'ici 2020 et plus de 31 % d'ici 2025.

La délibération précitée du 17 décembre 2001 pose la possibilité pour les agents de travailler suivant un horaire variable, et fixe des plages s'étendant de 8 h jusqu'à 17 h 30 avec une interruption méridienne de 12 h 30 à 13 h 15, soit une durée de travail effective de 8 h 45 par jour au plus, avec une présence obligatoire de 9 h à 11 h 30 et de 14 h à 17 h. Elle renvoie à un accord cadre le soin de fixer les spécificités et sujétions particulières liées aux conditions d'exercice des missions par les personnels de la commune, et notamment l'application des horaires variables par service ou nature de fonctions. La commune n'a toutefois pas été en mesure de communiquer à la chambre ce document. Seul un règlement de l'horaire variable, semble-t-il antérieur à cette délibération, a été produit. Ce document ne concorde pas avec la délibération précitée puisque la plage variable de l'après-midi s'achève à 17 h 00 et non à 17 h 30. La chambre relève que la faiblesse de l'amplitude horaire fixe, qui y figure, allant tout au plus jusqu'à 17 h 30 est de nature à favoriser l'octroi d'heures supplémentaires et représente un coût pour la collectivité. L'extension de la plage fixe constitue ainsi une marge de manœuvre pour la commune.

L'ordonnateur réfute, en réponse aux observations provisoires, la non concordance de la délibération et du règlement de l'horaire variable. La chambre confirme pourtant que le règlement ne prévoit pas de plage variable allant au-delà de 17 h 00 du mardi au vendredi alors que la délibération fixe le maximum de cette plage à 17 h 30. L'ordonnateur indique également que le fait pour un agent de travailler au-delà de la plage variable n'implique pas l'accomplissement d'heures supplémentaires et que la pratique ne favorise pas la réalisation d'heures supplémentaires. La chambre note pourtant que l'ordonnateur indique dans sa réponse que « Le paramétrage qui empêche le pointage au-delà de 18 heures est mis en place afin de limiter l'exercice des heures supplémentaires non validées par la hiérarchie, donc non justifiées ».

La chambre recommande par conséquent à la commune de refondre l'organisation du temps de travail et des congés dans une délibération actualisée et respectueuse de la législation.

### **3.3.4 L'absentéisme**

Le taux global moyen d'absentéisme s'est établi à 17,44 % en 2015 et est resté à un niveau élevé sur la période 2013-2015<sup>9</sup>. Un tel taux représente 105,9 ETP et un coût de 4,28 M€. L'absentéisme médical<sup>10</sup> sur lequel la commune a le plus de prise en fonction de l'organisation du travail qu'elle met en œuvre, s'est élevé à 6,39 % en 2015, soit un coût de 38,77 ETP et 1,57 M€. Une réduction de 10 % de l'absentéisme global par rapport à 2015 permettrait de réaffecter 10,62 ETP, représentant un coût de 429 815 €.

---

<sup>9</sup> Dans son rapport relatif aux finances publiques locales de 2016, la Cour des comptes relevait un taux global d'absentéisme moyen de 11,5 % en 2015 sur un échantillon de 49 collectivités territoriales.

<sup>10</sup> Portant uniquement sur les maladies ordinaires.

L'ordonnateur fait valoir, en réponse aux observations provisoires, que ce fort taux d'absentéisme s'explique notamment par le fait qu'un certain nombre d'agents exercent des métiers usant physiquement et que l'âge moyen des effectifs augmente. Il ajoute que l'absentéisme lié aux congés grave maladie, longue maladie et longue durée ainsi que celui lié aux congés maternité, sur lesquels la commune n'a aucune prise, a fortement progressé.

La commune effectue systématiquement des retenues sur traitement pour absence de service fait en cas d'absence injustifiée. Elle indique également mettre en œuvre des mesures disciplinaires.

**Tableau n° 2 : Absentéisme des agents de la commune**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2013-2015
Maladie dont :	11 529	14 617	14 496	17 708,5	19 647	21 137	19 %
<i>Maladie ordinaire</i>	6 193	7 305	7 523,5	8 415,5	10 002	9 771,5	16 %
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	2 350	4 744	3 753	5 477	6 225,5	6 606	21 %
<i>Accidents du travail</i>	2 986	2 568	3 219,5	3 816	3 419,5	4 759	25 %
Maternité, paternité, adoption	1 996	1 930	1 594	1 513,5	2 713	2 182,5	44 %
Exercice du droit syndical – conflits sociaux	665,5	318	362,5	450	429,5	393	- 13 %
Formation	755	1 027,5	1 000	1 510,5	991,5	1 248,5	- 17 %
Autres formes absences	874,5	494	1 017,5	913,5	1 115	1 717	88 %
Total jours d'absence	15 820	18 387	18 470	22 096	24 896	26 678	21 %
Total effectif équivalents temps plein	469	450	535	534	624	607	14 %
Nombre de jours ouvrés	254	253	253	251	251	252	/
<b>Taux global d'absentéisme</b>	<b>13,28</b>	<b>16,15</b>	<b>13,65</b>	<b>16,49</b>	<b>15,90</b>	<b>17,44</b>	0,96 point

Source : retraitement par la chambre régionale des comptes d'après les données de la commune de Creil. Plages grises non fiables.

### 3.3.5 Les heures supplémentaires

Sur la période 2011-2015, le volume des heures supplémentaires figurant sur les bulletins de paye des agents a progressé de 42,41 % passant de 17 261 heures à 24 581 heures et leur montant a crû de 43,11 %, passant de 344 676 € à 493 281 €. Le versement de ces indemnités liées aux heures supplémentaires recèle des irrégularités.

L'ordonnateur précise, en réponse aux observations provisoires, que les « heures supplémentaires sont utilisées pour limiter le recrutement de permanents et surtout pallier une charge de travail ponctuelle (élections, manifestations, incidents météorologique...), dans un souci de contrôle des dépenses de recrutement ». Il ajoute qu'en 2016, ce poste de dépense a diminué pour atteindre 461 000 €.

La délibération du 19 mai 2003 précise que des indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être versées aux agents de catégories C et B dans la limite de 25 heures mensuelles. Or, dans cinq cas – représentant 3 918 € –, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ont été versées à des agents de catégorie A<sup>11</sup>.

L'ordonnateur mentionne, en réponse aux observations provisoires, que cette erreur ne se reproduira pas.

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que le versement des heures supplémentaires est subordonné à la mise en place, par la collectivité, d'un dispositif automatisé de contrôle. Or, celui en vigueur à la commune de Creil ne permet de suivre que les pointages de près de 10 % des agents. Par ailleurs, il ne permet pas de pointage au-delà de 18 heures. La chambre rappelle à la commune l'obligation de mettre en place un système de suivi automatisé du temps de travail dans les conditions prévues par le décret précité.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que l'absence de pointage passé 18 h 00 est mis en place afin de limiter l'exercice des heures supplémentaires non validées par la hiérarchie, ce que la chambre regrette.

L'article 2 du même décret du 14 janvier 2002 dispose que « *S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable [des heures supplémentaires] peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé.* » La vérification des bulletins de paye et états justificatifs de 10 agents dépassant le contingent autorisé de 25 heures conduit la chambre à constater que ces documents ne mentionnent pas systématiquement les créneaux horaires donnant lieu à rémunération mais seulement le nombre d'heures, de sorte que les décomptes déclaratifs ne peuvent être considérés comme pertinents. Ces insuffisances dans le suivi et le contrôle des heures supplémentaires se constatent également pour celles effectuées dans le cadre d'astreintes.

Enfin, la délibération du 15 janvier 2004 précise que des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires peuvent être versées aux agents de catégorie A, ainsi qu'aux agents de catégorie B d'un échelon égal ou supérieur au 8<sup>ème</sup> échelon. Or, sur la période 2012-2015, de telles indemnités – représentant un montant de 72 533 € – ont été versées à des agents ne remplissant pas ces conditions. La chambre rappelle l'impossibilité d'octroyer des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires à des agents non autorisés par l'organe délibérant, conformément à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susmentionnée.

---

<sup>11</sup> Catégorie A : fonctions de conception et de direction ; catégorie B : fonctions d'encadrement intermédiaire ; catégorie C : fonctions d'exécution.



### 3.3.6 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) vise à favoriser certains emplois qui comportent une responsabilité ou une technicité particulière. Elle se traduit par l'attribution de points d'indice majorés, selon des motifs prévus notamment par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale. Au 31 décembre 2015, 60 % des agents de la commune bénéficiaient d'une NBI, sans que ce ratio ait sensiblement évolué au cours de la période contrôlée.

La commune renseigne le motif d'attribution de la NBI pour l'ensemble des agents qui la perçoivent. Toutefois, l'examen de ces motifs conduit à constater que 615 points de NBI ne devraient plus être versés dans la mesure où ils ne correspondent pas aux fonctions reprises dans le décret du 3 juillet 2006 précité. De même, la commune attribue une NBI à 60 agents, représentant 600 points, exerçant des fonctions équivalentes d'entretien, de salubrité et de conduite alors que ce critère concerne les communes de moins de 2 000 habitants. Un agent encadrant un service de quatre personnes perçoit une NBI de 25 points, alors que cette quotité correspond à un service administratif d'au moins 20 personnes. C'est donc potentiellement 1 216 points de NBI – soit une somme annuelle de 67 565 € – qui pourraient être économisés par la commune. La chambre invite dès lors la commune à engager un travail de rapprochement entre les fonctions exercées par les agents et les motifs d'attribution de la NBI afin d'en vérifier la correcte application. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mener ce travail de rapprochement.

### 3.3.7 Le régime indemnitaire

En complément de leur traitement indiciaire, les fonctionnaires territoriaux bénéficient d'indemnités dont la nature est fixée par l'assemblée délibérante, dans la limite du principe de parité : le régime indemnitaire de la collectivité « *ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires d'État exerçant des fonctions équivalentes* », conformément à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991<sup>12</sup>.

En 2015, le montant versé au titre du régime indemnitaire représentait 11,4 % des charges de personnel et 7,7 % des charges de gestion, en augmentation de 15,9 % par rapport à 2012.

