



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE

COMMUNE DE SARCELLES
(95)

*Cahier n° 1 : Situation financière et
qualité des comptes*

Exercices 2010 et suivants

Observations définitives
délibérées le 21 septembre 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS	8
RAPPELS A LA REGLEMENTATION	8
OBSERVATIONS	9
1. INTRODUCTION	9
1.1. Rappel de la procédure.....	9
1.2. La réactivité de la collectivité aux constats du précédent examen de gestion	9
2. PRESENTATION DE LA COMMUNE	10
2.1. La population	10
2.2. Une intercommunalité au poids démographique renforcé.....	10
3. QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	11
3.1. Le budget communal.....	11
3.1.1. Une procédure budgétaire partiellement formalisée.....	11
3.1.2. Un budget préparé sans véritables outils prospectifs	12
3.1.3. Un budget voté avec reprise du résultat de la gestion écoulee	12
3.1.4. Des opérations d'équipement individualisées en section d'investissement.....	12
3.2. Une information budgétaire à enrichir	13
3.2.1. Les annexes budgétaires.....	13
3.2.2. Le débat d'orientation budgétaire (DOB).....	13
3.2.3. Les rapports sur l'emploi de ressources spécifiques	15
3.3. L'exécution budgétaire.....	16
3.3.1. Les rattachements en section de fonctionnement	16
3.3.2. Le suivi de l'exécution budgétaire	17
3.3.3. Une régularisation des cessions non conforme au principe d'annualité budgétaire	18
3.3.4. Un résultat régulièrement affecté, mais sans garantie d'exactitude	19
3.4. Une fiabilité des comptes à améliorer	20
3.4.1. L'absence de provisions.....	20
3.4.2. Un suivi du patrimoine inexistant	21
3.4.3. Des régularisations d'écritures patrimoniales à effectuer.....	21
3.4.4. Des écritures à apurer au budget principal	25
3.4.5. Les écritures liées à la renégociation d'emprunts à compléter	26
4. LA SITUATION FINANCIERE	29
4.1. Périmètre de l'analyse financière	29
4.1.1. Des données non retraitées	29
4.1.2. La comparaison de la commune avec la strate	29
4.2. Les produits et les charges	30
4.2.1. La section de fonctionnement	30
4.2.2. Les produits et les charges de gestion	30
4.3. La péréquation financière.....	31
4.3.1. Des ressources de péréquation financière déterminantes	31
4.3.2. Les produits fiscaux	32
4.3.3. Les ressources issues de l'intercommunalité.....	35

4.4. Les charges de fonctionnement	35
4.4.1. Le dynamisme des dépenses de personnel	35
4.4.2. Les contributions et subventions de fonctionnement	36
4.4.3. Les charges financières	37
4.5. La capacité d'autofinancement.....	37
4.6. Un investissement soutenu, financé par l'emprunt.....	38
4.6.1. La priorité donnée au secteur scolaire	38
4.6.2. Le financement des dépenses d'équipement	38
4.6.3. L'endettement	39
4.7. L'équilibre bilanciel, une trésorerie sous forte tension	40
4.7.1. Le fonds de roulement.....	40
4.7.2. Un besoin en fonds de roulement négatif, traduisant des paiements en instance supérieurs aux créances..	40
4.7.3. Un montant significatif de recettes en attente	40
4.7.4. Une trésorerie sous forte tension	40
4.8. Éléments de prospective financière	41
5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	41
5.1. Un effectif et une masse salariale en augmentation	41
5.2. Un pilotage des ressources humaines perfectible	43
5.3. Un temps de travail en deçà de la moyenne des communes et reposant sur un régime juridique fragile	44
5.3.1. Un régime du temps de travail juridiquement fragile	44
5.3.2. Un temps de travail en deçà de la moyenne des communes.....	47
5.3.3. Les heures supplémentaires.....	48
5.3.4. Le compte épargne-temps	49
5.4. Un absentéisme en hausse	50
5.4.1. Un absentéisme en hausse entre 2010 et 2015	50
5.4.2. Les mesures de lutte contre l'absentéisme	50
5.5. La gestion des carrières	51
5.5.1. Des DGAS surnuméraires et assurant de facto le rôle de DGS	51
5.5.2. Une procédure d'avancement peu utilisée comme outil de pilotage	52
5.6. Le régime indemnitaire	54
5.6.1. Le régime indemnitaire de base	54
5.6.2. Une prime annuelle aux bases juridiques incertaines	56
5.6.3. Une mise en place du RIFSEEP envisagée pour 2017	57
5.6.4. Une nouvelle bonification indiciaire largement attribuée	57
5.7. Les collaborateurs de cabinet	59
5.7.1. La réglementation en vigueur.....	59
5.7.2. Les pratiques de la commune	60
5.8. Les indemnités versées aux élus.....	60
5.9. Les avantages en nature	61
5.9.1. Les logements de fonction.....	61
5.9.2. Les autres avantages en nature	61
5.10. Des arrêtés fréquemment rétroactifs.....	62
5.11. La gestion des ressources humaines, un levier d'efficience pour améliorer la gestion de la commune	62
6. LA COMMANDE PUBLIQUE.....	63
6.1. L'organisation de la commande publique	63
6.1.1. La direction de la commande publique	63
6.1.2. Une démarche de mutualisation amorcée.....	64
6.1.3. Des supports d'organisation de la commande publique consolidés	64

6.2. Une passation des marchés publics globalement conforme aux dispositions en vigueur, malgré certaines insuffisances.....	65
6.2.1. Une analyse des besoins généralement limitée	66
6.2.2. Un allotissement parfois insuffisant	66
6.2.3. L'analyse des offres	67
ANNEXES	68
Annexe n° 1 : données relatives à la qualité de l'information budgétaire et comptable.....	69
Annexe n° 2 : données financières rétrospectives	74
Annexe n° 3 : ratios de structure d'analyse financière 2010-2015.....	76
Annexe n° 4 : ratios de niveau d'analyse financière 2010-2015	77
Annexe n° 5 : fonds de roulement et besoin en fonds de roulement	78
Annexe n° 6 : régime des congés de la ville de Sarcelles	80
Annexe n° 7 : jours d'absence par motif.....	81
Annexe n° 8 : estimation du coût de l'absentéisme.....	82
Annexe n° 9 : comparaison du nombre de jours d'autorisation d'absence, par motif, accordé par la ville de Sarcelles avec l'échantillon du Rapport <i>sur le temps de travail dans la fonction publique de mai 2016</i>	83
Annexe n° 10 : Glossaire des sigles	84

SYNTHESE

Située dans le département du Val-d'Oise à un peu moins de 20 kilomètres au nord de Paris, la ville de Sarcelles comptait 56 828 habitants, en 2014. Après la très forte croissance démographique des années 1950 et 1960, la population s'est peu à peu stabilisée et elle décroît même depuis plusieurs années. Le territoire communal est constitué de cinq quartiers, dont le plus peuplé, le quartier des Lochères, au sud, regroupe 65 % des habitants. C'est un quartier représentatif de l'urbanisme de cette période de développement rapide de certaines communes de grande banlieue parisienne. Ce secteur a fait l'objet d'un important réaménagement dans le cadre de la convention conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de 2007 à 2012, et il fait partie des quartiers d'intérêt national du nouveau plan de rénovation urbaine, au titre de la période 2014-2024.

La population de la commune est jeune car près de 50 % des Sarcellois avaient moins de 30 ans en 2013. Avec un taux de chômage de 14,9 %¹ et un taux de pauvreté de 33,7 %², notamment, la commune présente de nombreux critères de fragilité socio-économique. Cette situation n'est pas sans conséquences sur le niveau des charges et des ressources fiscales.

Dans le cadre de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) Val de France, dont Sarcelles était membre, a fusionné avec la communauté Roissy Portes de France. Le nouvel EPCI créé au 1^{er} janvier 2016, la communauté d'agglomération Roissy Pays de France, regroupe désormais 42 communes, dont plusieurs de Seine-et-Marne, et une population de près de 350 000 habitants.

Une prise en compte des recommandations du précédent contrôle à l'exception du suivi patrimonial

La commune a mis en œuvre la plupart des recommandations formulées par la chambre dans son rapport de 2011. Ainsi, elle attribue désormais les subventions aux associations dans le cadre de conventions conclues au terme d'une procédure formalisée d'examen des demandes. Elle a également mis en place un système de délivrance de mandats spéciaux pour le remboursement des frais de missions des élus et remédié aux confusions identifiées dans l'attribution de logements pour nécessité absolue et utilité du service.

Néanmoins, les insuffisances en matière de suivi du patrimoine, relevées lors du précédent examen de gestion, ont persisté.

Un défaut de suivi patrimonial qui a une incidence sur la sincérité budgétaire et la fiabilité des comptes

Le patrimoine de la commune demeure en effet toujours mal connu, en l'absence de tenue d'un inventaire complet et correctement valorisé. Cette méconnaissance ne permet pas de comptabiliser systématiquement les produits et les charges liées aux cessions au titre de l'exercice budgétaire auxquels ils se rapportent, ce qui est contraire au principe d'indépendance des exercices. Cette situation a notamment été constatée s'agissant de cessions réalisées sur des exercices antérieurs, pour un montant de 3 M€³, qui demeuraient en attente d'inscription au budget, en l'absence de valeur d'entrée inscrite à l'inventaire.

⁽¹⁾ Selon la définition du Bureau international du travail, appliquée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

⁽²⁾ Selon la méthodologie retenue par l'Insee, le taux de pauvreté est défini comme la proportion d'individus dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian.

⁽³⁾ M€ : million d'euros.

Par ailleurs, l'existence d'un volume très important d'immobilisations en cours, d'un montant de 175,8 M€ au budget principal (42 % de la valeur brute du patrimoine) et de 17,4 M€ au budget annexe de l'assainissement (58 % de la valeur brute du patrimoine), en l'absence de mise à jour régulière, ne permet pas de calculer la dépréciation des actifs correspondants sur leur durée de vie, une fois ceux-ci achevés et mis en service ni, le cas échéant, de procéder à la reprise des subventions d'équipement reçues et ayant servi à financer ces biens.

Il résulte de ces constats que le montant du résultat comptable, arrêté par la collectivité après exécution de son budget, qui comprend le budget principal et les budgets annexes, ne peut être connu avec toute l'exactitude requise.

Une incidence financière significative pour le budget annexe de l'assainissement

Ce défaut de suivi du patrimoine a une incidence significative pour le budget annexe du service public d'assainissement. En effet, celui-ci, en raison de sa nature industrielle et commerciale, doit pratiquer l'amortissement de tous les actifs suivant la règle du *prorata temporis* et la reprise de l'ensemble des subventions d'équipement reçues.

Or, la question de la valorisation des actifs de ce service revêt une acuité certaine dans la perspective de son transfert à l'intercommunalité. L'établissement public de coopération intercommunale précité exercera, en effet obligatoirement cette compétence au 1^{er} janvier 2020, en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRÉ ».

Un mode de régularisation des erreurs comptables à revoir

À cet égard, la commune a engagé, en 2016, une régularisation partielle des écritures d'amortissement des réseaux d'assainissement et de reprise des subventions d'investissement afférentes. Par dérogation à la durée d'amortissement de 30 ans, en vigueur pour ces actifs, elle a décidé d'apurer le stock d'amortissement de 5,48 M€ sur une durée de 20 ans et de reprendre le montant total des subventions de 2,93 M€ sur une durée de 10 ans.

Cette modalité de régularisation présente l'avantage d'en limiter l'impact sur le budget car les écritures annuelles, en section d'exploitation, tendent à se compenser. Elle n'est cependant pas régulière car, même à titre exceptionnel, les durées d'amortissement des biens et des subventions doivent être identiques, selon les dispositions de l'instruction comptable et budgétaire M4 relative aux services industriels et commerciaux.

Par ailleurs, au regard des montants significatifs à régulariser, une autre méthode serait de préférence à envisager. Elle viserait à imputer la rectification des écritures relatives aux exercices précédents sur la situation nette (les résultats antérieurs mis en réserve) et non sur le résultat de l'exercice en cours ou des suivants. Il s'agit en effet d'une opération relevant par nature de la section d'investissement.