**Tableau n° 3 : Primes et indemnités versées aux agents**

	2012	2013	2014	2015	Évolution
<b>Montant versé (en €)</b>	<b>2 587 885</b>	<b>2 672 977</b>	<b>2 295 223</b>	<b>2 998 567</b>	<b>15,87 %</b>

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes d'après les bulletins de paye des agents.

<sup>12</sup> Décret pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La chambre observe que le régime indemnitaire de la commune de Creil est peu lisible, en raison de la multiplicité des délibérations relatives aux primes versées aux agents, voire obsolète du fait de l'absence d'actualisation de délibérations de 1996 et 2004. Ce régime recèle, surtout, des irrégularités.

La commune verse, en effet, une indemnité d'entretien, ainsi que diverses primes telles que la « prime RG », la « prime forfaitaire », la « prime annuelle » ou encore la « prime » alors qu'aucune délibération ne prévoit leur attribution. De même, le directeur général des services bénéficiait d'une indemnité de responsabilité pour un emploi administratif de direction sans qu'une délibération ne l'ait prévue. Ce sont ainsi 506 640 € qui ont été indûment versés entre 2012 et 2015. La chambre rappelle à la commune que, conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée, le régime indemnitaire doit être fixé par l'organe délibérant.

L'ordonnateur précise, en réponse aux observations provisoires, que certaines de ces irrégularités résultent d'un problème d'appellation et de paramétrage informatique qui sera corrigé.

Les agents de la commune de Creil bénéficiaient du versement d'une prime « vacances » et d'une prime de fin d'année par le comité des œuvres sociales jusqu'en 1984. La délibération du 24 mai 1985, reprise dans une délibération du 14 février 1996, prévoit depuis leur versement par la commune au titre des droits acquis, conformément à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984<sup>13</sup>. Sur la période 2012-2015, 3,7 M€ ont été versés dans ce cadre aux agents de la commune. La chambre relève l'absence de délibération fixant le montant et les modalités de liquidation de ces primes. Elle observe également que leur montant a évolué sans qu'aucune délibération ne les ait prévues, pratique que le juge administratif considère comme irrégulière dans la mesure où une collectivité ne peut « assortir l'octroi [d'une] prime [...] de conditions qui n'avaient pas été déterminées avant [l']entrée en vigueur [de la loi du 26 janvier 1984] »<sup>14</sup>.

Il s'ensuit qu'une rénovation profonde du régime indemnitaire servi par la commune à ses agents doit intervenir afin, d'une part, d'actualiser et de clarifier ce régime confus et obsolète et, d'autre part, de mettre fin aux irrégularités relevées. Aussi, la chambre recommande à la commune de saisir l'occasion de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour ajuster le montant de ce régime aux seules primes actuellement régulières. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de mettre en place le RIFSEEP « afin d'ajuster le montant du régime indemnitaire à la réglementation ».

---

<sup>13</sup> Cet article disposait, dans sa version en vigueur du 16 juillet 1987 au 17 décembre 1996 que les agents « conservent, en outre, les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité ou établissement par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale. »

<sup>14</sup> Conseil d'État, 15 février 1995, *Syndicat central des Municipaux – Lille FO*, n° 105003.

## 4 LA GESTION FINANCIERE

### 4.1 L'information financière

#### 4.1.1 Le débat d'orientation budgétaire

Le débat d'orientation budgétaire a pour objectif d'apporter les informations nécessaires aux élus pour qu'ils puissent exercer leur pouvoir de décision lors du vote du budget. L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, prévoit que le maire présente à l'occasion de ce débat « *au conseil municipal, [...], un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. [...] Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport [...] comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.* »

Ce rapport, accompagné d'une note du maire, a été systématiquement présenté aux élus creillois au cours de la période examinée. Un plan pluriannuel d'investissement, qui dresse la liste des opérations prévisionnelles, y figure bien. Toutefois, la durée de chaque opération s'achevant après 2020 n'est pas précisée et la colonne « coût prévisionnel », du fait de son actualisation annuelle, ne permet pas de comparer le coût prévisionnel initial d'une opération et son coût final.

Le rapport présenté à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2016 est, par ailleurs, perfectible dans la mesure où il n'aborde que succinctement l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Ainsi, l'analyse prévisionnelle se limite à une année seulement, et le détail des rémunérations, notamment le régime indemnitaire versé aux agents, ainsi que le temps de travail ne sont pas abordés.

#### 4.1.2 Les annexes du compte administratif

L'état relatif au personnel est mal renseigné. La commune gère les ressources humaines au moyen d'un nouveau logiciel depuis 2014. La migration des données vers le nouveau système ne permet toujours pas, en 2015, de disposer d'états fiables. Ainsi, les données retracées dans le compte administratif 2015 font état d'un nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) erroné.

Les états relatifs aux crédits de trésorerie et aux provisions<sup>15</sup> présentent des discordances avec la balance des comptes produite par le comptable.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que l'écart concernant les provisions a été corrigé à l'occasion du vote du budget primitif pour 2017.

L'état relatif aux autres engagements donnés est incomplet. En effet, la commune a versé en octobre 2015 une caution pour garantir un emprunt de la société d'économie mixte d'études et d'immobilier sud Oise, qui figure à l'actif de la commune pour la somme de 214 989 €. Or, cette caution ne figure pas à l'annexe IV B1-5 du compte administratif.

L'ordonnateur précise, dans sa réponse, que ce défaut a été corrigé.

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit établir des annexes financières conformes aux maquettes budgétaires prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

## **4.2 Les marges de manœuvre en matière de gestion financière**

La commune ne gère pas ses investissements selon la procédure des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP), comme l'autorise l'article L. 2311-3 du CGCT. Cette gestion en AP/CP permet pourtant de gérer à la fois sur le moyen terme et sur l'année civile. La visibilité ainsi offerte facilite la tâche des services financiers et apporte une meilleure information aux élus.

Le conseil municipal ne s'est pas doté d'un règlement budgétaire et financier. Ce dernier n'est certes obligatoire que pour les départements et les régions mais peut permettre aux collectivités qui s'en dotent de clarifier et rationaliser leur organisation financière.

Le plan pluriannuel d'investissement tenu par les services de l'ordonnateur n'est pas interfacé avec le progiciel financier mais est renseigné sur un autre logiciel, ce qui conduit à des retraitements manuels fastidieux qui comportent des risques d'erreurs.

La chambre invite en conséquence la commune à se doter d'un règlement budgétaire et financier dans lequel elle pourrait notamment décider de recourir à la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement. De même, interfacé son plan pluriannuel d'investissement avec son progiciel financier s'avérerait être efficient. La commune pourrait en outre utilement conclure une convention de services comptable et financier avec le comptable public.

La chambre prend note de l'engagement pris par l'ordonnateur, dans sa réponse, de conduire une réflexion portant sur l'adoption d'un règlement budgétaire et financier prévoyant une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement et à se rapprocher du comptable public afin d'étudier la possibilité de conclure une convention de services comptable et financier.

---

<sup>15</sup> Concernant une provision pour dépréciations de comptes de tiers.

## 4.3 La fiabilité des comptes

### 4.3.1 La comptabilité d'engagement et les restes à réaliser

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales confie au maire l'obligation de tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses. La chambre a pu constater la bonne tenue de cette comptabilité, qui fait ressortir les commandes effectuées par les services et validées par le service financier. Cette pratique permet aussi d'établir, chaque année, les montants de charges et de produits qui doivent être rattachés à l'exercice suivant.

Le précédent rapport de la chambre avait relevé des insuffisances dans la fiabilité des restes à réaliser<sup>16</sup>. Si la commune justifie désormais correctement ces inscriptions, elle ajuste en cours d'année le montant des restes à réaliser reportés au moyen de décisions modificatives. Cette pratique, qui s'expliquerait par la fongibilité des subventions versées par l'agence nationale de rénovation urbaine, nuit à la fiabilité des comptes. En effet, les restes à réaliser définis en fin d'exercice ne peuvent plus être modifiés en application de l'instruction budgétaire et comptable M14.

### 4.3.2 L'affectation des résultats

Selon les termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, et conformément à l'article L. 2311-5 du CGCT, « *après constatation du résultat de fonctionnement, l'assemblée délibérante peut affecter ce résultat en tout ou partie soit au financement de la section d'investissement soit au financement de la section de fonctionnement. Le résultat tel qu'il vient d'être défini doit être affecté en priorité à l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur (report à nouveau débiteur) ou à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement (compte 1068) (...)* ». La chambre observe que ces dispositions sont respectées.

### 4.3.3 Le suivi du patrimoine

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, chargé du recensement des biens et de leur identification, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Le contenu de l'inventaire tenu par l'ordonnateur et le fichier des immobilisations tenu par le comptable doivent correspondre. Au 31 décembre 2015, il existait une différence de 428 418 €<sup>17</sup> entre l'inventaire et la comptabilité générale. La chambre invite la commune à se rapprocher du comptable public afin de fiabiliser l'inventaire et l'état de l'actif. La chambre prend note de l'engagement pris par l'ordonnateur, dans sa réponse, de se rapprocher du comptable afin de fiabiliser l'inventaire et l'état de l'actif.

---

<sup>16</sup> Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

<sup>17</sup> Pour 234 M€ figurant au bilan, soit une différence de 0,2 %.

L'inventaire tenu par l'ordonnateur comporte, par ailleurs, des discordances et incohérences, en partie liées à la non prise en compte du passage en compte d'imputation définitive de certaines immobilisations improprement suivies au compte 23 « Immobilisations en cours » ou à la non prise en compte de biens mis à disposition et figurant au compte 2423 « Immobilisations dans le cadre de transferts de compétences EPIC » à l'état de l'actif. Certains frais d'études continuent à figurer également à tort à l'inventaire, alors qu'ils ont été soit amortis, soit virés au compte d'immobilisation correspondant. De nombreux biens n'y sont donc pas recensés ou, *a contrario*, y sont répertoriés à tort. Le montant des amortissements n'est pas identique à ce qu'il ressort des écritures comptables et certains biens sont même inscrits avec une valeur brute d'acquisition négative. Les terminologies utilisées sont souvent imprécises et ne permettent pas d'identifier l'immobilisation concernée ou de vérifier s'il ne s'agit pas simplement de prestations d'entretien ou de maintenance. Enfin, d'autres dépenses sont comptabilisées de manière erronée comme des investissements et sont recensées comme telles au sein de l'inventaire. C'est le cas notamment de travaux de réparation ou de simple réfection. La chambre rappelle notamment que les biens non repris dans l'annexe de la circulaire n° INTB0200059C du 26 février 2002 et d'une valeur unitaire inférieure à 500 € ne peuvent pas être imputés en section d'investissement, à moins qu'ils n'en soient disposés autrement dans une délibération.

Les immobilisations en cours de construction ou d'acquisition, qui sont, dans un premier temps, comptabilisées au compte 23, doivent être virées au compte 21 lorsqu'elles sont achevées et mises en service, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. Cette intégration constitue le point de départ de l'obligation, pour la collectivité, de procéder à l'amortissement du bien concerné. La commune procède régulièrement à l'intégration au compte 21 des immobilisations achevées comptabilisées au compte 23, avec une durée moyenne de six années. Toutefois, certains biens continuent de figurer à l'état de l'actif en comptes 23 alors qu'ils sont achevés. C'est le cas de la piscine municipale, achevée en 2014, qui figure toujours au compte 2313 ainsi que pour 10,6 M€ et d'avances sur marché qui figurent toujours au compte 238 depuis 1998. La chambre prend note de l'engagement pris par l'ordonnateur, dans sa réponse, de procéder au virement au compte 21 des immobilisations achevées et mises en services dès 2017.

#### 4.3.4 Les amortissements

L'amortissement est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage et du temps. La sincérité des comptes de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée.

Si les durées d'amortissement appliquées par la commune sont conformes à celles préconisées par l'instruction budgétaire et comptable M14, les amortissements effectués par la collectivité sont perfectibles. Ainsi, des biens immobilisés, dont la valeur brute est inférieure à 500 €, ne sont pas amortis alors que leur amortissement sur une année est obligatoire. De même, des licences logicielles, des immeubles de rapport, des matériels et outillages techniques et des subventions d'équipement, soit 977 323 €, n'ont pas été amortis au cours de la période contrôlée, en contradiction avec l'article L. 2321-2 27° du CGCT. Par ailleurs, seuls les frais d'études non suivis de travaux doivent être amortis. Or, ceux relatifs au centre de supervision urbain, bien que le projet ait abouti, font pourtant l'objet d'amortissements.

### 4.3.5 Les provisions

L'article L. 2321-2 29° du code général des collectivités territoriales oblige les communes à constituer des provisions, notamment dès l'apparition d'un risque avéré ou lorsque le recouvrement d'un titre apparaît définitivement compromis. Au 31 décembre 2015, le montant des provisions représentait 45 860,70 €, qui se décompose en provisions pour risques et charges à hauteur de 5 000 € et pour dépréciation de comptes de tiers à hauteur de 40 860,70 €. Or, l'ensemble des litiges pendants ne sont pas provisionnés. En outre, le montant de la provision pour dépréciation de comptes de tiers est diminué des non-valeurs comptabilisées, sans être abondé des risques nouveaux d'impayés. La commune devrait ajuster le montant des provisions pour dépréciation des créances en se rapprochant du comptable public. La chambre prend note de l'engagement pris par l'ordonnateur, dans sa réponse, de se rapprocher de celui-ci afin d'ajuster le montant des provisions si besoin.

L'ordonnateur fait par ailleurs valoir, en réponse aux observations provisoires, que la commune procède régulièrement à des admissions en non-valeur sur proposition du comptable public. La chambre rappelle que les écritures de provision et d'admission en non-valeur n'ont pas la même vocation. En effet, alors que la provision vise à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables, l'admission en non-valeur a pour but de faire disparaître des écritures de prise en charge du comptable public les créances devenues irrécouvrables.

La chambre constate, par ailleurs, qu'aucune provision n'a été constituée pour faire face au risque engendré par la perte de plus de la moitié du capital social de la société d'économie mixte d'études et d'immobilier sud Oise en juillet 2015, alors que la commune avait cautionné l'un de ses emprunts en octobre 2015<sup>18</sup>. Elle s'interroge sur le versement d'une garantie d'emprunt concernant cette société alors qu'elle manifestait d'importants problèmes de gestion.

L'ordonnateur confirme, en réponse aux observations provisoires, l'interrogation de la chambre sur le bien-fondé de cette garantie d'emprunt dans la mesure où il indique que 214 989,63 € ont été inscrits au compte 654 « Pertes sur créances irrécouvrables » à l'occasion du vote du budget primitif pour 2017 concernant la créance de cette société.

### 4.3.6 Les travaux en régie

La comptabilisation des travaux en régie<sup>19</sup> est passée de 169 922,75 € en 2010 à 460 500 € en 2015. Un tel dispositif conduit à transférer des dépenses de fonctionnement à la section d'investissement<sup>20</sup>, et donc à en assurer le financement par l'emprunt, notamment. Ceci entraîne mécaniquement la neutralisation des charges concernées, atténuant ainsi le déficit de fonctionnement et renforçant l'autofinancement. La chambre rappelle que cette pratique, pour être régulière, ne peut être que limitée à la création de nouvelles immobilisations, ce qui exclut

<sup>18</sup> Cette société a été mise en redressement puis en liquidation judiciaire en 2016.

<sup>19</sup> Les travaux d'investissement en régie correspondent à la production d'immobilisations par une commune par ses propres moyens, soit les travaux réalisés par les agents communaux. Le coût de ces travaux comprend l'achat des matériaux et la main d'œuvre.

<sup>20</sup> Par exemple, les charges de personnel d'ouvriers de la collectivité construisant un bien immobilisé.

les travaux d'entretien. Pour prouver leur exactitude comptable, ces opérations doivent être strictement suivies dans le cadre d'états détaillés par nature de travaux et opérations et dans le respect de la circulaire n° NOR/INT/B/02/00059/C du 26 février 2002 sur les règles d'imputation des dépenses du secteur public local. Or, en l'espèce, l'inventaire et l'état des travaux d'investissement effectués en régie ne permettent pas de connaître avec précision la nature des travaux réalisés. La chambre prend note de l'engagement pris par l'ordonnateur, dans sa réponse, de mener un travail afin d'apporter davantage de précision sur la nature des travaux en régie.

#### 4.4 L'analyse financière

La commune de Creil fait partie de la strate démographique des communes comportant entre 20 000 et 49 999 habitants. Les observations présentées portent sur la période 2010-2015 et sur le budget principal, représentant 100 % des recettes de fonctionnement consolidées en 2015.

##### 4.4.1 La situation financière rétrospective

**Tableau n° 4 : Principaux agrégats financiers de la commune (budget principal)**

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010/2015	TCAM
Produits de gestion	39,14	39,82	40,17	41,14	42,4	43,76	44,56	11,80 %	2,30 %
Charges de gestion	35,96	33,82	35,43	37,14	39,05	38,95	39,15	8,31 %	1,60 %
Charges de personnel	21,47	21,22	22,27	23,7	25,88	26,25	26,32	22,26 %	4,10 %
Charges de personnel/charges courantes	58,73 %	61,56 %	60,53 %	62,73 %	65,18 %	66,29 %	66,13 %	/	/
Dépenses d'équipement	9,85	9,85	16,4	13,82	11,46	15,73	13,77	59,70 %	8,11 %
<b>CAF brute</b>	<b>4,18</b>	<b>5,12</b>	<b>3,14</b>	<b>3,52</b>	<b>2,79</b>	<b>4,39</b>	<b>5,46</b>	<b>5,02 %</b>	<b>1,00 %</b>
CAF nette	1,99	2,78	0,71	1	0,3	2,12	3	7 %	1 %
CAF brute/produits de gestion	10,67 %	12,86 %	7,81 %	8,56 %	6,59 %	10,04 %	12,25 %	/	/
Encours de la dette	19,76	19,42	19,99	20,93	20,01	21,59	27,23	9 %	1,80 %
Annuité en capital de la dette	2,19	2,33	2,43	2,52	2,49	2,27	2,46	4 %	0,7 %
Capacité de désendettement en années	4,7	3,8	6,4	5,9	7,2	4,9	5	/	/

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

CAF : capacité d'autofinancement. TCAM : taux de croissance annuel moyen.



#### 4.4.1.1 Les produits de gestion

En 2015, les produits de gestion, d'un montant de 43,76 M€ en 2015, étaient composés à 52 % de ressources institutionnelles (22,5 M€), à 29 % de ressources fiscales propres (12 M€), à 14 % de fiscalité reversée (6,5 M€) et à 5 % de ressources d'exploitation (2 M€). Augmentant en moyenne de 2,3 % par an sur la période 2010-2015, principalement en raison du dynamisme de la fiscalité transférée entre 2012 et 2015 et des mécanismes de péréquation, les produits de gestion représentaient un montant de 1 285 € par habitant en 2015, soit 13 % de moins que la moyenne la strate.

Les ressources institutionnelles ont évolué de + 6 % sur la période avec une progression continue depuis 2011, due au dynamisme de la dotation globale de fonctionnement (+ 11 % entre 2011 et 2015), notamment de sa part aménagement, et des participations de l'État (+ 165 % entre 2013 et 2015). En 2015, ces ressources représentaient 22,5 M€ et étaient composées de la dotation globale de fonctionnement (18,4 M€), de diverses participations (3 M€) et d'autres dotations, attributions et participations (1,1 M€). La dotation globale de fonctionnement représentait 82 % des ressources institutionnelles et près de 42 % des produits de fonctionnement en 2015, soit à un niveau deux fois et demi plus important que celui de la strate (16 %). Elle représentait alors 535 € par habitant, soit plus du double de ce qui peut être observé dans les communes de la strate (235 € par habitant). Sur la période 2010-2015, son montant par habitant a progressé de 6 % alors que dans le même temps il diminuait en moyenne de 40 % pour les autres communes de la strate.