Cette méthode serait également à privilégier pour procéder au rattrapage des amortissements des biens, actuellement maintenus en encours, à l'occasion de leur transfert à l'intercommunalité.

Une commune fortement dépendante des ressources liées à la péréquation financière

Disposant de faibles ressources fiscales (celles-ci ne représentaient, en 2016, que 24 % des produits de gestion), la commune est fortement dépendante des dispositifs de péréquation financière qui ont pour finalité de compenser les inégalités de charges et de ressources entre les collectivités territoriales. Les ressources en provenance de la péréquation ont ainsi représenté 44 % des produits de gestion, toujours en 2016, dont 27 M€ au titre de la seule dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Cette dotation constitue la part la plus importante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État.

Lors de la période 2012-2016, la hausse des dépenses a été contenue. Toutefois les charges de personnel ont sensiblement progressé et quelque peu dépassé, en 2015, la moyenne de la strate démographique à laquelle appartient la commune, c'est-à-dire les communes dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants.

Dans ces conditions, la capacité d'autofinancement (Caf) brute, qui renseigne sur la capacité de la collectivité à assurer par ses ressources propres le remboursement en capital de la dette et à financer une part plus ou moins élevée des dépenses d'équipement nouvelles, après avoir nettement diminué de 2012 à 2015, passant de 12,13 M€ à 7,73 M€, représente moins de 10 % des produits de gestion. Toutefois elle a de nouveau augmenté en 2016. Quant à la Caf nette, c'est-à-dire la Caf brute diminuée du remboursement en capital de la dette, elle est demeurée négative depuis 2013. Elle n'a donc pas permis de limiter le recours à l'emprunt pour assurer le financement des dépenses d'équipement.

L'endettement, structurellement plus élevé pour Sarcelles que la moyenne de la strate, a également augmenté. Cette dette a été renchérie, en 2015, par le coût de sortie d'un emprunt structuré présentant des risques de taux, en partie pris en charge par le Fonds de soutien aux collectivités territoriales confrontées au refinancement de ce type d'emprunt.

Si la commune veut conforter sa capacité d'autofinancement et maîtriser son endettement, elle devra ainsi, au-delà des seules ressources en provenance de la péréquation financière, s'efforcer de réaliser des économies de fonctionnement. Cette maîtrise devra s'exercer en matière de gestion du personnel comme de charges générales, dont certaines ont été engagées. Elle devra aussi rechercher à optimiser ses recettes de gestion et veiller à donner une priorité stricte à ses dépenses d'équipement nouvelles.

Enfin, toute réflexion stratégique en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion et de retrouver des marges de manœuvre financières devra désormais s'inscrire dans le cadre de l'intercommunalité élargie et du surcroît d'efficience qui devrait en être retiré, en termes de mutualisation des services et de gestion des compétences exercées par le nouvel EPCI.

Un pilotage des ressources humaines à renforcer

La commune disposait d'un effectif physique permanent s'élevant à 1 187 agents, au 31 décembre 2015, en hausse de 1,1 % par an entre 2010 et 2016. Atteignant 50,24 M€, en 2016, les charges de personnel ont crû en moyenne annuelle de 3,5 % au cours de cette période et elles constituent en moyenne 58,7 % des charges de gestion courante.

S'écartant de plusieurs manières des textes en vigueur, le régime du temps de travail annuel des agents, qui peut être estimé à 1 517 heures selon les données transmises par la commune, est nettement inférieur à la durée légale annuelle de 1 607 heures. Cet écart représente un coût théorique pour la commune d'environ 1,2 M€.

Représentant 46 200 journées en 2015, l'absentéisme a vu son coût augmenter de 11 % depuis 2010 et s'établir à 3,81 M€, en 2015, selon les évaluations de la commune, en dépit des premières mesures prises en matière de prévention et de contrôle.

La commune trouverait avantage, par ailleurs, à instaurer une gestion des carrières accordant davantage de place à la manière de servir des agents. La procédure d'évaluation en place depuis la fin des années 1990 n'a en effet qu'un impact réduit sur leur carrière, tant pour l'avancement d'échelon, systématiquement accordé à l'ancienneté minimale, que pour la mise en œuvre du régime indemnitaire.

Le régime indemnitaire de la commune vise à octroyer un montant égal aux agents exerçant des fonctions similaires, sans distinction de grade ou de cadre d'emploi. Une tel dispositif ne permet pas d'utiliser la rémunération au mérite comme outil de motivation des agents. La commune a également mis en place, depuis 1985, une prime annuelle équivalente à un mois de traitement, dont le montant total a atteint 1,9 M€, en 2015, et dont le fondement juridique paraît fragile. La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), comme l'indiquent au demeurant les divers termes de sa dénomination, offrira à cet égard l'opportunité de réexaminer en profondeur le régime indemnitaire de la commune afin d'en faire un véritable outil au service de l'amélioration de l'efficacité de la gestion.

Au-delà du seul respect des normes juridiques, l'amélioration de la gestion des ressources humaines doit en effet constituer pour la commune un levier essentiel pour concilier qualité du service public rendu aux administrés, motivation des agents et maîtrise des charges de personnel.

La mise en œuvre précitée du RIFSEEP, en vue d'adapter le régime indemnitaire, de le rendre plus attractif pour les agents d'encadrement et d'introduire des éléments de modulation en fonction de la qualité du service effectué et de l'investissement des agents, mais aussi l'instauration d'une véritable gestion prévisionnelle de l'effectif communal, le réexamen de la durée annuelle de travail, le renforcement de la politique de lutte contre l'absentéisme et la mise en œuvre d'une politique de formation ambitieuse constituent sans doute pour la commune les clés pour améliorer la productivité des agents ainsi que la qualité du service rendu aux administrés et pour reconstituer des marges de manœuvre budgétaires.

Pour être efficaces, ces instruments de gestion supposent cependant que la commune se dote des outils nécessaires. Elle pourra ainsi disposer d'une vision et d'un suivi précis de l'effectif communal. Cela passe notamment par la mise à jour de son système d'information. L'obligation de présenter un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), doté d'éléments relatifs à la structure des effectifs et à l'évolution des dépenses de personnel, prévue par la loi NOTRe du 7 août 2015, constitue à cet égard une opportunité dont la commune pourrait se saisir.

Des procédures d'achat public bien encadrées, mais pouvant gagner en efficacité

Les procédures d'achat public, au regard de l'échantillon de marchés examinés, sont apparues conformes à la réglementation en vigueur.

L'efficacité des achats pourrait cependant être améliorée par une pratique plus élaborée de la définition préalable des besoins de la commune. Celle-ci doit également veiller à assurer un respect plus strict de la procédure d'allotissement, qui a pour objet d'accroître la concurrence, notamment en facilitant l'accès des petites entreprises aux marchés passés par la commune et donc d'améliorer l'efficacité de la commande publique.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Page 16

Fiabiliser le recensement des charges à rattacher par la production, par les services gestionnaires, d'un justificatif du service fait au 31 décembre de l'exercice, en commençant par les montants significatifs.

Recommandation n° 2 : Page 22

En liaison avec le comptable public, apurer les comptes d'amortissement d'immobilisations corporelles 28151 et 28154, non mouvementés, respectivement depuis 1997 et 2002.

Recommandation n° 3 : Page 24

Rectifier les amortissements des réseaux d'assainissement et les reprises des subventions d'investissement afférentes par imputation des masses à la situation nette et non au résultat de l'exercice en cours et suivants

Recommandation n° 4 : Page 25

Recenser les informations au sein des services municipaux et, avec le concours du comptable public, identifier les encours d'actifs à transférer en compte d'immobilisation définitive et leur date de mise en service, afin de déterminer le montant des amortissements antérieurs à régulariser, de préférence sur la situation nette.

Recommandation n° 5 : Page 43

Se doter d'un système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) plus performant, afin de renforcer le pilotage des ressources humaines.

Recommandation n° 6 : Page 57

Mettre à profit le passage au RIFSEEP pour réexaminer en profondeur le régime indemnitaire, et en faire un outil au service de l'amélioration de l'efficacité de la gestion.

RAPPELS A LA REGLEMENTATION

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les rappels à la réglementation suivants :

Rappel à la réglementation n° 1 : Page 52

Respecter le tableau des emplois, s'agissant du nombre de DGAS, et se conformer aux dispositions du décret du 30 décembre 1987, en ce qui concerne l'accès à l'emploi de DGS.

Rappel à la réglementation n° 2 : Page 62

Veiller au respect du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs.

Rappel à la réglementation n° 3 : Page 67

Recourir à la procédure d'allotissement lorsque les conditions sont réunies, conformément aux termes de l'article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative au marchés publics.

OBSERVATIONS

1. INTRODUCTION

1.1. Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa sixième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif à la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

Ce rapport a été arrêté au vu des observations provisoires communiquées au préalable au maire de la commune, M. François Pupponi, des extraits adressés à un certain nombre de personnes concernées, ainsi que des réponses adressées en retour à la chambre par le maire, par une ancienne collaboratrice de cabinet du maire et par la directrice générale adjointe des services, respectivement enregistrées au greffe de la chambre le 10 juillet le 20 juin le 22 juin 2017.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 21 septembre 2017 et qui a été présidé par M. Geneteaud, président de section, MM. Mircher et Preciado-Lanza, premiers conseillers, M. Lesquoy, conseiller et Mme Mesnard, conseillère.

Ont été entendus :

- en son rapport M. Lesquoy, conseiller, assisté de Mme Ferrand, vérificatrice,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

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

1.2. La réactivité de la collectivité aux constats du précédent examen de gestion

Dans son précédent rapport du 16 février 2011, portant sur les exercices de 2002 à 2009, la chambre avait notamment relevé des insuffisances dans le mode d'octroi des subventions aux associations, dans l'encadrement des frais de réception et de mission, dans les procédures d'achat et dans l'attribution de logements domaniaux.

La collectivité a depuis pris des mesures pour y remédier. En ce qui concerne les logements de fonction, la commune a pris deux délibérations pour régulariser l'attribution pour nécessité absolue de service de certains logements à certains agents et pour réévaluer le montant de la redevance acquittée par les bénéficiaires de logements concédés pour utilité du service. Elle devra cependant veiller à mettre en œuvre les dispositions du décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, s'agissant par exemple de l'acquittement de charges locatives par les détenteurs de logements pour nécessité absolue de service.

S'agissant des frais de mission des élus, la commune a adopté, le 8 avril 2014, une délibération qui fixe le cadre général de la délivrance de mandats spéciaux et de leur prise en charge.

Par ailleurs, la collectivité a mis un terme à la pratique consistant à verser des indemnités à certains collaborateurs de cabinet, alors même que les arrêtés individuels de nomination précisaient qu'aucune rémunération accessoire ne pouvait leur être versée en sus du traitement indiciaire. Désormais, certains collaborateurs bénéficient d'un régime indemnitaire spécifique dénommé « *prime collaborateur de cabinet* ».

Quant au défaut de suivi du patrimoine communal, force est de constater que cette lacune perdure (cf. *Infra*). La commune a précisé à cet égard avoir ouvert un poste pour établir l'inventaire de son patrimoine immobilier et mène actuellement des recherches pour en reconstituer la valeur.

2. PRESENTATION DE LA COMMUNE

2.1. La population⁴

Sarcelles, sous-préfecture du département du Val-d'Oise, est située à une quinzaine de kilomètres au nord-est de Paris.

La commune a connu une très forte croissance démographique au cours des années 1950 et 1960, puisque sa population est passée de 8 397 habitants, en 1954, à 51 674, en 1968. La construction, entre le milieu des années 1950 et les années 1970, de l'ensemble urbain des Lochères, au sud du territoire communal, a notamment permis d'accueillir une population nombreuse en provenance d'Afrique du nord.

À partir du début des années 1970, la population a, au contraire, augmenté à un rythme légèrement inférieur à la moyenne métropolitaine, la stabilisation démographique s'accroissant à partir des années 2000 et le taux de croissance devenant même négatif à la fin de la décennie. Cette tendance a perduré, puisque le nombre d'habitants, de 2009 à 2014, a diminué de 4,6 % et s'élevait à 56 828 à cette dernière date.