Les ressources fiscales propres ont diminué de 5,3 % par an sur la période. Cette baisse s'explique notamment par la réforme de la taxe professionnelle, qui a entraîné une diminution des produits d'impôts locaux de 30 % entre 2010 et 2011 (de 14,6 M€ à 10,1 M€). Sur le reste de la période sous revue ces produits ont augmenté régulièrement à un rythme annuel moyen de 2 %. En 2015, les impôts locaux représentaient 319 € par habitant, se situant bien en deçà de la moyenne de la strate (582 € par habitant). Ils représentaient 24,86 % des produits de fonctionnement, soit seulement à un peu plus de la moitié de la moyenne de la strate (40,3 %). Ceci s'explique notamment par la faiblesse des bases liée à un contexte économique et social difficile. Ainsi, les bases de la taxe d'habitation sont près de deux fois moins importantes que celles de la strate (749 € par habitant contre 1 391 €) et le même phénomène peut être observé sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (759 € par habitant contre 1 365 €). Les taux de la fiscalité directe locale appliqués sur la commune de Creil sont bien supérieurs à ceux observés au niveau de la strate. Ainsi, le taux de taxe d'habitation excède de 8 points celui de la strate (35,24 % contre 27,04 %<sup>21</sup>), celui de la taxe sur les propriétés bâties<sup>22</sup> de 6 points (31,25 % contre 24,84 %<sup>23</sup>) et celui de la taxe sur les propriétés non bâties de 55 points (118,16 % contre 63,03 %<sup>24</sup>). Dans ce contexte socio-économique et fiscal, les marges de manœuvre fiscales à la hausse de la commune semblent limitées.

<sup>21</sup> Le taux appliqué par la seule commune est de 19,88 % contre 18,41 % pour la strate.

<sup>22</sup> Hors taux appliqué sur cette taxe par le département de l'Oise.

<sup>23</sup> Le taux appliqué par la seule commune est de 21,75 % contre 23,42 % pour la strate.

<sup>24</sup> Le taux appliqué par la seule commune est de 85,02 % contre 59,04 % pour la strate.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la fusion de la communauté d'agglomération creilloise et de la communauté de communes Pierre Sud Oise s'est traduite par une révision des taux d'imposition appliqués par la communauté d'agglomération pour l'année 2017. Ainsi, le taux de la taxe d'habitation passe de 15,36 % à 10,81 % et le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties évolue de 9,50 % à 11,84 %.

#### 4.4.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion augmentent d'1,6 % en rythme annuel moyen. Elles ont progressé de 8,3 % entre 2010 et 2015. Elles représentaient, en 2015, 39 M€ et étaient composées à 67 % de charges de personnel, à 25 % de charges à caractère général, à 7 % de subvention de fonctionnement et à 1 % des « autres charges de gestion ». Les charges de fonctionnement de la commune se situaient en deçà de 13 % par rapport à la moyenne de celles de la strate de référence.

##### 4.4.1.2.1 Les charges de personnel

Le total des charges de personnel est en augmentation de 22,3 % entre 2010 et 2015, passant de 21,47 M€ à 26,25 M€, soit une hausse annuelle moyenne de 4,1 %. En 2015, ces charges comprenaient 15,1 M€ de rémunérations du personnel titulaire (58 % des charges totales de personnel), 2,7 M€ de rémunération du personnel non-titulaire (10 % des charges totales de personnel), 7,6 M€ de cotisations sociales (29 % des charges totales de personnel) et 0,1 M€ de charges de personnel externe (0,5 % des charges totales de personnel). Les atténuations de charges s'élevaient à 0,3 M€. Ces charges de personnel représentaient 765 € par habitant, soit 1 % de plus que la moyenne de la strate.

Dans son précédent rapport, la chambre soulignait déjà la forte progression du nombre d'agents. Or, l'effectif de la commune (en ETP) a augmenté de 30 % entre 2010 et 2015, pour s'établir cette dernière année à 607,07 ETP. La hausse a été continue entre 2010 et 2014 avec une croissance de 33 %. Sur la période, le nombre d'agents de catégorie A (9 % de l'effectif en 2015) progresse de 32 %, celui de catégorie B (11 % de l'effectif) de 67 % et celui de catégorie C (80 % de l'effectif) de 26 %. La chambre considère que la commune disposait de marges de manœuvre dans la gestion de ses recrutements et que la progression de l'effectif a rigidifié plus encore la structure de dépenses de la collectivité, les charges de personnel représentant désormais 66,3 % des charges courantes<sup>25</sup>.

L'ordonnateur fait valoir, en réponse aux observations provisoires, que « malgré l'augmentation importante entre 2010 et 2015 (+ 22 %), la ville maîtrise l'évolution de ce poste de dépense. En effet, (...) dans le même temps cette dépense a augmenté de 19 % en euros par habitant dans les villes de même strate ». La chambre ne partage pas cette analyse et observe que les documents joints à la réponse font également mention des ratios de structure des charges de personnel. Il en ressort qu'au cours de la période examinée, les charges de personnel de la commune progressent de 55,19 % à 64,81 % des charges de fonctionnement, soit une hausse de 17,43 % ; alors que celles de la strate passent de 51,70 % à 55,85 % des charges de fonctionnement, soit une hausse de 8,03 %.

---

<sup>25</sup> Contre 58,7 % en 2010.

L'ordonnateur précise également que « durant cette période la ville a fait face à des facteurs exogènes entraînant un accroissement des dépenses de personnel : réforme des temps d'activité scolaire, création de 10 classes élémentaires entre 2013 et 2015, création de 7 classes de maternelles entre 2013 et 2015, ouverture d'un multi accueil, augmentation des taux de cotisation, transfert de compétence de l'État vers les communes dans le domaine de l'état civil et déploiement de la vidéosurveillance accompagné de la création d'un centre de supervision urbain ». La chambre observe, d'une part, que certains de ces facteurs ne sont pas exogènes mais bien initiés par la commune (le déploiement de la vidéo-protection notamment) et que, d'autre part, les transferts de compétences de l'État vers les communes dans le domaine de l'état civil sont postérieurs à la période examinée.

Les charges de personnel qui progressent le plus et qui sont les plus significatives sont les rémunérations du personnel titulaire (+ 21 % entre 2010 et 2015) et les cotisations sociales (+ 27 %). L'accroissement des cotisations sociales est notamment lié aux hausses des taux de cotisation.

Au sein de la rémunération des agents titulaires, le poste relatif à la rémunération principale augmente le plus rapidement (+ 19 % entre 2010 et 2015, soit un rythme de progression annuel moyen de 3,5 %). Cette augmentation est en partie due à la titularisation de 11 agents à la suite de la mise en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.

#### 4.4.1.2.2 Les autres charges de gestion

Les charges à caractère général ont diminué de 15 % entre 2010 et 2015, soit à un rythme annuel moyen de - 3,1 %. Elles représentaient 9,7 M€ en 2015. En comparaison avec la moyenne de la strate, la commune de Creil dépensait 3 % de moins par habitant sur ces charges. Le poste le plus important concernait les achats, pour un montant de 3,8 M€ en 2015, en hausse de 6 % entre 2010 et 2015. Les contrats de prestations de services avec les entreprises suivaient en importance, avec un montant de 2,6 M€ en 2015, en hausse de 8 % sur la période.

Les subventions de fonctionnement sont restées relativement stables, pour s'établir à 2,7 M€ en 2015. En euros par habitant, ce poste était inférieur de 32 % à la moyenne de la strate. Les subventions aux personnes de droit privé représentaient 37 % des subventions versées (1 M€), le reste étant distribué aux établissements publics rattachés ou non (1,7 M€). La commune de Creil consacrait 6,69 % de ses charges de fonctionnement aux subventions de fonctionnement, contre 8,90 % pour les communes de la strate.

L'ordonnateur souligne, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la baisse des subventions a été moins importante à Creil que pour les autres communes de la strate. En effet, ce poste de dépense a diminué de 3,75 % entre 2010 et 2015 à Creil contre 12,40 % dans les communes de la strate.

#### 4.4.1.3 La capacité d'autofinancement

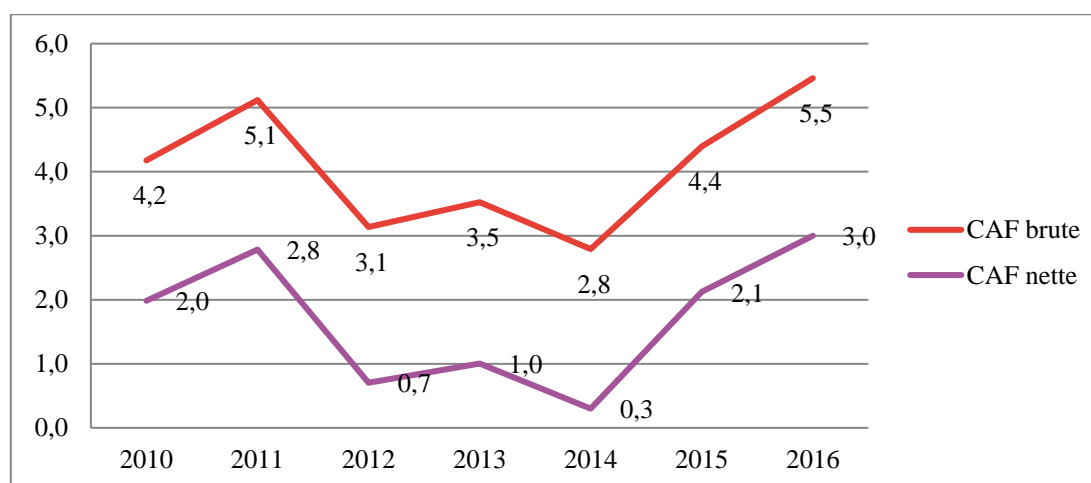
La capacité d'autofinancement brute a évolué de 4,2 M€ en 2010 à 4,4 M€ en 2015. Entre ces deux années, elle a diminué de 45 % entre 2011 et 2014 (de 5,1 M€ à 2,8 M€) En 2015, son montant par habitant était inférieur de 27 % au montant observé dans les autres communes de la même strate. Elle représentait 9,97 % des produits de fonctionnement, contre 12,19 % pour les communes de la strate. Elle s'élève à 5,46 M€ en 2016.

L'annuité de remboursement en capital de la dette a progressé de 15 % entre 2010 et 2013 avant de diminuer de 10 % entre 2013 et 2015. En 2015, elle était 41 % plus faible que la moyenne de la strate.

La capacité d'autofinancement nette<sup>26</sup> suit la même évolution que la capacité d'autofinancement brute. Exprimée en euros par habitant, elle était en 2015 de 14 % plus faible que dans les autres communes de la strate et représentait 4,83 % des produits de fonctionnement de la commune, contre 4,99 % pour les autres communes de la strate.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'« à revenu égal, la ville de Creil dépense un montant équivalent aux communes de la strate en matière de fonctionnement et de remboursement en capital ».

**Graphique n° 1 : Capacité d'autofinancement brute et nette (en M€)**



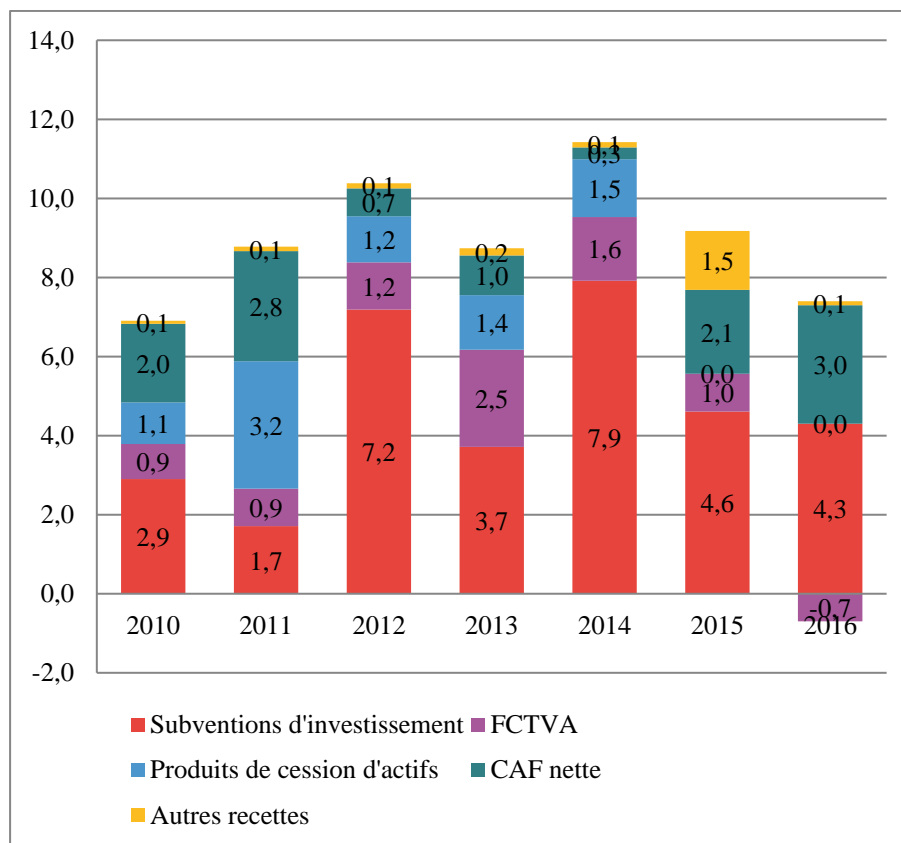
Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

CAF : capacité d'autofinancement.

<sup>26</sup> La capacité d'autofinancement nette est égale à la capacité d'autofinancement brute déduction faite du remboursement en capital de la dette.

## 4.4.1.4 L'investissement et son financement

Graphique n° 2 : Financement propre disponible (en M€)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. CAF : capacité d'autofinancement.

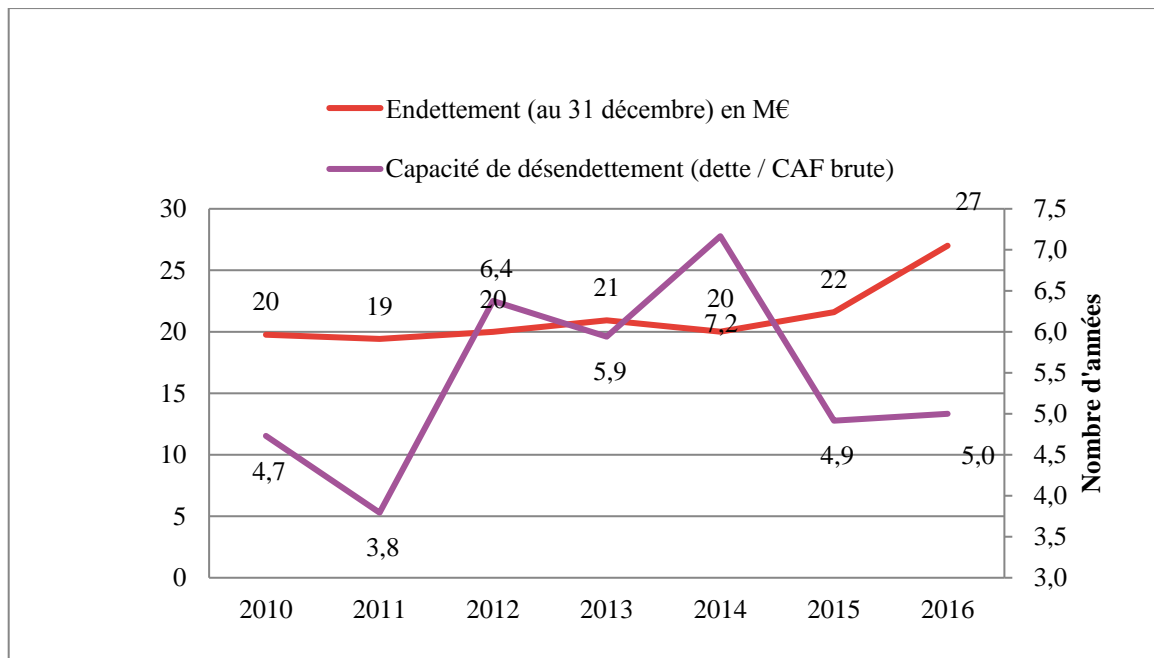
Les recettes d'investissement hors emprunts sont en hausse de 43 % sur la période, passant de 4,9 M€ en 2010 à 7,06 M€ en 2015. Les subventions d'investissement reçues ont représenté plus de la moitié du financement propre disponible sur la période, contre seulement 16 % pour la capacité d'autofinancement nette et 15 % pour les produits de cession. En 2015, le montant des subventions reçues par habitant représentait près du double du montant observé en moyenne dans les communes de la strate.

Pour financer le reste de ses investissements, la collectivité a emprunté sur la période 16,9 M€ et a mobilisé son fonds de roulement à hauteur de 6 M€. De ce fait, le fonds de roulement est devenu négatif à compter de l'exercice 2012. Avec un montant de 2,3 M€ en 2015, le remboursement du stock de dette représentait 14,6 % des dépenses d'équipement.

Les dépenses d'équipement sont restées soutenues tout au long de la période avec une moyenne annuelle de 12,9 M€. En 2015, elles représentaient 15,7 M€, excédant de 72 % la moyenne par habitant observée pour la strate. Ce maintien d'un niveau élevé des dépenses d'équipement indique que la commune n'avait pas commencé à adapter, en 2015, sa politique d'investissement à ses capacités financières ou à faire progresser son autofinancement à un niveau compatible par des mesures concrètes notamment d'économies. En conséquence, le besoin de financement s'est creusé sur la période, progressant de 153 %, de 2,9 M€ à 7,4 M€.

4.4.1.5 L'endettement

Graphique n° 3 : Endettement et capacité de désendettement



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

CAF : capacité d'autofinancement.

Sur la période 2010-2015 l'endettement a augmenté de 9 %, soit de 1,8 % en variation annuelle moyenne. Il est passé de 19,8 M€ au 31 décembre 2010 à 21,6 M€ au 31 décembre 2015. Exprimé en euros par habitant, l'encours de la dette financière était alors de 43 % moins élevé que la moyenne de la strate. La capacité de désendettement a été fluctuante sur la période contrôlée et s'est établit à 4,9 ans en 2015, ce qui est en dessous du seuil d'alerte habituellement retenu (10 ans) et de la moyenne de la strate (6,3 ans).

L'annuité de la dette est, ramenée en euros par habitant, 41 % moins importante que ce qui peut être constaté dans les communes appartenant à la même strate. Elle s'est établie à une moyenne de 2,4 M€, sur la période 2010-2015.

Le taux d'intérêt apparent de la dette, qui rapporte les intérêts de l'annuité de remboursement des emprunts à l'encours de la dette, a évolué entre 2,9 % et 6,8 % sur la période 2010-2015. Il s'est établit à 3 % en 2015. Il a été particulièrement important en 2012, en raison de la renégociation d'un emprunt classé 3E sur la charte Gissler<sup>27</sup> ayant entraîné le paiement d'une indemnité de remboursement anticipée de 830 000 €.

<sup>27</sup> La charte Gissler a été établie en vue de mesurer l'exposition au risque des emprunts structurés. Elle a introduit une classification les situant dans une grille croisant la nature des indices et des structures sous-jacents.

L'endettement au 1<sup>er</sup> janvier 2016 était constitué de 27 produits tous classés A1 selon la typologie « Gissler »<sup>28</sup>. Cette composition recèle peu de risque pour la collectivité. Le remboursement de l'encours détenu au 31 décembre 2016 et des intérêts afférents dépassera 3 M€ par an jusqu'en 2018.