La population de Sarcelles est caractérisée par sa jeunesse⁵ et la présence marquée d'indices de précarité socio-économique. Les taux de chômage et de pauvreté⁶ s'élèvent ainsi respectivement à 14,9 % et à 33,9 %, contre 9,9 % et 14,5 % au niveau national, et le parc locatif social représente 51,3 % du parc total de logements, soit environ trois fois plus que la moyenne métropolitaine, 16,8 %. De même, seuls 44 % des ménages fiscaux sont imposables, pour une moyenne nationale de 58,2 %.

2.2. Une intercommunalité au poids démographique renforcé

Sarcelles était membre, jusqu'au 31 décembre 2015, de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) Val de France. Créé sous forme de communauté de communes en 1997, à l'initiative de Sarcelles et de Villiers-le-Bel, l'EPCI a acquis le statut de communauté d'agglomération en 2002, puis s'est élargi aux communes d'Arnouville, de Garges-lès-Gonesse, de Bonneuil-en-France et de Gonesse, et comptait, en 2014, 167 608 habitants.

⁴ Sauf indication contraire, les données citées dans cette partie proviennent de l'Insee et portent sur l'année 2013. Les données démographiques proviennent de la base Cassini de l'École des hautes études en sciences sociales pour la période antérieure à 1968, et de l'Insee à partir de cette date.

⁵ 48,6 % des Sarcellois ont moins de 30 ans, contre 36,4 % des Français métropolitains.

⁶ Selon la méthodologie retenue par l'Insee, le taux de pauvreté est défini comme la proportion d'individus dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian. Le taux de chômage est celui au sens du Bureau international du travail.

3.1.2. Un budget préparé sans véritables outils prospectifs

La commune n'élabore pas de véritable prospective financière. Elle explique cette absence de prospective par l'imprévisibilité de ses ressources, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Les recettes de fonctionnement proviennent dans une large mesure des dispositifs de la péréquation, verticale, au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU), et horizontale, au titre du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et du Fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), recettes sur lesquelles la commune n'a pas de levier. De même, ses ressources d'investissement dépendent dans une large mesure du volume de subventions obtenues auprès de tiers, et elle ne dispose plus, depuis 2010, d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

La commune réalise néanmoins des simulations ciblées, lors de la préparation du budget ou pour arrêter ses orientations budgétaires. Ainsi, à titre d'exemple, une étude d'octobre 2014 a mis en évidence la forte dépendance de la collectivité à l'égard des mécanismes de péréquation.

3.1.3. Un budget voté avec reprise du résultat de la gestion écoulée

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le budget de la commune se compose d'un budget principal et de deux budgets annexes de nature industrielle et commerciale aux montants plus modestes, dédiés respectivement aux services publics de l'assainissement (nomenclature M49) et des pompes funèbres⁷ (nomenclature M4).

Tableau n° 1 : : Structure du budget communal (masses cumulées)

Recettes (en €)		Fonctionnement / Exploitation		Investissement		Total	
Nomenclature	Budget	Montant	%	Montant	%	Montant	%
M14	Principal	105 493 205	97,6 %	49 333 757	98,2 %	154 826 962	97,8 %
M49	Budget annexe assainissement	2 452 668	2,3 %	858 713	1,7 %	3 311 381	2,1 %
M4	Budget annexe pompes funèbres	108 060	0,1 %	29 701	0,1 %	137 761	0,1 %
Total agrégé		108 053 933	100 %	50 222 171	100 %	158 276 104	100 %

Source : compte administratif 2015

En principe, la commune vote le budget de l'année en reprenant le résultat de l'exercice précédent, le compte administratif étant adopté préalablement au budget primitif, lors de la même séance du conseil municipal. Ce mode opératoire n'a cependant pas été observé en 2014 et en 2015, car le compte de gestion du comptable public n'était pas disponible assez tôt pour adopter le compte administratif avant l'examen du budget primitif.

3.1.4. Des opérations d'équipement individualisées en section d'investissement

Pour un meilleur suivi des investissements, la commune a fait le choix d'individualiser certaines dépenses sous la forme d'opérations d'équipement. Le budget 2016 en comptait 12, majoritairement dédiées à la rénovation de groupes scolaires, comme le montre le tableau ci-après.

⁷ À la suite de la suppression du monopole dont bénéficiaient les municipalités par la loi du 8 janvier 1993 relative à la législation dans le domaine funéraire, le service extérieur des pompes funèbres revêt le caractère d'un service public industriel et commercial (CE, 19 décembre 1995, avis n° 358102). Pour cette raison, les communes qui exercent cette activité en régie sont tenues d'en suivre la gestion sous la forme d'un budget annexe.

Tableau n° 2 : : Liste des opérations d'équipement individualisées

n° OE	Intitulé	Dépenses	Recettes	Solde de financement
		Cumul réalisé	Cumul réalisé	
122	Rénovation du groupe scolaire Desnos	234 496,51 €		- 234 496,51 €
123	Rénovation du groupe scolaire Anatole France	9 717 950,96 €	3 728 751,81 €	- 5 989 199,15 €
124	Rénovation du groupe scolaire Mace-Delpech	13 144,04 €	21 412,00 €	8 267,96 €
125	Rénovation du groupe scolaire Romain Rolland	9 498 767,98 €	6 494 537,87 €	- 3 004 230,11 €
127	Vidéo surveillance	5 287 000,33 €	2 442 215,11 €	- 2 844 785,22 €
129	Couverture Tennis	304 737,41 €	10 923,30 €	- 293 814,11 €
130	Centre Loisirs Dunant Démolition et reconstruction	540,00 €		- 540,00 €
131	Plateforme des sablons aménagement			
132	Gymnase village			
16	Restructuration maison de quartier Vignes blanches	128 380,85 €	928 808,05 €	800 427,20 €
19	Groupe scolaire Saint Exupéry rénovation	16 281 150,28 €	12 511 414,04 €	- 3 769 736,24 €
	Total	41 466 168,36 €	26 138 062,18 €	- 15 328 106,18 €

Source : compte administratif 2015 - État III B3

n° OE	Intitulé	Dépenses	Recettes	Solde de financement
		Cumul réalisé	Cumul réalisé	
126	Rénovation du groupe scolaire Zola	27 591,89 €		- 27 591,89 €

Source : BP 2016 - État III B3

La commune n'a donc pas opté pour le suivi des dépenses d'équipement en autorisations de programme et en crédits de paiement. En effet, elle considère qu'il s'agit d'une modalité de programmation complexe et d'une efficacité relative, au regard de ses ressources contraintes.

3.2. Une information budgétaire à enrichir

3.2.1. Les annexes budgétaires

L'examen des annexes budgétaires du compte administratif 2015 et du budget primitif 2016 fait apparaître quelques défauts de conformité et des inexactitudes relatives au montant de la dette, aux inscriptions d'engagements hors bilan. La commune s'est toutefois employée à y remédier, s'agissant des comptes administratifs 2016 et 2017.

3.2.2. Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants organisent un débat sur leurs orientations budgétaires, dans le délai de deux mois avant le vote du budget.

Tableau n° 3 : : Délai entre la présentation du DOB et le vote du BP

Exercice	Séance DOB			Vote BP	
	Convocation	Date	Délibération	Date	Délibération
2012	09/03/2012	15/03/2012	2012-031	29/03/2012	2012-075
2013	04/02/2013	11/02/2013	2013-019	21/03/2013	2013-046
2014	04/12/2013	10/12/2013	2013-294	06/02/2014	2014-023
2015	03/02/2015	09/02/2015	2015-028	31/03/2015	2015-043
2016	05/02/2016	11/02/2016	2016-073	07/04/2016	2016-109

Source : délibérations de la commune

3.2.2.1. Les axes budgétaires prioritaires

De 2012 à 2016, les DOB ont notamment souligné l'apport substantiel de la péréquation financière, en provenance de l'augmentation de la DSU, du FPIC et du FSRIF, dans un contexte de gel, puis de baisse des dotations de l'État. La commune espère également trouver un supplément de péréquation avec la mise en place, au 1^{er} janvier 2016, de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France⁸.

Grâce à ces ressources, la commune a été en mesure d'absorber la hausse des charges de fonctionnement⁹, notamment de la masse salariale¹⁰, sans augmenter la fiscalité des ménages, et de limiter la baisse de sa capacité d'autofinancement. L'autofinancement a principalement été consacré à la reconstruction et à la rénovation des écoles primaires, avec le soutien de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), au titre du programme antérieur, et du nouveau programme, auquel la commune est éligible¹¹.

Enfin, l'analyse des DOB fait apparaître un changement de stratégie quant à la gestion de la dette structurée à risque. Tout en faisant état de l'existence de trois prêts structurés et de leur classification, dont un classé 6 F, c'est-à-dire « hors charte Gissler », indexé sur la différence de parité entre le franc suisse (CHF) et l'euro, la commune a d'abord indiqué que cet emprunt demeurerait gagnant, dans les DOB 2012 et 2013¹², puis a repoussé l'option de la renégociation, compte tenu du coût induit, dans le DOB 2015¹³, avant de rendre compte de sa renégociation, au titre du DOB 2016¹⁴.

3.2.2.2. Le rapport sur les orientations budgétaires

En application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRÉ », modifiant l'article L. 2312-1 du CGCT, et de son décret d'application du 24 juin 2016 créant l'article D. 2312-3 du même code, la collectivité a désormais l'obligation d'élaborer un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) qui implique notamment d'apporter davantage de précisions sur certaines d'entre elles.

⁸ Cf. DOB 2016 : « Enfin, cette nouvelle source de péréquation dynamique nous apportera des financements, au travers : du FPIC, avec déjà 300 000 € supplémentaires prévisibles dès le BP, de la dotation de solidarité communautaire (DSC), avec 1 M€ en 2016 pour commencer. C'est une proposition très prudente car on peut espérer plus au vu des premières estimations ».

⁹ Par exemple, cf. DOB 2013 « La forte croissance de l'épargne nette (différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement) est consécutive à une importante augmentation des recettes (essentiellement péréquation et dotations de compensations fiscales) » ou DOB 2015 « Cette augmentation (des dépenses de personnel) sera compensée par la hausse des dotations de péréquation. En effet, la DGF devrait augmenter de près d'un million d'euros, compte tenu de la baisse de la dotation globale en elle-même et de la hausse de la DSU et de la dotation de péréquation. En outre, le FSRIF devrait augmenter de 750 000 € selon les dernières simulations. Le FPIC devrait également augmenter de l'ordre de 600 000 € ».

¹⁰ Pour partie liée à des mesures nationales comme, par exemple, l'augmentation des cotisations employeurs à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) en 2013 et 2014 (DOB 2013), l'impact des rythmes scolaires (DOB 2014), l'évolution de la masse salariale est néanmoins soutenue avec une hausse de 6,1 % (4 % hors effet en année pleine de la réforme des rythmes scolaires) envisagée dans le DOB 2015.

¹¹ Cf. DOB 2015 : lancement d'un nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU) pour 2014-2024 avec classement des Lochères à Sarcelles parmi les 200 quartiers d'intérêt national, ce qui permettra de poursuivre le PRU à l'œuvre depuis 2007 aux Sablons et de l'étendre aux autres quartiers du grand ensemble.

¹² Cf. DOB 2013 : « La commune détient un prêt classé en 6F selon la charte Gissler du fait de sa structure variable (produit de pente). Cependant, cet emprunt que certains qualifient de toxique est à ce jour extrêmement gagnant pour la commune et ne représente que 6,5 % de l'encours ».