Le conseil municipal s'est fixé un objectif en matière d'endettement dans la délibération concernant la délégation de pouvoir au maire : « La ville poursuivra une gestion active de la dette dans un objectif de diversification des prêteurs et d'optimisation des frais financiers. Elle maintiendra son positionnement sur des prêts simples pour réduire les risques liés à la volatilité de certains produits. Elle veillera à conserver une répartition équilibrée dans la structuration de la dette et à maîtriser l'évolution du taux moyen de l'encours. » La stratégie fixée par l'assemblée délibérante paraît avoir été respectée.

Les recommandations et rappels figurant dans la circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales sont respectés, notamment au regard, d'une part, de l'opération de gestion active de la dette ayant permis de remplacer, en 2012, un emprunt complexe (classé 3 E) par un emprunt à taux fixe, d'autre part de la définition depuis 2016 de la stratégie d'endettement par l'assemblée délibérante et enfin, de la présentation de la composition de l'encours selon la typologie Gissler depuis 2011.

#### 4.4.1.6 La situation bilancielle

##### 4.4.1.6.1 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement, qui correspond aux excédents que la collectivité a dégagés, est égal à la différence entre les immobilisations qui figurent à l'actif du bilan et les ressources constituées à plus d'un an qui figurent au passif et sont nécessaires au financement des investissements de la collectivité<sup>29</sup>. Cet agrégat connaît une évolution défavorable sur la période 2010-2015 puisqu'il a été divisé par près de sept et qu'il est négatif depuis 2012, passant de 897 989 € en 2010 à - 4,07 M€ en 2015.

Les emplois à long terme, qui correspondent aux immobilisations et au patrimoine de la commune, progressent de 34 %, à un rythme légèrement plus rapide que les ressources stables (+ 31 %), signe que la collectivité n'a pas adapté le volume de ses investissements à ses capacités propres pour les financer. Le passage en négatif du fonds de roulement, qui implique de devoir le reconstituer, devrait donc inciter la commune à revoir à la baisse le niveau de ses investissements et/ou à faire nettement progresser sa capacité d'autofinancement (voir *infra* les perspectives d'évolution).

---

<sup>28</sup> Une classification en 3E révèle, par exemple, un fort risque potentiel tandis que la catégorie A1 regroupe les emprunts a priori les moins exposés.

<sup>29</sup> Subventions d'investissement, réserves, amortissements et provisions.

#### 4.4.1.6.2 Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement représente, à la clôture de l'exercice, le décalage entre les encaissements et les décaissements sur les comptes de tiers. En particulier, l'excédent des dettes des fournisseurs (en passif à court terme) sur les recettes non recouvrées (en actif circulant) génère une ressource à court terme qui se traduit par un supplément de trésorerie momentané.

Hormis en 2011, 2013 et 2014, le besoin en fonds de roulement a été négatif. Ces ressources – quand il s'agit d'un besoin en fonds de roulement négatif – sont essentiellement générées par l'encours des dettes fournisseurs (3 M€ par exemple fin 2015) dont le paiement en début d'exercice procure une ressource temporaire, mais est la traduction d'un délai de paiement trop long.

En effet, le délai moyen d'émission des mandats par l'ordonnateur était de 30 jours en 2015. En 2015, 46,71 % des mandats étaient émis avec un délai supérieur à 20 jours. Sur l'exercice 2015, il apparaît que 2 385 mandats, représentant 10,8 M€, ont dépassé un délai de 30 jours chez l'ordonnateur, conduisant *de facto* à dépasser le délai global de paiement fixé à 30 jours. La chambre rappelle, d'une part, que la commune doit respecter le délai global de paiement de 30 jours, constitué du délai de traitement des factures par l'ordonnateur et du délai de paiement du comptable public, et, d'autre part, qu'elle doit verser automatiquement des intérêts moratoires dès lors que le délai global de paiement est dépassé<sup>30</sup>, conformément au décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

L'ordonnateur précise, en réponse aux observations provisoires, que « le délai global de paiement est en nette amélioration depuis juin 2016. Il a retrouvé un niveau normal dès septembre 2016 ». La chambre observe que si, depuis juin 2016, le délai global de paiement est bien en nette amélioration, il a cependant dépassé 30 jours sur la période allant d'octobre 2016 à février 2017.

#### 4.4.1.6.3 La trésorerie

La commune a pour objectif, non formalisé, une gestion de trésorerie optimisée, en s'approchant le plus possible de la « trésorerie zéro »<sup>31</sup>, et en ajustant la mobilisation de l'emprunt. Elle dispose, pour respecter cette stratégie, de quatre contrats de ligne de trésorerie pour un montant total de 10 M€ autorisé par le conseil municipal.

De manière générale, durant l'année, le niveau de la trésorerie générée par la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement (voir *supra*) apparaît souvent très bas et ne permet de faire face aux décaissements que grâce à l'utilisation de ces lignes de trésorerie. La moyenne quotidienne de l'encaisse s'établit à 1,6 M€ en 2015. Sur cet exercice, l'encaisse minimale a été de 98 000 €.

---

<sup>30</sup> Seuls 500,55 € figurent au compte 6711 « Intérêts moratoires et pénalités sur marchés » pour l'exercice 2015.

<sup>31</sup> Qui permet de limiter le montant de ses dépôts et d'éviter le paiement de frais financiers.



L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que le niveau de l'encaisse a diminué depuis juillet 2016 et qu'ainsi cet indicateur est en amélioration. Il ajoute qu'une diminution du niveau de l'encaisse ne pourra intervenir qu'avec l'amélioration des échanges avec le comptable. La chambre observe, à cet égard, que cette amélioration pourrait être incluse dans les discussions entourant l'étude de la conclusion d'une convention de services comptable et financier.

**Tableau n° 5 : Trésorerie minimale et maximale (compte 515)**

En €	Trésorerie minimale	Trésorerie maximale	Écart	Moyenne
2014	3 077,28	11 585 416,02	11 582 338,74	1 420 306,18
2015	98 564,43	12 781 427,19	12 682 862,76	1 558 084,31

*Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par le comptable public à partir du livre auxiliaire des comptes.*

L'utilisation des lignes de trésorerie fait apparaître des écarts entre les montants présentés au compte administratif et les mouvements comptabilisés à la balance des comptes. Ainsi, en 2010, le total des tirages s'élevait en réalité à 5 240 000 €, et non à 2 500 000 €. Seule l'annexe de l'exercice 2015 présente des montants conformes avec la balance des comptes. L'utilisation de lignes de trésorerie entraîne de surcroît des coûts<sup>32</sup> de plus en plus élevés, passant de près de 6 000 € en 2010 à plus de 134 000 € en 2015.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que les discordances entre le compte administratif et les mouvements comptabilisés par le comptable public s'expliquent par une mauvaise interprétation de l'instruction. Il ajoute qu'en 2016, les frais financiers liés à l'utilisation des lignes de trésorerie se sont élevés à 59 257,21 €. La chambre observe que ces frais, commissions de non-utilisation incluses, étaient en réalité de 92 599 €.

---

<sup>32</sup> Commissions de non-utilisation incluses.

Tableau n° 6 : Utilisation des lignes de trésorerie

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montant des tirages (CA)	2 500 000	4 250 000	7 900 000	10 800 000	9 350 000(2)	12 550 000(1)
Montant des tirages (CG)	5 240 000	3 680 000	5 900 000	9 800 000	8 850 000(2)	12 550 000(1)
Montant des remboursements (CA)	2 500 000	2 750 000	5 500 000	6 700 000	5 600 000	10 000 000
Montant des remboursements (CG)	5 240 000	3 680 000	3 500 000	6 700 000	10 600 000	10 000 000
CRD (CA)	0	1 500 000	2 400 000	5 500 000	3 750 000	6 300 000
CRD (CG)	0	0	2 400 000	5 500 000	3 750 000	6 300 000

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la commune et les comptes administratifs (CA) et comptes de gestion (CG).

CRD : capital restant dû.

(1) Dont 500 000 € de tirage pour remboursement en lignes de trésorerie.

(2) Dont 1 100 000 € de tirage pour remboursement en lignes de trésorerie.

La commune fait par ailleurs reposer le financement de dépenses de moyen terme sur des outils destinés à être mobilisés sur le court terme, en utilisant de plus en plus ses lignes de trésorerie. En effet, au cours de l'exercice 2014, 13 tirages ont été effectués pour quatre remboursements et 17 tirages pour six remboursements en 2015. Depuis 2011, le montant des tirages a tendance à augmenter, passant de 4,25 M€ en 2011 à 12,55 M€ en 2015. La commune n'est jamais parvenue à solder le solde mobilisé au 31 décembre de chaque exercice depuis 2012. En outre, l'analyse de la trésorerie en 2014 et 2015 permet de démontrer une situation constamment à découvert vis-à-vis des banquiers, hormis lors du versement annuel des dotations de solidarité de l'État qui a permis à la commune de solder son découvert en 2014 et à en rembourser 65 % courant 2015<sup>33</sup>.

La chambre estime que l'objectif de la commune n'a pas été respecté dans la mesure où la gestion observée sur la période 2010-2015 ne s'est pas effectuée en « trésorerie zéro », ce qui a entraîné des frais financiers de plus en plus importants et a fait reposer le financement de dépenses de moyen terme sur des outils destinés à être mobilisés sur le court terme. Elle recommande, dès lors, à la commune de gérer de façon optimisée sa trésorerie par la mise en place d'un plan de trésorerie établi mensuellement.

<sup>33</sup> Sur 10 M€ de mobilisés, 6,5 M€ ont été remboursés les 23 et 24 juin 2015.

## 4.4.1.7 Engagements hors bilan

Les engagements hors bilan figurant au compte administratif 2015 concernent notamment des garanties d'emprunts pour 22,57 M€, dont l'essentiel concerne des opérations de logement social.

## 4.4.2 Budget 2016 et perspectives d'évolution

## 4.4.2.1 L'exercice 2016

Tableau n° 7 : Exécution de l'exercice 2016

En M€	2015	2016	
		Compte de gestion	Budget primitif
Produits de gestion (A)	43,76	44,56	43,92
<i>Dont charges à caractère général</i>	9,68	9,81	10,08
<i>Dont charges de personnel</i>	26,25	26,32	26,72
<i>Dont subventions de fonctionnement</i>	2,65	2,60	2,60
Charges de gestion (B)	38,95	39,15	39,85
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4,80	5,41	4,08
CAF brute	4,39	5,46	3,39
CAF nette ou disponible (C)	2,12	3,00	0,76
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	7,06	3,75	2,64
Financement propre disponible (C+D)	9,18	6,75	3,40
Dépenses d'équipement	15,73	13,77	14,06
<i>Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)</i>	0,69	0,11	0,15
<i>- Participations et inv. financiers nets</i>	0,19	- 0,24	- 0,02
<i>+/- Variation autres dettes et cautionnements</i>	0,00	0,00	- 0,02
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	- 7,43	- 6,89	- 10,78

Source : compte de gestion et budget primitif de la commune pour 2016.

L'ordonnateur avait affirmé, à l'occasion du débat d'orientations budgétaires 2016, que « l'objectif à poursuivre pour 2016 est de rétablir une capacité d'autofinancement » et que « la préparation du budget 2016 s'inscrit dans un contexte de continuité et de fortes ambitions en termes d'investissement ». Il ajoutait que « le programme pluriannuel d'investissement 2015/2021 représente 82 M€ de projets ».

Le compte de gestion 2016 de la commune permet de donner une tendance plutôt favorable dans la mesure où la capacité d'autofinancement nette dépasse les prévisions du budget primitif et celles réalisées en 2015.

#### 4.4.2.2 La prospective financière

Une analyse prospective a été réalisée par la chambre à partir des évolutions constatées entre 2011 et 2015. Elle permet d'estimer que la capacité d'autofinancement brute diminuerait de 38 % entre 2017 et 2020, passant de 7,3 % à 4,2 % des produits de gestion (de 3,3 M€ à 2,1 M€). La CAF nette deviendrait négative à compter de 2018 (- 139 000 € sur cet exercice, - 502 000 € en 2020). Pour maintenir un niveau d'investissement équivalent à la moyenne de ce qui a été réalisé entre 2011 et 2015 (13,5 M€), et sans mobiliser le fonds de roulement, la commune devrait emprunter 21,4 M€. L'encours de dette passerait ainsi de 21,6 M€ en 2015 à 29,7 M€ en 2020, conduisant la capacité de désendettement à se dégrader de 4,9 années en 2015 à 14,2 années en 2020.

Les services de l'ordonnateur élaborent des *scénarii* prospectifs, ce qui constitue une bonne pratique.

## 5 LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

### 5.1 Contexte communautaire

Depuis 2010, la communauté de l'agglomération creilloise<sup>34</sup> est compétente en matière de « dispositifs locaux de prévention de la délinquance ». Le conseil communautaire a décidé qu'étaient d'intérêt communautaire les dispositifs suivants : la maison de la Justice et du Droit, le conseil intercommunal de prévention de la délinquance et la mise en place et la gestion d'un observatoire intercommunal de la tranquillité publique.

Dans le cadre de la définition de la stratégie intercommunale de prévention de la délinquance, de sécurité et d'aide aux victimes (2010-2012), un diagnostic local de sécurité de l'agglomération creilloise avait été élaboré. Cette stratégie comportait deux objectifs, accompagnés d'actions : prévenir la délinquance des mineurs et des jeunes, soutenir les familles et protéger les victimes, et prévenir les dégradations, les atteintes au cadre de vie et l'insécurité dans les espaces et les grands équipements. Depuis 2013, cette stratégie semble avoir été reconduite *de facto*.

---

<sup>34</sup> Devenue communauté d'agglomération Creil Sud Oise au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

## **5.2 Les objectifs assignés à cette politique**

### **5.2.1 Un diagnostic local de sécurité qui date de 2013**

Un diagnostic local de sécurité, dont la commune ne connaît ni l'origine ni le coût, a été établi en 2013. Il dresse un état des lieux de la délinquance grâce à un comparatif effectué entre 2010 et 2012. S'il détaille l'évolution de certains actes délictueux, il ne permet pas de saisir l'évolution globale de la délinquance entre 2010 et 2012 sur le territoire de la commune. Ce diagnostic n'a, depuis, pas fait l'objet d'une actualisation. Le sentiment d'insécurité ressenti par les habitants n'a pas fait l'objet d'une étude dédiée.

Au début du contrôle de la chambre, les services de la commune n'ont pas été en mesure de communiquer le diagnostic local de sécurité de l'agglomération creilloise. Ce n'est qu'après que la chambre se soit rapprochée des services de la communauté de l'agglomération que ce document lui a été transmis.

Dans le cadre de sa compétence « mise en place et la gestion d'un observatoire intercommunal de la tranquillité publique », la communauté de l'agglomération creilloise dispose de rapports réalisés régulièrement par une société spécialisée. Ces documents, pourtant en partie alimentés par la police municipale de Creil, n'ont pu être produits par les services de la commune.

Ces constats illustrent, d'une part, le manque d'appropriation du diagnostic intercommunal par les services de la commune et, d'autre part, l'absence de partage d'informations entre la communauté d'agglomération et la commune.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que les informations sont partagées avec la communauté d'agglomération lors des réunions telles que le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et qu'il est, par ailleurs, difficile de mesurer un sentiment de sécurité.

### **5.2.2 L'absence de stratégie communale globale**

Au cours du contrôle de la chambre, les services n'ont pas communiqué la stratégie intercommunale fixée dans le cadre du conseil intercommunal de prévention de la délinquance.

Le conseil municipal n'a jamais délibéré pour définir une stratégie globale de sécurité et de prévention de la délinquance sur le territoire de la commune. Des objectifs ont toutefois été définis à l'occasion de l'examen de certains projets particuliers par le conseil municipal. Il en a par exemple été ainsi pour la mise en place de la vidéo-protection et du centre de supervision urbaine. La vidéo-protection y est présentée comme « un outil au service de la politique de sécurité et de prévention de la délinquance de la ville. Ses objectifs sont d'accroître le sentiment de sécurité, tranquilliser l'espace public pour en permettre un véritable partage entre tous les usagers, d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans des lieux exposés à des risques d'agression et de vol ».

Le pilotage de cette politique par les élus répond, par conséquent, plus à une logique ponctuelle que stratégique.

### **5.3 Les moyens mis en œuvre**

#### **5.3.1 L'organisation des services**

La politique de sécurité et de prévention de la délinquance de la commune de Creil repose sur des services appartenant à deux pôles. Ainsi, le service prévention/médiation, composé de 12 agents, relève du pôle « citoyenneté et démocratie locale », tandis que le centre de supervision urbaine, la police municipale et le service « régie du domaine public » relèvent du pôle « affaires juridiques et tranquillité publique ». Cette dichotomie résulte d'une volonté communale de séparer les volets préventif et répressif de cette politique.

Le service « régie du domaine public » est chargé de l'organisation et de la surveillance de l'occupation du domaine public, telle que foires, fêtes foraines, marchés de plein vent, terrasses, etc. Il recouvre les produits de ces différentes manifestations.

Cette régie a fait l'objet d'un détournement de fonds, d'un montant de 15 882,52 € en 2014, détecté par une vérification du comptable public assignataire. Le dernier contrôle du comptable, effectué en 2016, n'a pas révélé de nouveau dysfonctionnement majeur. La chambre note qu'aucun contrôle de l'ordonnateur sur cette régie n'a eu lieu au cours de la période 2010-2015, contrairement aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT et recommande de procéder désormais à des contrôles périodiques des régies.

L'ordonnateur précise, en réponse aux observations provisoires, que « dorénavant les services financiers feront eux aussi les contrôles sur place et sur pièces, de manière inopinée et en dresseront procès-verbal ».

#### **5.3.2 L'exécution des conventions avec la police nationale**

Les relations entre la ville et la police nationale ont fait l'objet d'une contractualisation puisque deux conventions ont été conclues au cours de la période sous revue, conformément à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure. La dernière convention, signée en 2015, précise la nature et les lieux d'interventions des agents de la police municipale et détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles des forces de sécurité de l'État.

La coordination entre les forces de sécurité de l'État et la police municipale se fait principalement au travers de différentes réunions étendues à d'autres acteurs tels que les bailleurs sociaux, les directeurs des collèges et lycées et des représentants du service de transport de l'agglomération creilloise.

La convention signée en 2015 prévoyait l'établissement de plusieurs documents : un rapport périodique annuel sur les conditions de mise en œuvre de la convention et une évaluation annuelle de son application au cours d'une réunion du conseil intercommunal de prévention de la délinquance. Aucun de ces documents n'a pu être transmis à la chambre. Il ne semble pas que ceux-ci aient été rédigés.

Par ailleurs, aucun agent de la police municipale n'est affecté au poste de commandement de la police nationale, alors que la convention le prévoyait dans certains cas. Aucune opération conjointe n'est conduite et aucun déport d'images du système de vidéo-protection vers le poste de commandement de la police nationale n'a été effectué. Le commissariat de Creil devrait être prochainement réhabilité et le déport d'images pourrait être mis en place à cette occasion.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « lors des événements sur la Ville (Foire aux marrons, fête de la St Sylvestre...) un agent de la police nationale est affecté au centre de supervision urbaine ».

### 5.3.3 Les moyens humains

Au cours de la période contrôlée, l'effectif des agents communaux affectés à la politique de sécurité et de prévention de la délinquance est passé de 29,75 équivalents temps plein (ETP) à 40,75 ETP, soit une augmentation de 37 %. Cette hausse est due principalement à la création du centre de supervision urbaine mais également à l'augmentation de l'effectif des médiateurs et de la police municipale. Le coût de ces moyens humains peut être estimé à 1 569 894,61 €<sup>35</sup> en 2015.

**Tableau n° 8 : Effectif des agents affectés à la politique de sécurité et de prévention de la délinquance en équivalents temps plein**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution
<b>Médiateurs</b>	10	11	11	11	12	12	20 %
<b>Police municipale</b>	19	18	15	18	21	20	5 %
<b>Centre de supervision</b>					5	8	
<b>Services centraux</b>	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	
<b>Totaux</b>	29,75	29,75	26,75	29,75	38,75	40,75	37 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les données fournies par la commune.