¹³ Cf. DOB 2015 : « Nous sommes titulaires d'un emprunt dont le capital restant dû au 01/01/2015 est de 5,2 M€ (5,8 % de l'encours total), dont la durée résiduelle est de 15,42 ans. Cet événement a également un impact sur la dette 2014 au travers des intérêts courus non échus. Le décrochage du franc suisse ayant eu lieu tardivement, seule une partie de cet impact a pu être pris en compte pour le compte administratif. Enfin, il convient de dire que le remboursement anticipé de cet emprunt, qui n'était pas intéressant il y a quelques mois, l'est encore moins à ce jour. [...] Concernant les emprunts structurés, deux sur trois sont toujours à refinancer. Le troisième n'est pas renégociable actuellement en raison du coût très élevé de l'indemnité de marché (cf. plus haut). Globalement, les frais financiers inscrits au budget primitif 2015 devraient augmenter par rapport au BP 2014 en raison de cet emprunt, mais aussi de l'accroissement de l'encours de la dette. En effet, celui-ci a augmenté de 3,18 M€ en 2014 ».

¹⁴ Cf. DOB 2016 : « Le remboursement en capital de la dette est nettement supérieur à celui de 2015 du fait du refinancement d'un prêt structuré l'an passé, puisque l'indemnité de remboursement anticipé a été capitalisée. Cette opération permet de modifier notre typologie de dette en la sécurisant sur le long terme et de diminuer les intérêts de la dette en section de fonctionnement. Aujourd'hui, 84,78 % de notre dette est classée A, selon la charte Gissler ».

Le ROB 2017 fait ainsi état des investissements pluriannuels envisagés, de la structure et de la gestion de la dette, de l'évolution des dépenses de personnel, ce qui passe notamment par la prise en compte de l'évolution prévisionnelle de l'effectif communal, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

3.2.2.3. Les rapports sur les politiques publiques

Prévus par la loi, les rapports sur la mise en œuvre de certaines politiques publiques, comme l'égalité entre les femmes et les hommes ou le développement durable, sous condition de seuils de population¹⁵, doivent être examinés préalablement au projet de budget de l'année, conformément aux dispositions des articles L. 2311-1-1 et 2 du CGCT. Destinées à mettre en évidence l'action de la collectivité en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et de développement durable, force est de reconnaître que la commune n'a que marginalement satisfait à ces exigences, pourtant en vigueur depuis 2011¹⁶ et 2015¹⁷, ce qu'elle explique par un défaut de compétence interne et le coût élevé d'un prestataire externe.

3.2.3. Les rapports sur l'emploi de ressources spécifiques

3.2.3.1. Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)

Présenté au conseil municipal avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de l'exercice d'attribution d'un concours du FSRIF, selon les dispositions de l'article L. 2531-16 du CGCT¹⁸, ce rapport a pour objet de rendre compte de son emploi en vue d'améliorer les conditions de vie des populations des communes bénéficiaires.

De 2010 à 2016, la commune a élaboré ce rapport, en précisant que cette ressource a été affectée aux associations, au centre communal d'action sociale (CCAS) et à la caisse des écoles, au titre des missions d'accompagnement social ou éducatif, ou bien encore aux actions relevant de la politique de la ville. En 2015, cette ressource, d'un montant de 7,4 M€, a représenté environ 50 % des dépenses relevant de ces domaines d'action.

¹⁵ À savoir les communes ayant une population supérieure à 20 000 habitants pour le rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes (article L. 2311-1-1 du CGCT) et 50 000 habitants pour celui portant sur le développement durable (article L. 2311-1-2 du CGCT).

¹⁶ Cf. article L. 2311-1-1 (créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) : « Dans les communes de plus de 50 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixées par décret ». Ce décret est le décret n° 2011-687 du 17 juin 2011, créant l'article D. 2311-15 du CGCT.

¹⁷ Cf. article L. 2311-1-2 (loi n° 2014-873 du 4 août 2014) : « Dans les communes de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et les modalités de son élaboration sont fixés par décret ». Ce décret est le décret n° 2015-761 du 24 juin 2015, créant l'article D. 2311-16 du CGCT.

¹⁸ Article L. 2531-16 du CGCT : « Le maire d'une commune ayant bénéficié, au titre de l'exercice précédent, d'une attribution du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France prévu à l'article L. 2531-12 présente au conseil municipal, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport qui présente les actions entreprises afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et les conditions de leur financement ».

3.2.3.2. Le rapport sur l'emploi de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)

Bénéficiaire de la DSU, la commune rend compte de son emploi dans le rapport sur la politique de la ville, conformément aux dispositions introduites par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine¹⁹ et de son décret d'application n° 2015-1118 du 3 septembre 2015 relatif au rapport sur la mise en œuvre de la politique de la ville.

Préparé désormais par l'intercommunalité, porteuse du contrat de ville, en liaison avec les communes concernées, le rapport précise les actions menées en matière de développement social urbain.

3.3. L'exécution budgétaire

3.3.1. Les rattachements en section de fonctionnement

Répondant au principe de séparation des exercices, le rattachement à l'exercice auquel ils se rapportent des charges liées à des services faits et des produits correspondant à des droits acquis contribue à la sincérité du résultat annuel de la section de fonctionnement.

La commune effectue les rattachements de charges et de produits (cf. annexe n° 1 : Taux d'exécution budgétaire), quel que soit leur montant unitaire, pour le budget principal comme pour les budgets annexes.

3.3.1.1. La justification du service fait

Le montant des charges à rattacher est arrêté selon les modalités rappelées dans une note annuelle de préparation de la clôture de l'exercice. Le service des finances procède avec chaque service à la revue des engagements. La fiabilité de cette procédure pourrait cependant être améliorée en sollicitant des services un justificatif attestant du service fait à la date du 31 décembre en commençant par les montants significatifs.

Recommandation n° 1 :

Fiabiliser le recensement des charges à rattacher par la production, par les services gestionnaires, d'un justificatif du service fait au 31 décembre de l'exercice, en commençant par les montants significatifs.

3.3.1.2. Un montant de charges rattachées en partie alimenté par une courte journée complémentaire

Oscillant entre 2,8 et 3,8 M€ par an lors de la période 2012-2015, le volume des charges rattachées du budget principal semble se stabiliser autour de 3,5 M€, en 2015.

¹⁹ Modifiant l'article L. 1111-2 du CGCT prévoyant la remise, avant la fin du deuxième trimestre de l'année suivant l'attribution de la DSU, d'un rapport aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents sur les actions menées en matière de développement social urbain.

Ce montant est arrêté en tenant compte de la journée complémentaire, période où les factures reçues après le 31 décembre, mais correspondant à des fournitures livrées ou à des prestations réalisées avant le 31 décembre, sont mandatées. En pratique, la journée complémentaire se limite à la première semaine de janvier, ce qui est une durée relativement courte²⁰, mais, selon la commune, cette durée permettrait malgré tout de maintenir un volume de rattachement conséquent. Au total, le taux de rattachement des charges de gestion²¹, exprimé par le rapport entre le solde du compte des factures non parvenues et le total des soldes des comptes d'achat de services extérieurs, dépasse quelque peu 10 %, comme le montre le tableau ci-dessous, seuil généralement considéré comme perfectible, s'agissant du processus d'exécution de la dépense²².

Tableau n° 4 : Taux de rattachement des charges du budget principal

Libellé (chiffres en €)	2012	2013	2014	2015
408 - Fournisseurs - Factures non parvenues (A)	2 057 688,97	1 995 637,47	2 231 787,15	2 391 827,04
Total achats, services extérieurs et autres charges de gestion (c/60, 61, 62) (B)	17 295 061,13	18 650 289,52	19 331 973,70	19 439 019,95
% charges rattachées (A/B)	11,9 %	10,7 %	11,5 %	12,3 %

Source : comptes de gestion

3.3.2. Le suivi de l'exécution budgétaire

3.3.2.1. Un suivi sans contrôle de gestion formel

De 2012 à 2015, les taux d'exécution du budget (cf. annexe n° 1 : Taux d'exécution budgétaire) ont oscillé autour de 93 %, pour les dépenses de fonctionnement, et ont été proches de 100 %, pour les recettes, à l'exception des exercices 2010 et 2013. Ces taux élevés signifient que les prévisions budgétaires ont été établies de manière prudente.

En investissement, le taux d'exécution des dépenses apparaît relativement peu élevé, entre 2012 et 2014. Compris entre 52 % et 56 %, il a toutefois augmenté pour atteindre 78 %, en 2015, ces variations reflétant l'état d'avancement des opérations d'équipement et les retards qui peuvent intervenir.

Sans disposer pour autant d'un véritable contrôle de gestion²³, le pilotage du budget relève essentiellement de la direction des finances, qui effectue le suivi des consommations budgétaires.

3.3.2.2. Des restes à réaliser sincères en section d'investissement

Entre 2012 et 2015, les restes à réaliser en dépenses d'investissement, qui correspondent à des engagements non mandatés, sont passés de 12,3 M€ à 7,8 M€, s'agissant du budget principal²⁴. Concernant des dépenses d'équipement (cf. annexe n° 1 : Taux d'exécution budgétaire), leur volume est lié à l'état d'avancement du programme.

²⁰ Pour la commune, la brièveté de cette période, conformément à la recommandation de réduction de la journée complémentaire selon la note du 16 juillet 2004 de la préfecture du Val-d'Oise, permet de disposer rapidement du compte de gestion du comptable public, nécessaire à l'adoption du compte administratif préalablement au vote du budget primitif de l'exercice.

²¹ Hors charges financières.

²² D'autres facteurs, comme l'existence de nombreuses dépenses de fin d'année d'un certain coût (centres de loisirs, marché de Noël, Noël des enfants, illuminations de Noël), mais aussi le rattachement des fluides en fin d'année et l'absence de seuil minimum de rattachement, participent aussi à ce montant relativement élevé de rattachement des charges à l'exercice.

²³ La commune a créé un poste de chargé de mission pilotage opérationnel en 2012, qu'elle a ensuite supprimé pour des raisons budgétaires. Il a été remplacé par un poste d'adjoint au directeur des finances, dont le besoin était plus urgent.

²⁴ Les montants figurant dans les deux budgets annexes assainissement et pompes funèbres sont de faible importance.

S'agissant des recettes, le montant des restes à réaliser (RAR) a été plus fluctuant et s'est établi à 1,6 M€, en 2015, après avoir atteint un pic de 13,8 M€²⁵, en 2013, ce montant élevé résultant toutefois de la souscription d'emprunts. Pour le reste, il concerne des subventions d'investissement à recevoir, accordées pour réaliser ou rénover des équipements scolaires, sportifs ou d'accueil de loisirs, selon les engagements contractuels passés avec l'État, notamment au titre des opérations menées avec l'ANRU, le département du Val d'Oise, la région Île-de-France et la caisse d'allocations familiales.

Conformément aux dispositions de l'instruction M14²⁶, la collectivité établit un état des restes à réaliser, authentifié par l'ordonnateur. De 2012 à 2015, les inscriptions en recettes présentaient bien un caractère certain au vu des justificatifs adressés par la commune pour chaque exercice, de 2012 à 2015.

3.3.3. Une régularisation des cessions non conforme au principe d'annualité budgétaire

Le taux de réalisation des cessions est demeuré peu élevé (0,02 % en 2012, 6 % en 2013 et 19 % en 2015), sauf en 2014, où il a atteint 54 %, par rapport aux prévisions budgétaires²⁷ (cf. annexe n° 1).

Le taux plus soutenu de 2014 s'explique par le fait que la commune a enregistré lors de cet exercice des cessions effectuées en 2014, mais aussi antérieurement. En effet, en l'absence de suivi patrimonial, la collectivité peut procéder à des régularisations de cessions intervenues antérieurement au vote du budget, et les inscriptions au chapitre 024 « *Produits des cessions* » ne sont donc pas uniquement de nature prévisionnelle.

Ce mode de régularisation contrevient au principe d'annualité budgétaire. Comme l'indique le tableau ci-dessous, l'inscription de 1,39 M€ au chapitre 024, en 2014, comprenait ainsi des cessions intervenues de 2006 à 2013, pour un montant de 0,77 M€, soit 55 % du total.

²⁵ Dont 10 M€ au titre de souscription d'emprunts comprenant deux contrats d'un montant de 4,22 M€ chacun, souscrits le 6 janvier 2014 (référéncés 290 et 293) après approbation des propositions financières signées par la commune le 20 décembre 2013 (cf. liste des justificatifs RAR RI 2013).

²⁶ Cf. tome 2 – titre 4 – chapitre 1 – La comptabilité de l'ordonnateur – 2.3.2.8. L'établissement de l'état des restes à réaliser.

²⁷ Les prévisions sont inscrites au chapitre 024 « Produits des cessions, chapitre non suivi d'exécution ». Les cessions sont constatées au compte 775. Le produit net de la vente (positif ou négatif), obtenu après déduction de la valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés, figurant au compte 675, est remonté à la section d'investissement par écriture au compte 192 « Plus ou moins-values sur cessions d'immobilisations ».

Tableau n° 5 : Prévisions de cessions 2014

2014	Prévisions
BP	990 000,00
BS	409 974,38
Total prévu	1 399 974,38

BP détail	Montant	Pièce justificative de l'inscription
Cession 25 rue Carnot AD 587	40 000,00	Vente en 2006
Cession 3-5 Route de Garges AB 782	23 925,00	Vente en 2010
Cession 3-5 Route de Garges AB 783	8 925,00	Vente en 2010
Cession DARMOUNI	4 058,00	Vente en 2010
Cession 12 rue de la Tourelle	117 000,00	Vente en 2010
Cession rue André Grunig lot 2 AK 1540	8 455,00	Vente en 2011
Cession 61 rue Marx Dormoy	154 000,00	Vente en 2012
Cession La Prairie du Haut du Roy	144 000,00	Vente en 2012
Cession ICADE Promotion	30 000,00	Vente en 2013
Cession CR parcelles BE 539 à 546 Zac Entre-Deux Pointes 3/4	4 637,00	Vente en 2013
Cession rue André Grunig	126 000,00	Vente en 2013
Cession 1 à 5 pl Libération et 2 bis rue Miraville	109 000,00	Vente en 2013
Cession 66 bis rue Brossolette	220 000,00	Promesse de vente
BS détail		
Cession Lieudit L'Orme des Vignes	108 300,00	Promesse de vente
Cession Rue Montfleury	301 674,38	Promesse de vente

Source : commune

3.3.4. Un résultat régulièrement affecté, mais sans garantie d'exactitude

Le résultat et le solde d'exécution budgétaire des sections de fonctionnement et d'investissement inscrits dans les comptes administratifs concordent avec les totaux des comptes de gestion, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes. Les délibérations distinguent bien, dans la formation des soldes, ceux issus de l'exercice et ceux repris de la gestion précédente.

De 2012 à 2015, la commune a bien procédé à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement du budget, principal et annexes, comme le prévoit l'article L. 2311-5 du CGCT. À titre d'exemple, le résultat de clôture du budget principal 2015, d'un montant de 4,59 M€²⁸, a ainsi permis de couvrir le besoin de financement de 3,79 M€ de la section d'investissement, par affectation au compte 1068. La différence de 0,80 M€ a été maintenue en report en section de fonctionnement.

Si ces opérations d'affectation du résultat sont régulières, le montant dégagé par chaque budget ne peut toutefois être arrêté de manière incontestable. La méthode précitée de régularisation de cessions antérieures a en effet pour conséquence de ne pas imputer la totalité des produits et des charges à l'exercice concerné du budget principal.

Par ailleurs (*cf. infra*), le résultat du budget annexe de l'assainissement ne prend pas en compte la totalité des charges d'amortissement, minorées du fait d'un suivi patrimonial défaillant, s'agissant en particulier du budget annexe de l'assainissement.

⁽²⁸⁾ Sources : compte administratif et délibération d'affectation n° 2016-106 du 7 avril 2016.

3.4. Une fiabilité des comptes à améliorer

La fiabilité des comptes a été examinée en raison de son impact éventuel sur l'équilibre financier général de la commune.

Nonobstant l'absence de provision obligatoire à constituer, notamment en cas de litige, les principales anomalies constatées en matière de calcul des amortissements et de reprise des subventions d'équipement résultent d'un suivi du patrimoine qui n'est pas fiable et dont la chambre avait déjà souligné les insuffisances lors de son précédent contrôle.

3.4.1. L'absence de provisions

La commune n'a constitué aucune provision, y compris dans les situations prévues par les articles L. 2321-2 (29°) et R. 2321-2 du CGCT et l'instruction comptable et budgétaire M14²⁹. Cette dernière rappelle notamment que les risques financiers donnent obligatoirement lieu à une provision en cas d'ouverture d'un contentieux, d'une procédure collective à l'encontre d'une entité économique dans laquelle la collectivité détient une participation, une créance ou a garanti des emprunts, ou bien lorsque le recouvrement de créances détenues sur des tiers apparaît compromis. Le montant de la provision est estimé par la commune en fonction de la charge qui pourrait résulter de la matérialisation du risque encouru.

Au regard des textes précités, l'examen des contentieux en cours a fait apparaître qu'un litige était passible d'une provision. Il s'agit d'un différend noué à la suite de la décision de la collectivité de résilier, de manière anticipée et pour motif d'intérêt général, le contrat de concession du service public de la restauration scolaire, par délibération du 25 janvier 2007, la commune ayant décidé de recourir à un marché public et de vendre ou de louer la cuisine centrale édiflée dans le cadre de la concession.

Par jugement du 3 juillet 2015, le tribunal administratif a condamné la commune à régler la somme de 643 448 € TTC à la société concessionnaire, qui réclamait une indemnisation de 2 988 723,60 € TTC. La commune, pour sa part, a saisi le juge d'appel en demandant la condamnation du concessionnaire à 1 587 913 € TTC et l'affaire demeure pendante.

Or, la commune n'a constitué aucune provision, même si elle prévoit dans son budget les crédits nécessaires au règlement de ce contentieux, quitte à les annuler en fin d'exercice et à les réinscrire de nouveau au prochain budget³⁰.

Cette manière de faire n'est pas conforme aux dispositions précitées du CGCT qui impliquent, en l'espèce, de constituer une provision pour litige, opération répondant au principe de prudence et qui ne préjuge nullement de l'issue du contentieux.

3.4.1.1. Les restes à recouvrer

Sur un total de restes à recouvrer de 3,4 M€³¹, les créances de plus de 10 ans, en provenance des exercices 1984 à 2006, représentent un montant de 0,85 M€. La collectivité a décidé d'apurer ce stock en admettant en non-valeur un plus grand nombre de titres devenus irrécouvrables (article 6541), à hauteur de 100 000 € par an, et de constituer, en fonction des marges de manœuvre budgétaires, une provision.

²⁹ Cf. Tome 2 – Titre 3 – chapitre 4 – 3. Opérations relatives aux provisions.

³⁰ Par demande modificative du 8 octobre 2015, la commune a inscrit au budget 2015 une dépense pour charges exceptionnelles de 717 221 € à l'article 678, correspondant au montant de la condamnation, augmenté des intérêts moratoires, et a augmenté la prévision de recettes exceptionnelles à l'article 7788 pour y inclure un versement de son concessionnaire de 170 000 €. Au budget primitif 2016, elle a de nouveau ouvert des crédits à hauteur de 750 300 € à l'article 678, ainsi qu'en recettes à l'article 7788.

³¹ Source : état des restes à recouvrer transmis par le comptable à la collectivité.

Par décision modificative du 24 mai 2016³², la commune a effectivement augmenté les crédits de l'article 6541 de 30 000 €, portant la prévision à 100 000 €, pour une dépense de 31 947,59 €, en 2015.

3.4.2. Un suivi du patrimoine inexistant

Ne tenant pas compte des précédentes recommandations de la chambre, la commune n'a pas amélioré le suivi de son patrimoine. Celui-ci demeure donc actuellement mal connu et incorrectement valorisé.

3.4.2.1. L'absence d'inventaire à jour

L'inventaire du patrimoine peut être considéré comme inexistant, en l'absence d'ouverture systématique d'une fiche d'inventaire, lors de l'entrée d'un bien dans le parc des actifs de la commune, et de tout recensement physique permettant de rapprocher les actifs communaux significatifs des écritures comptables. Ces opérations sont en effet nécessaires pour garantir la connaissance exhaustive et exacte de l'actif immobilisé de la commune.

Hormis des pointages ciblés sur certains comptes d'immobilisations, intervenus en 2016 à la demande du comptable public, aucune procédure de rapprochement annuel de cet inventaire avec l'état de l'actif du comptable public n'a été initiée au cours de la période examinée.

3.4.2.2. Les immobilisations en cours

L'absence de fiche d'inventaire constitue également un frein au transfert des immobilisations en cours (c/23) vers un compte d'immobilisations définitives (c/20 ou c/21), afin d'y être, le cas échéant, amorties³³.

Ainsi, à la fin de 2015, le montant des biens figurant à l'encours du budget principal s'élevait à 175,8 M€ et représentait environ 42 % du montant total des immobilisations dont la valeur brute atteignait 417,4 M€. En ce qui concerne le service de l'assainissement, les montants s'élevaient respectivement à 17,4 M€ et à 30,1 M€, soit 58 %³⁴.

La collectivité a indiqué à cet égard que pour établir l'inventaire, la reconstitution de la valeur des travaux devrait être facilitée par le suivi individualisé des investissements³⁵. S'agissant du parc du budget de l'assainissement, la commune a précisé que si elle n'avait pas recours aux opérations d'équipement, elle effectuait néanmoins un suivi des travaux d'assainissement rue par rue, depuis 2006, ce qui devrait faciliter la mise au point de l'inventaire.

3.4.3. Des régularisations d'écritures patrimoniales à effectuer

En ce qui concerne le service de l'assainissement, les anomalies relevées concernent l'absence de correspondance entre les comptes d'amortissement et les immobilisations, la méthode de régularisation des enregistrements inscrits dans les comptes dédiés et des subventions afférentes, ainsi que le rattrapage des amortissements lié au défaut de transfert des immobilisations en cours.

³² Cf. délibération n° 2016-204 du 24 mai 2016.

³³ L'obligation d'amortir concerne une plage d'actifs limitativement définie, s'agissant du patrimoine de la collectivité relevant de l'instruction M14 applicable au budget principal des communes (cf. M14 - Tome 1 - compte 28 Amortissements des immobilisations). Par contre, elle s'applique à l'ensemble des actifs pour les services industriels et commerciaux, relevant de l'instruction M4.

³⁴ Cf. annexe n° 1 – tableaux n° 26 et n° 37 relatifs aux parcs d'immobilisations des budgets principal et annexe de l'assainissement.

³⁵ Soit 3 300 opérations au 31 décembre 2016.

Incidentement, la méthode de calcul des amortissements du service de l'assainissement n'est pas conforme à la règle du *prorata temporis*, applicable aux services de nature industrielle et commerciale. Au lieu de débiter l'amortissement d'un bien dès l'année de sa mise en service, la commune se réfère en effet à l'approche simplifiée de l'instruction M14, qui constate l'amortissement à compter de l'exercice suivant celui de la mise en service.

3.4.3.1. Une correspondance à rechercher entre les comptes d'amortissement et les immobilisations

La revue des comptes d'amortissement (cf. annexe n° 1 – tableau n° 27 Parc des immobilisations – budget annexe de l'assainissement) fait apparaître l'absence de symétrie entre les comptes d'amortissement utilisés (281x) et les comptes d'immobilisations définitives (21x), ce qui reflète un suivi peu rigoureux des écritures. En effet, il existe deux comptes d'amortissement, 28151 « Installations complexes spécialisées » (0,88 M€) et 28154 « Matériel industriel » (0,34 M€), sans compte miroir débutant par 2115. Les recherches effectuées par la commune font ressortir que le c/28151 est invariant depuis 1997 et qu'aucun compte 2115 n'aurait été ouvert. La situation est analogue pour le c/28154, apparu au compte de gestion 2002 pour un solde de 0,34 M€ et non mouvementé depuis cet exercice. Il n'existe pas non plus de compte d'immobilisation corporelle 2154.

Selon la collectivité, ces anomalies, qui restent à régulariser, pourraient dater de la création du budget annexe ouvert, au début des années 1990, afin de se conformer aux dispositions de l'instruction comptable et budgétaire M49, et de la reprise d'une comptabilité extraite du budget principal.

Recommandation n° 2 :

En liaison avec le comptable public, apurer les comptes d'amortissement d'immobilisations corporelles 28151 et 28154, non mouvementés, respectivement depuis 1997 et 2002.

3.4.3.2. Une méthode non satisfaisante de régularisation des comptes liés au réseau d'assainissement

Pour mettre un terme à la fois à la discontinuité d'amortissement des réseaux d'assainissement et à l'absence de reprise des subventions d'investissement reçues pour contribuer à leur financement³⁶, la commune a décidé, à compter de 2016, de régulariser les comptes concernés, mais avec une approche qui apparaît non conforme aux dispositions de l'instruction M4.

➤ Les soldes des comptes concernés

Sans changement depuis 2012³⁷, la valeur brute des réseaux d'assainissement inscrite à la fin de 2015 au compte d'immobilisations éponyme (c/21532) s'élevait à 12 152 118,56 €. Le montant des amortissements, également invariant au c/28532, s'élevait quant à lui à 6 667 645,40 €, ce qui faisait apparaître une valeur nette de 5 484 473,16 €.

³⁶ Sur toute la durée de vie d'un bien immobilisé du service d'assainissement, à compter de sa date de mise en service, il y a lieu de constater chaque année, à la section d'exploitation, une charge d'amortissement (c/68) et un produit exceptionnel sous la forme du virement d'une quote-part des subventions (c/777), calculée sur la même durée que celle retenue pour l'amortissement. Ces opérations ont donc un impact sur le montant du résultat dégagé par la section d'exploitation, dont le solde bénéficiaire concourt à financer les investissements de ce service public.

³⁷ Sans exclure une absence de mouvement antérieure à cette date.

Par ailleurs, la collectivité dispose d'un montant de subventions reçues de 2 930 158,48 €³⁸, qui ont essentiellement servi à financer des travaux sur les réseaux d'assainissement, à hauteur de 2 703 267,08 €, le reliquat de 226 891,40 € concernant des frais d'études³⁹. Ces subventions n'ont fait l'objet d'aucune reprise en produit de la section d'exploitation, concomitamment à l'amortissement du bien afférent.

➤ Une mesure de régularisation non conforme

Par délibérations du 24 mai 2016, la commune a réduit les durées d'amortissement des réseaux d'assainissement à 20 ans et celles de la reprise des recettes de subventions afférentes à 10 ans, par exception à la durée de 30 ans en vigueur, posée par la délibération du 27 novembre 2008 relative aux réseaux d'eaux usées.

Elle a donc inscrit une dotation complémentaire d'amortissement de 274 223,66 €⁴⁰, en 2016, qui est venue s'ajouter à la prévision de 50 785,87 € inscrite au budget primitif, pour atteindre un total de 325 009,53 €.

A contrario, la commune a révisé le montant des crédits en recettes à l'article 777 Quote-part de subvention transférée au compte de résultat⁽⁴¹⁾, pour le porter à 315 704,99 € par décision modificative du 24 mai 2016.

Ce mode de régularisation, caractérisé par une désynchronisation des durées d'amortissement (20 ans) et de reprise des subventions (10 ans), présente donc l'avantage de ne pas grever le budget du service de l'assainissement, puisque les mouvements en dépenses et en recettes tendent à se compenser. Cette asymétrie apparaît cependant irrégulière, car les subventions sont en principe à reprendre sur la même durée que celle qui sert à l'amortissement des actifs réalisés, conformément aux dispositions de l'instruction M4, et nonobstant le caractère exceptionnel de ces mesures.

➤ Une méthode de rectification sur les exercices en cours et suivants

Cette méthode consiste à imputer sur le résultat de l'exercice en cours et les suivants la rectification d'erreurs comptables liées à l'omission de la passation des écritures lors d'exercices antérieurs.

Au regard des montants significatifs à régulariser, une autre méthode serait à envisager de préférence. En utilisant les résultats antérieurs, mis en réserves au compte 1068 (« autres mises en réserve »)⁴², la masse des amortissements à régulariser (5,48 M€) et des subventions à reprendre (2,70 M€) au titre des exercices antérieurs serait ainsi imputée au bilan (section d'investissement), sans mouvement au compte de résultat (section d'exploitation). Ce compte⁴³, de nature budgétaire, servirait de contrepartie à l'imputation de la masse des amortissements à régulariser et des subventions à reprendre, qui pourrait s'élever jusqu'à un solde net de – 2,78 M€ (2,70 M€ - 5,48 M€), sous réserve de mise à jour préalable de l'inventaire⁴⁴.

³⁸ Cf. solde du compte 13 figurant au compte de gestion 2015.

³⁹ Source des données : rapport de présentation au conseil municipal du 24 mai 2016 sur les durées d'amortissement à titre exceptionnel des subventions du chapitre 13 du budget annexe de l'assainissement.

⁴⁰ Inscription à l'article 6811 du chapitre d'ordre 042 par décision modificative du 24 mai 2016 (cf. délibération n° 208).

⁴¹ Inclus dans le chapitre d'ordre 042.

⁴² Il n'existe pas de c/19 permettant éventuellement une opération de neutralisation budgétaire.

⁴³ Cette régularisation serait envisageable car le c/1068 présente un solde créditeur de 16,2 M€. Économiquement, cela revient à constater une perte sur la richesse antérieurement accumulée ou « le cumul de la part des résultats excédentaires de la section d'exploitation affectée au financement des dépenses d'investissement » (source : instruction M4 – Titre 2 – comptes 106).

⁴⁴ Opération préalable qui permettra également de vérifier que l'ensemble des subventions concernent bien les actifs sur ce compte.

Recommandation n° 3 :

Rectifier les amortissements des réseaux d'assainissement et les reprises des subventions d'investissement afférentes par imputation des masses à la situation nette et non au résultat de l'exercice en cours et suivants.

3.4.3.3. Des amortissements à rattraper, par défaut de transfert des immobilisations en cours

Comme cela a été souligné précédemment, les immobilisations en cours (c/2315) représentent un volume de 17,4 M€ et constituent le premier poste des actifs immobilisés (58 % en valeur brute à la fin de 2015). De 4,9 M€ au 1^{er} janvier 2004⁴⁵, ce compte a été abondé en moyenne d'environ 1 M€ chaque année pour atteindre le montant actuel.

Dans la perspective du transfert de ce budget à l'intercommunalité, au plus tard au 1^{er} janvier 2020, la commune envisage de procéder à une régularisation en utilisant l'autofinancement attendu de la section d'exploitation afin de couvrir le montant des amortissements non effectués jusqu'à ce jour.

En se fondant sur la prévision d'un excédent de 2,79 M€ du budget 2016, cette rectification se poursuivrait sur sept exercices, le montant à rattraper s'élevant, selon la collectivité, à plusieurs millions d'euros. Le montant des amortissements serait calculé en considérant que le solde initial, au 1^{er} janvier 2004⁴⁶, et les inscriptions portées à ce compte chaque année, sont à amortir sur 30 ans. Le flux de l'année N donnerait lieu à une dotation d'un trentième lors de l'exercice N+1, qui se rajouterait à la dotation de chaque année antérieure restant à amortir sur l'exercice N+1.

Cela reviendrait également à bâtir un plan d'amortissement en fonction des flux inscrits au c/23, qui auraient dû être transférés l'année suivante, selon une logique empruntée au mode d'amortissement simplifié de l'instruction M14. Elle dérogerait ainsi à la règle d'amortissement au *pro rata temporis* en vigueur pour ce service public.

Cette approche, qui n'en est qu'au stade de la réflexion, présente l'inconvénient de ne pas rattacher les flux à un actif réel, avec une date de mise en service précise, ce qui ne permettra donc pas de connaître la valeur de chaque actif à transférer à l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2020. De plus, au vu de la durée de sept ans envisagée pour corriger cette absence d'amortissement et de sa complexité, cette solution paraît aléatoire, car la collectivité ne sera plus gestionnaire de ce service dans trois ans.

Aussi, il conviendrait sans doute de privilégier une autre approche qui consisterait, en commençant par les exercices les plus récents, à retracer l'historique des mouvements inscrits à ce compte d'encours, à rechercher les actifs concernés et leur date de mise en service, afin de déterminer le montant des amortissements antérieurs à régulariser, pour chaque actif, en l'imputant sur la situation nette. Les amortissements restant à courir sur la durée de vie résiduelle des actifs seraient constatés selon la pratique habituelle.

⁴⁵ Source : collectivité.

⁴⁶ Ou bien le solde à une date antérieure sous réserve de recherches complémentaires.

Pour mener à bien ce chantier, devenu urgent en 2017, il conviendrait sans doute de rassembler l'ensemble des informations disponibles au sein des services techniques, de la commande publique et des finances, et de les confronter avec ceux de la trésorerie publique, afin de reconstituer les plans d'amortissement de chaque actif et procéder ensuite à la régularisation des écritures. La commune a indiqué qu'à ce jour un tiers des flux seraient rattachables à des actifs réels

Recommandation n° 4 :

Recenser les informations au sein des services municipaux et, avec le concours du comptable public, identifier les encours d'actifs à transférer en compte d'immobilisation définitive et leur date de mise en service, afin de déterminer le montant des amortissements antérieurs à régulariser, de préférence sur la situation nette.

Le défaut d'amortissement régulier des actifs et de reprise des subventions afférentes n'a donc pas permis de rapprocher l'ensemble des dépenses et des recettes concourant au service public de l'assainissement. La collectivité n'a donc pu déterminer le véritable coût de ce service, ce qui est pourtant l'objet d'un budget annexe, ni être à même de vérifier que les recettes perçues étaient bien suffisantes pour supporter la totalité des dépenses, bien qu'elle ait décidé d'augmenter la taxe d'assainissement, en 2015, pour compenser principalement la perte de produits induite par la baisse de consommation d'eau.

3.4.4. Des écritures à apurer au budget principal

3.4.4.1. Des soldes d'immobilisations financières à toiletter

Les immobilisations financières, d'un montant beaucoup plus modeste que les actifs corporels, composées des participations au c/26 (82 875,45 € au 31 décembre 2015) et de diverses inscriptions au c/27 (466 466,11 €), font apparaître l'existence d'un solde injustifié de 37 159,45 € au c/261 « *Titres de participations* », invariant depuis 1995.

Cette écriture, déjà mentionnée lors du précédent examen de gestion, serait à régulariser une fois l'incertitude levée quant à l'enregistrement effectif dans les comptes de la commune de sa participation de 45 734,71 € au capital de la société d'économie mixte Sarcelles Chaleur.

De même, le compte 27638 « *Autres établissements publics* » présente un solde de 269 157,87 € devenu sans objet depuis 2007, ce compte servant à suivre le remboursement par le budget annexe du service public d'assainissement d'un emprunt souscrit au budget principal en vue de réaliser des investissements sur les réseaux. Cette écriture et sa contrepartie au c/1687 du budget de l'assainissement, pour un montant identique, doivent également être régularisées.

La commune a indiqué qu'elle procédera à la régularisation de ces anomalies en liaison avec le comptable public.

3.4.4.2. Une inscription en opération sous mandat à rectifier

La collectivité utilise des comptes d'opérations sous mandat pour suivre des dépenses d'entretien d'espaces verts sur des emprises foncières appartenant à des offices de logements, qui font ensuite l'objet d'une demande de remboursement en application de conventions passées à cet effet.

La collectivité a revu en 2012 la convention qui la liait, depuis 2008, à un organisme de logement, car celui-ci a cédé une partie des terrains sur lesquels la commune était intervenue et au titre desquels elle lui demandait le remboursement des frais d'entretien.

Ces opérations de dépenses (c/4581x) et de recettes (c/4582x) doivent donc s'équilibrer, ce qui n'est pourtant pas le cas car il persiste, depuis 2012, un écart de 99 995,05 €. Cette différence correspond à un trop-perçu de la part de l'organisme de logement, remboursé en 2012 par la collectivité par mandat 2012/8362, mais imputé par erreur en dépense à une subdivision du compte 4581, alors qu'il aurait convenu de constater une charge exceptionnelle, pour annulation de titres sur exercices antérieurs, au compte 673. Cette écriture a donc généré le déséquilibre constaté depuis 2012, qu'il convient de régulariser. La commune a également fait part de son intention d'y procéder en se rapprochant du comptable public.

3.4.4.3. Un montant anormalement élevé de recettes à reclasser au budget principal

Destiné à enregistrer les encaissements reçus par le comptable préalablement à l'émission d'un titre de recettes par l'ordonnateur, le compte 4718 « *Autres recettes à classer ou à régulariser* » présentait un solde anormalement élevé de 4,57 M€ à la fin de l'exercice 2015. Selon la collectivité, ce montant a été pour partie apuré depuis.

Ce compte comprend en effet deux écritures relatives à l'encaissement de la vente de biens immobiliers, la première datant de 2006, d'un montant de 1,4 M€⁴⁷, et la seconde de 2011, d'un montant de 1,6 M€⁴⁸. Or, sur ce compte d'attente, ne devraient figurer que des enregistrements provisoires.

Ces deux cessions demeurent en attente de régularisation, ainsi que le comptable public l'a signalé à la collectivité. Cette correction ne peut cependant intervenir que lorsque la collectivité aura été en mesure de retrouver, *a posteriori*, la valeur historique du bien, afin de pouvoir procéder aux écritures de sortie des actifs, constater la valeur nette comptable des éléments cédés et connaître la plus-value ou la moins-value à imputer en section d'investissement⁴⁹.

En effet, le défaut d'inventaire précité prive la collectivité d'une bonne connaissance de son patrimoine, pourtant très nécessaire à l'optimisation de sa gestion et pour établir le bilan économique des cessions.

Cette rectification se traduira inévitablement par l'enregistrement des recettes de cession sur des exercices ultérieurs à l'exercice de réalisation de la vente, ce qui est contraire au principe de séparation des exercices⁵⁰ et au respect de l'annualité budgétaire, comme cela a été souligné précédemment.

3.4.5. Les écritures liées à la renégociation d'emprunts à compléter

Ces écritures concernent la constatation des charges financières, leur étalement et le suivi en engagements hors bilan. Elles ont pour fonction de retracer le coût lié au remboursement anticipé d'emprunt, sous la forme d'une charge courant sur la durée résiduelle du prêt originel.

⁴⁷ Écriture du 22 décembre 2006, vente pour 1 404 000 €.

⁴⁸ Écriture du 20 décembre 2011, vente pour 1 651 416 €.

⁴⁹ La plus ou moins-value est constatée par la différence entre le montant de la cession, enregistrée au c/775 Produit des cessions et la valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés, inscrite au c/675, égale à la valeur résiduelle du bien s'il est amortissable ou à sa valeur historique renseignée dans l'inventaire. Le solde positif (plus-value) ou négatif (moins-value) est ensuite imputé à la section d'investissement au c/192 Plus ou moins-values sur cessions d'immobilisations « afin que le prix de cession soit affecté au financement de la section d'investissement conformément aux dispositions de l'article L 2331-8 1° du CGCT » selon l'instruction M14 – Tome 1. Cette remontée fait appel aux c/676 Différences sur réalisations (positives) transférées en investissement ou c/776 Différences sur réalisations (négatives) reprises au compte de résultat.

⁵⁰ Et à son corollaire le bon rattachement des opérations à l'exercice concerné, rappelé à l'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (cf. 4° « (Les comptes doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent »).

Suivant les modalités de règlement choisies par la collectivité, les indemnités sont ainsi étalées avec un impact budgétaire (indemnités payées ou capitalisées dans un nouvel emprunt) ou bien sans impact budgétaire (indemnités intégrées aux montants des intérêts).

Afin de disposer d'une information financière transparente, les indemnités intégrées au taux d'intérêt font l'objet d'un suivi en engagement hors bilan, sous la forme d'engagements donnés.

3.4.5.1. Un montant étalé de 10,23 M€ à compter de 2015

Comme indiqué dans l'état A8 – « *État des charges transférées* », annexé aux budgets 2015 et 2016, la commune a procédé, à compter de 2015, à l'étalement des indemnités capitalisées des emprunts remboursés par anticipation.

➤ L'étalement de 9,35 M€ consécutif à la désensibilisation d'un prêt structuré à risque

Ce montant constitue la majeure partie de l'indemnité compensatrice dérogatoire, versée en contrepartie de la sortie de l'emprunt structuré Dexia Crédit local⁵¹, fortement exposé à un risque de taux avoisinant 25 %⁵², au moment de la renégociation. D'un montant initial de 6 M€, ce prêt était indexé sur la différence de parité monétaire entre le franc suisse et l'euro⁵³ et référencé pour cette raison F6, ce qui correspond à la classification la plus élevée sur l'échelle de risques définie par la circulaire du ministre de l'intérieur du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités et à leurs établissements publics.

L'indemnité compensatrice, d'un montant total de 12 530 000 €, a été capitalisée à hauteur de 9 350 000 €, tandis que la fraction restante de 3 180 000 € a été incluse dans le taux d'intérêt à acquitter, pour un capital restant dû de l'emprunt Dexia de 4 997 343,69 €. Cette indemnité capitalisée et le capital restant dû au titre de l'emprunt désensibilisé, auxquels s'ajoute le financement de besoins nouveaux à hauteur de 8 M€, sont inclus dans le nouvel emprunt souscrit d'un montant de 22 347 343,69 € et au taux fixe de 3,50 %.

Au titre de l'exercice où a eu lieu la renégociation, ces montants ont été correctement inscrits⁵⁴ en charges financières, dans les comptes dédiés c/6681 « *Indemnités pour remboursement anticipé d'emprunt à risque* » (9,35 M€) et c/6682 « *Indemnité de réaménagement d'emprunt* » (3,18 M€), réservé à la charge d'intérêts diluée, conformément à la fiche du comité national de fiabilité des comptes locaux « 3.4 *Indemnité de renégociation d'emprunt non capitalisée*⁵⁵ ».

Conformément à la réglementation⁵⁶ et en application de la délibération du 19 mai 2015, l'indemnité capitalisée de 9,35 M€ fait l'objet d'un étalement⁵⁷ sur une durée de 15 ans, correspondant à la durée résiduelle du prêt renégocié.

⁵¹ Le contrat MIN261128 Corialys + Dual Eur CHF Fixe, émis le 11/07/2008, refinançait à hauteur de 3 M€ un précédent emprunt, auquel s'ajoutait un besoin de financement nouveau de 3 M€. La durée du prêt était de 20 ans à compter de 2010.

⁵² Source : collectivité.

⁵³ Si EUR/CHF $\geq 1,44$ alors Taux de 4,23 % Sinon 5,73 % + 50,00 % * (1,44 / EUR/CHF - 1,00).

⁵⁴ La collectivité a indiqué avoir suivi le schéma d'écritures budgétaires et comptables, adressé par les services de la préfecture à l'appui de l'opération de désensibilisation.

⁵⁵ Disponible sur <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/engagements-hors-bilan> - Autres engagements donnés (compte 801.8) : indemnités de renégociation d'emprunt non capitalisées.

⁵⁶ Cf. instruction M14 – Tome 1 - « *Compte 4817 - Pénalités de renégociation de la dette. Qu'elles soient capitalisées ou non, les indemnités de renégociation de la dette imputées au compte 668 « Autres charges financières » peuvent faire l'objet d'un étalement sur une période ne devant pas excéder la durée de l'emprunt initial restant à courir avant la renégociation, sauf si le nouvel emprunt est d'une durée inférieure à celle de l'emprunt initial (...)* ».

⁵⁷ Transférée au bilan par mouvement au crédit du c/796 avec pour contrepartie le débit c/4817 Pénalités de renégociation de la dette en 2015, la charge de 9,35 M€ est ensuite étalée sur 15 ans par une reprise chaque année d'une fraction de 0,62 M€ (9,35 M€/15) au débit du c/6862 Dotation aux amortissements des charges financières à répartir et une diminution concomitante au crédit du c/4817.

➤ Un second étalement de 1,88 M€, pour régulariser d'anciennes renégociations

Un second étalement de 1 880 259,50 € est effectué depuis 2015, en vue de régulariser, sur une durée de cinq ans des indemnités de remboursement anticipé qui n'avaient pas été comptabilisées comme telles, lors de refinancements d'emprunts datant de 1999⁵⁸.

Au regard de l'ancienneté de ces opérations, il est difficile de vérifier la conformité de la durée d'étalement avec la durée résiduelle ou s'il s'agit d'une durée pondérée lorsque l'indemnité concerne plusieurs prêts⁵⁹. Par ailleurs, il aurait été préférable d'inscrire cette charge de 1,88 M€ au c/6688 « *Autres* » et non au c/6682 « *Indemnité de réaménagement d'emprunt* », dédié à la comptabilisation des indemnités intégrées aux intérêts du nouvel emprunt⁶⁰.

3.4.5.2. Un suivi en engagement hors bilan des indemnités diluées, effectif depuis 2016

S'agissant du prêt désensibilisé précité, la part de l'indemnité compensatrice dérogatoire diluée, d'un montant de 3,18 M€, intégrée dans le montant des intérêts, est suivie en engagement hors bilan, afin d'informer le lecteur des états financiers de la collectivité de l'existence de cette charge qui ne transparaît pas de manière individualisée dans les frais financiers réglés chaque année. Dans le compte administratif 2016, la commune a complété l'état B1.5 - État des autres engagements donnés, afin d'y faire figurer le montant originel de l'indemnité de 3 180 000 €, puis de l'actualiser à chaque clôture des comptes, afin de suivre son étalement extracomptable⁶¹ sur une durée de 15 ans, ce qui se traduit par une diminution annuelle de 212 000 € (3 180 000/15).

Elle est à inscrire pour son montant total dans un compte particulier, le compte 801.8 « *Autres engagements donnés* », qui fonctionne sans contrepartie et n'a pas d'incidence budgétaire (cf. schéma d'écritures dans la fiche CNFCL précitée).

3.4.5.3. L'aide du Fonds de soutien

Par convention signée le 17 août 2016, la commune a bénéficié, au titre de l'emprunt à risque désensibilisé, de l'aide du Fonds de soutien mis en place par la loi de finances pour 2014⁶², avec une prise en charge de 61,51 % de l'indemnité de remboursement anticipée, soit un montant total de 7,31 M€.

⁵⁸ Aux termes de la délibération n° 2015-056 du 31 mars 2015 et des explications contenues dans le rapport de présentation.

⁵⁹ Cf. instruction M14 – Tome 1 - « Compte 4817 - Pénalités de renégociation de la dette. « (...) Par ailleurs, si une restructuration de dette concernant plusieurs emprunts est assortie d'une indemnité globale, l'étalement de cette indemnité doit être réalisé sur la durée pondérée restant à courir des différents emprunts avant renégociation, ou sur la durée du nouvel emprunt si celle-ci est plus courte ».

⁶⁰ Le c/6681 était également inapproprié car les emprunts refinancés n'étaient pas à risque. Cf. instruction M14 – Tome 1 - « Compte 668 - Autres charges financières ».

⁶¹ Les écritures figurent au compte 801.8 « autres engagements donnés », qui fonctionne sans contrepartie et n'a pas d'incidence budgétaire.

⁶² Cf. article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, modifiée par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 portant loi de finances pour 2016, augmentant le montant annuel du fonds de 100 à 200 M€ par an et le plafond de prise en charge de 45 % à 75 % de l'indemnité de remboursement anticipé de l'emprunt à risque.

Son versement sera étalé sur 13 ans, à hauteur de 0,56 M€ par an, ce qui est légèrement inférieur à la durée restante du prêt renégocié, mais qui correspond à la durée de validité du Fonds de soutien⁶³, jusqu'en 2028. Le versement est devenu effectif à la suite de la conclusion, le 4 février 2016, d'un protocole transactionnel avec l'organisme prêteur, par lequel la commune a renoncé à toute poursuite par voie de justice. Cette aide échelonnée sera inscrite en engagement hors bilan, au titre des engagements reçus, dans le compte administratif 2017 et les budgets suivants.

*

En l'absence de suivi fiable de son patrimoine, les comptes de la commune n'offrent pas une image fidèle de son patrimoine et des résultats de sa gestion, contrairement à l'obligation posée par l'article 47-2 de la constitution, à la suite de la révision du 23 juillet 2008.

Pour s'y conformer, la commune est notamment appelée à régulariser les amortissements et les reprises de subventions d'équipement antérieurs. Cette régularisation implique nécessairement la tenue d'un inventaire fiable et mis à jour régulièrement du patrimoine communal.

Cette mise à jour est rendue plus impérative encore du fait du transfert prochain des actifs du service de l'assainissement, cette compétence étant obligatoirement exercée par l'intercommunalité, au 1^{er} janvier 2020, en application de la loi NOTRe précitée du 7 août 2015.

4. LA SITUATION FINANCIERE

4.1. Périmètre de l'analyse financière

4.1.1. Des données non retraitées

Nonobstant les conséquences comptables liées à l'absence de suivi patrimonial et l'impact des régularisations à effectuer au budget annexe du service de l'assainissement, l'examen de la situation financière n'a porté que sur le budget principal de la commune.

Les données financières relatives à ce budget sont issues des agrégats simplifiés de la direction générale des finances publiques (DGFIP) 2010-2015 (cf. annexe n° 2), complétées au besoin de celles des comptes administratifs et des analyses produites par le logiciel ANAFI, outil financier des juridictions financières qui s'appuie sur les données des comptes de gestion du comptable public.

4.1.2. La comparaison de la commune avec la strate

La comparaison des ratios de la commune avec les moyennes de la strate démographique d'appartenance, c'est-à-dire les communes dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants et appartenant à un groupement à fiscalité propre, sont également issus des fiches de la DGFIP (cf. annexes n°s 3 et 4).

⁶³ Ce fonds a une durée de 15 ans à compter de sa création.

Ces ratios reflètent les caractéristiques socio-économiques de la commune. De 2012 à 2015, ses ressources fiscales étaient inférieures à la moyenne de la strate, alors que la dotation globale de fonctionnement, principalement alimentée par la dotation de solidarité urbaine, était, elle, bien supérieure⁶⁴ avec, en 2015, un montant de 671 € par habitant (€/hab.), contre 251 € pour la strate.

Toujours en €/hab., les charges de fonctionnement, inférieures en début de période, sont devenues comparables à celles de la strate, en 2014, avec 1 431 € contre 1 461 €, et même supérieures, en 2015, du fait de la forte progression des charges financières consécutive à la renégociation d'un emprunt structuré. Quant aux charges de personnel, elles ont dépassé la moyenne de la strate, en 2015, avec 841 € contre 814 €.

La commune se différencie également en matière d'investissement car ses dépenses d'équipement avoisinent ou dépassent le ratio par habitant de la strate, illustrant notamment son implication dans d'importants projets de renouvellement urbain. Bien que la commune ait bénéficié d'une prise en charge significative de ces dépenses, dans le cadre du subventionnement de l'Agence nationale de rénovation urbaine⁶⁵ (ANRU), elle a dû faire appel à l'emprunt, qui a progressé en 2015 et a atteint 348 €/hab., contre 135 € pour la strate.

4.2. Les produits et les charges

4.2.1. La section de fonctionnement

Lors de la période 2010-2015, la hausse moyenne annuelle de 5,6 % des charges de fonctionnement est devenue légèrement supérieure à celle des produits, 5 %, et les charges et les produits se sont élevés respectivement, en 2015, à 100,6 M€ et à 105,2 M€. La forte hausse des produits et des charges, au titre de l'exercice 2015, présente à cet égard un caractère conjoncturel, lié aux opérations d'ordre consécutives à l'opération précitée de désensibilisation de l'emprunt structuré⁶⁶.

En 2016, les dépenses et les recettes de fonctionnement devraient ainsi être moins élevées, la commune ayant prévu un montant respectif d'environ 94,6 M€, après décision modificative du 4 juillet 2016.

4.2.2. Les produits et les charges de gestion

Constituant l'essentiel de la section de fonctionnement, les produits de gestion⁶⁷ et les charges de gestion⁶⁸, comme le montre le tableau ci-après, se sont élevés respectivement à 93 M€ et à 80 M€, en 2016. Toutefois, de 2012 à 2016, le rythme de progression des charges (3,2 %) a été plus soutenu que celui des produits (+ 1,8 %).

⁶⁴ Les données pour 2016 ne pas disponibles sur le portail collectivités locales.

⁶⁵ La part des subventions d'investissement reçues est de 148 € par habitant, contre 81 € pour la moyenne de la strate, en 2015.

⁶⁶ L'indemnité compensatoire de 12,53 M€ est pour partie capitalisée dans le nouvel emprunt (9,35 M€) et pour partie intégrée dans les intérêts (3,18 M€) à régler à chaque échéance de cet emprunt. Cette opération se traduit, l'année de conclusion de la renégociation, par l'inscription en charge financière de la totalité de l'indemnité compensatoire, neutralisée par un transfert de charge, donc un produit, pour permettre l'étalement de la part capitalisée et n'imputer sur cet exercice qu'une fraction annuelle de ce montant sous forme d'une dotation aux amortissements.

⁶⁷ Les produits de gestion comprennent l'ensemble des produits réels de fonctionnement, auxquels sont retranchés les produits financiers et exceptionnels. De même les charges de gestion sont constituées des charges réelles, hors frais financiers et exceptionnels.

⁶⁸ Les données 2016 sont provisoires.

Tableau n° 6 : Produits et charges de gestion

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	23 693 919	23 710 514	23 525 358	24 540 431	24 272 750	0,6 %
+ Ressources d'exploitation	2 902 164	3 324 820	3 101 315	2 665 562	3 626 337	5,7 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	55 082 060	52 131 064	47 494 199	49 426 802	48 815 183	- 3,0 %
+ Fiscalité reversée par l'interco. et l'État	4 946 533	4 857 652	12 584 402	13 147 843	16 343 957	34,8 %
Produits de gestion (A)	86 624 676	84 024 051	86 705 275	89 780 637	93 058 228	1,8 %
Charges à caractère général	17 487 736	18 738 425	19 408 300	19 529 736	19 723 691	3,1 %
+ Charges de personnel	43 452 064	44 932 542	47 067 780	48 834 396	50 136 417	3,6 %
+ Subventions de fonctionnement	8 722 351	9 126 077	9 150 235	9 502 149	9 323 566	1,7 %
+ Autres charges de gestion	1 706 561	1 698 371	1 742 404	1 742 878	1 810 653	1,5 %
= Charges de gestion (B)	71 368 712	74 495 415	77 368 720	79 609 159	80 994 328	3,2 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	15 255 964	9 528 636	9 336 555	10 171 478	12 063 900	- 5,7 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 3 096 530	- 3 760 900	- 4 098 811	- 2 781 062	- 2 854 989	
+/- Autres produits et charges excep. Réels	- 28 524	324	135 574	346 531	- 192 206	
= Capacité d'autofinancement (Caf) brute	12 130 910	5 768 061	5 373 318	7 736 947	9 016 704	- 7,1 %
en % des produits de gestion	14,0 %	6,9 %	6,2 %	8,6 %	9,7 %	

Source : comptes de gestion

Cet effet de ciseau a pesé sur la constitution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui constitue l'épargne de gestion de la commune. L'EBF, qui avait sensiblement diminué de 2012 à 2014, passant de 15,25 M€ à 9,33 M€, a cependant de nouveau progressé en fin de période pour s'élever, en 2016, à 12,06 M€, sous l'effet conjugué de la péréquation financière et de la mise en place d'une intercommunalité élargie.

4.3. La péréquation financière

La péréquation financière vise à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales⁶⁹, au regard de leurs ressources fiscales et de leurs charges.

4.3.1. Des ressources de péréquation financière déterminantes

Les ressources fiscales propres (impôts et taxes), avec 24 M€ en 2016, constituaient environ 26 % du total des produits de gestion, ce qui est la caractéristique d'une commune disposant de bases d'imposition fiscale réduites et qui doit faire face à des charges importantes qui tiennent notamment à la jeunesse et aux revenus limités de sa population.

Cette faiblesse des ressources fiscales est pour partie compensée par la péréquation financière, qui prend la forme de dotations et de versements en provenance de l'État, dite péréquation verticale, et de Fonds spécifiques, qui visent à redéployer les ressources fiscales entre les collectivités, dite péréquation horizontale.

Compte tenu de ses caractéristiques socio-économiques et financières, la commune bénéficie pleinement des divers mécanismes de péréquation qui ont atteint un montant de 41,5 M€, en 2016, dont 32,3 M€ au titre de la péréquation verticale et 9,2 M€ au titre de la péréquation horizontale. La péréquation a ainsi constitué 44 % des produits de gestion, ce qui reflète la dépendance financière de la commune à l'égard de cette politique (cf. annexe n° 1 – Tableau n° 29 : Les ressources de péréquation).

⁶⁹ Cf. article 72-2 de la Constitution : « (...) La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

4.3.1.1. La péréquation verticale

La commune bénéficie d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) importante qui a atteint 39,5 M€, en 2016, le montant par habitant, en 2015, étant 2,5 fois supérieur à la moyenne de la strate, avec 671 €/hab., contre 251 €/habitants.

Principale composante de la péréquation verticale, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)⁷⁰ représente les 2/3 de la DGF, soit 26,6 M€ en 2016 (cf. annexe n° 1 – Tableau n° 29 : Les ressources de péréquation) et a vu son montant augmenter depuis 2012, conformément à la politique de renforcement de la péréquation mise en œuvre au cours de cette période.

Autre composante de la DGF, la dotation nationale de péréquation (DNP) apparaît plus modeste, autour de 2 M€, en 2016, contre 1,8 M€, en 2012. Par ailleurs, la commune percevait jusqu'en 2016 la dotation de développement urbain (DDU), d'un montant de 0,4 M€, remplacée depuis par la dotation de la politique de la ville⁷¹. Enfin, la collectivité a bénéficié, en 2016, d'un versement de 3,3 M€ au titre du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), contre 3,4 M€ en 2013.

4.3.1.2. La péréquation horizontale

L'attribution du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF⁷²) est en progression et s'est élevée à 7,9 M€, en 2016, et la commune a également bénéficié cette même année du Fonds national de péréquation intercommunale et communale (FPIC⁷³), à hauteur de 1,2 M€.

4.3.2. Les produits fiscaux

Les ressources fiscales propres de la commune⁷⁴, comprises entre 23,5 et 24,5 M€ lors de la période 2012-2016, se limitent quasi-exclusivement au produit des impôts sur les ménages, taxe d'habitation (TH) et taxe foncière sur le foncier bâti (TFPB), car les recettes de fiscalité indirecte, comme les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), perçus sur les transactions immobilières, demeurent compris, selon les années, entre 0,7 et 0,9 M€.

Tableau n° 7 : Les ressources fiscales propres

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	21 904 395	22 122 852	22 221 875	22 765 260	22 436 094	0,6 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	9 716	47 838	0	0	9 102	- 1,6 %
+ Taxes sur activités industrielles	772 323	742 018	446 798	808 366	1 038 745	7,7 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	84 084	87 192	90 132	92 316	94 668	3,0 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	923 400	710 615	766 554	874 488	694 141	- 6,9 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	23 693 919	23 710 514	23 525 358	24 540 431	24 272 750	0,6 %

Source : Logiciel ANAFI des juridictions financières d'après les comptes de gestion

⁷⁰ Cf. art L2334-15 à L2334-18-4 et R 2334-4 à 2334-5-1 du CGCT : « La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ». Elle est notamment accordée aux communes de plus de 10 000 habitants selon un indice synthétique combinant le potentiel financier moyen des habitants, la part de logements sociaux, la proportion de personnes bénéficiaires de prestations logement et le revenu moyen par habitant. Chaque année, les modalités de versement sont précisées par une note de la DGCL (cf. note d'information INTB1611086N du 11 mai 2016).

⁷¹ Cf. article L. 2334-40 du CGCT modifié