<sup>35</sup> (Nombre d'agents de catégorie A x coût moyen d'un emploi de catégorie A) + (Nombre d'agents de catégorie B x coût moyen d'un emploi de catégorie B) + (Nombre d'agents de catégorie C x coût moyen d'un emploi de catégorie C).

Le nombre de policiers municipaux *stricto sensu* représente 4,1 agents pour 10 000 habitants, soit légèrement moins que les 4,6 agents que l'on peut constater en moyenne dans les communes comparables<sup>36</sup>. Le nombre d'agents affectés au centre de supervision urbaine est de 8 ETP, soit un niveau similaire à ce qui est observé dans les communes comparables<sup>37</sup>. En revanche, l'effectif du service de police municipale et des effectifs rattachés est de 40,75 ETP contre 30,8 ETP dans les communes comparables<sup>38</sup>, soit 32 % de plus. Ceci trouve son explication dans le contexte local mais aussi dans le nombre de médiateurs qui concourent à la prévention de la délinquance.

À l'occasion du débat d'orientations budgétaires pour 2016, l'ordonnateur avait affirmé vouloir « double[r] [l]es effectifs de la police municipale pour étendre son amplitude d'intervention » d'ici deux à trois ans. Une augmentation du nombre d'agents affectés au centre de supervision urbaine est également prévue, compte tenu de l'accroissement du nombre de caméras.

En 2014, l'absentéisme des agents de la police municipale s'élevait à 21,91 % et à 28,02 % en 2015. Celui des médiateurs s'élevait à 21,19 % en 2014 et à 27,09 % en 2015. Celui des agents affectés au centre de supervision urbaine s'élevait à 19,81 % en 2015. Ces taux importants, et en progression, s'expliquent notamment par le nombre élevé d'absences liées à des accidents du travail, qui représentent près de 30 % des absences du service prévention/médiation.

Ainsi, en 2015, le taux global d'absentéisme des agents chargés de la sécurité et de la prévention de la délinquance s'élevait à 26,33 %. Un tel taux représente l'équivalent de la perte de 12 ETP et une somme de 486 711,48 €.

### 5.3.4 Les moyens matériels

En août 2011, la commune disposait d'un dispositif limité de vidéo-protection (6 caméras sur la voie publique et 19 caméras dans des parkings) qui ne lui donnait pas entière satisfaction dans la mesure où les images ne pouvaient faire l'objet d'une exploitation en temps réel. Elle a donc décidé, en 2013, de se doter d'un système de vidéo-protection composé, dans un premier temps, de 10 caméras et d'un centre de supervision urbaine. Cette opération a représenté un coût global de 579 198,83 € HT, bien supérieur aux 251 361,42 € HT prévus initialement dans le cadre de la passation du marché<sup>39</sup>. En retranchant les subventions perçues<sup>40</sup>, le coût net global s'établit pour la commune à 455 295,94 € HT. Si un avenant, conclu à la suite de problèmes techniques<sup>41</sup>, peut expliquer un surcoût de 45 065,74 € HT, les prestations du titulaire du marché auront coûté 70 % de plus que ce qui était prévu au devis estimatif, sur lequel était fondée l'analyse des offres. Cet important écart provient du recours à un marché à bons de commande avec minimum et maximum passé en application de l'article

<sup>36</sup> Source : Villes de France, *Panorama de la police municipale des Villes de France*, juin 2015.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Notamment au devis estimatif.

<sup>40</sup> 120 015 € au titre du fonds interministériel de prévention de la délinquance et 3 887,89 € au titre de la dotation de développement urbain.

<sup>41</sup> Liés à un réseau fibre optique dont la ville n'a pu bénéficier.



77 du code des marchés publics alors en vigueur. En effet, l'utilisation de ce type de marché a permis au titulaire du marché de tendre plus aisément vers le maximum que vers l'estimation qu'il avait produite lors de la passation du marché. La chambre relève que la mise en place du système de vidéo-protection s'est révélée coûteuse en raison de l'utilisation d'une procédure de passation de la commande mal maîtrisée.

En 2016, la commune a décidé d'étendre son système de vidéo-protection en augmentant le nombre de caméras de 10 à 13. Consciente du surcoût observé lors de la précédente procédure, elle a décidé de fixer des bornes à ce nouveau contrat, comprises entre 181 000 € HT à 224 000 € HT. À terme, la volonté de l'ordonnateur est de disposer d'un système de vidéo-protection composé d'une quarantaine de caméras.

La commune n'a pu estimer le coût de fonctionnement de son centre de supervision urbaine. La chambre considère que les charges de personnel afférentes peuvent être évaluées à 302 385,14 € annuels.

La législation applicable aux centres de supervision urbaine est respectée. Ainsi, conformément à l'article L. 252-1 du code de la sécurité intérieure, le maire de Creil dispose d'une autorisation d'installation d'un système de vidéo protection délivrée par le préfet de l'Oise. Conformément à l'article L. 251-3 dudit code, « *Les opérations de vidéo-protection de la voie publique sont réalisées de telle sorte qu'elles ne visualisent pas les images de l'intérieur des immeubles d'habitation ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées* » grâce à un masquage irréversible de ces zones et « *Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéo protection et de l'autorité ou de la personne responsable* », grâce à l'apposition de panneaux aux entrées de la commune. L'entrée dans le centre de supervision est sécurisée et nul ne peut y pénétrer sans habilitation. Le registre des entrées est correctement tenu. Conformément à l'autorisation délivrée par le préfet, les images sont détruites 15 jours après leur enregistrement.

### 5.3.5 Les moyens financiers

La fonction 112 « Police municipale » du budget, présentée aux élus municipaux à l'occasion du vote du compte administratif, retrace les dépenses afférentes à la police municipale. Cette fonction représentait une dépense de près de 900 000 euros en 2015, en augmentation de 40 % par rapport à 2010 en raison, principalement, de la hausse de l'effectif rémunéré.

**Tableau n° 9 : Fonction 112 « Police municipale »**

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution
<b>Dépenses</b>	642 297,95	677 324,35	810 367,29	747 616,77	774 684,67	896 097,31	40 %
<b>Recettes</b>	690,00	690,00	0	26 661,28	2 190,00	969,40	40 %
<b>Solde</b>	641 607,95	676 634,35	810 367,29	720 955,49	772 494,67	895 127,91	40 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les données fournies par la commune.

Cette fonction ne reprend toutefois pas l'ensemble des dépenses liées à la politique de sécurité et de prévention de la délinquance. Pour approcher ce coût global, il convient d'additionner les différents postes de dépenses décrits précédemment, notamment ceux relatifs au centre de supervision urbaine et au service prévention/médiation. Ainsi, en 2015, le coût global approchant de cette politique peut être estimé à 1,66 M€, soit 4 % des charges de gestion de la commune, dont 1,57 M€ de charges de personnel, soit 6 % des charges totales de personnel.

## **5.4 Les résultats obtenus**

### **5.4.1 Les résultats évalués par la commune**

La commune n'évalue pas les résultats des actions mises en œuvre concernant cette politique. Aucun bilan écrit des actions entreprises n'est remis aux élus et la commune ne possède pas d'indicateurs formalisés et réguliers de suivi des infractions et des actes de criminalité commis sur son territoire<sup>42</sup>.

L'ordonnateur mentionne, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « ni les services de l'État, ni les services de police, ni les services de la justice ne fournissent les chiffres de la délinquance du territoire ». Il ajoute qu'une évaluation est effectuée par la communauté d'agglomération Creil Sud Oise. La chambre observe que cette évaluation, non transmise à la chambre au cours du contrôle par la commune, pourrait utilement permettre d'améliorer l'information des conseillers municipaux.

### **5.4.2 Les résultats au travers des « états 4001 »**

Les « états 4001 », établis par les forces de sécurité de l'État, retracent l'ensemble des faits constatés par la police et la gendarmerie, classés selon 107 index différents. La chambre précise que l'évolution de ces chiffres est à prendre avec précaution dans la mesure où différentes méthodes de comptabilisation ont été utilisées par le ministère de l'intérieur au cours de la période contrôlée, ce qui peut expliquer notamment l'évolution des chiffres constatés entre 2013 et 2014.

---

<sup>42</sup> Les données les plus récentes communiquées par la commune concernaient l'exercice 2011.

**Tableau n° 10 : Évolution de la délinquance**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010-2016	Évolution 2014-2016
Faits constatés	4 723	4 737	4 480	4 671	5 590	5 586	5 161	9 %	- 8 %
Infractions révélées par l'activité des services	566	617	493	459	551	586	634	12 %	15 %

Source : états 4001 relatifs à l'évolution de la délinquance et de l'activité judiciaire sur la commune de Creil.

Il est constaté une baisse de la délinquance de 8 % entre 2014 et 2016, sans qu'il soit possible de distinguer empiriquement la part qui revient aux forces de sécurité de l'État de celle revenant aux agents communaux.

En conclusion, le pilotage des services municipaux chargés de la politique de sécurité et de prévention de la délinquance apparaît défaillant en raison, d'une part, de l'absence de définition d'une stratégie communale et, d'autre part, de l'absence d'appropriation, par les services de la ville d'un diagnostic et d'un cadre d'intervention intercommunal. Les moyens, notamment humains, alloués à cette mission sont croissants sur la période contrôlée et représentent un coût de fonctionnement annuel de plus d'1,6 M€ en 2015, soit de 4 % des charges de gestion. Les résultats de cette politique ne font pas l'objet d'évaluation par la commune.

\*

\* \*





# **RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

## **COMMUNE DE CREIL (Département de l'Oise)**

Exercices 2010 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Jean-Claude Villemain : réponse de 12 pages.

« 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 leur auteurs » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).





Les publications de la chambre régionale des comptes  
Hauts-de-France  
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>

**Chambre régionale des comptes Hauts-de-France**

14, rue du Marché au Filé – 62012 – Arras cedex

adresse mél. : [hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr)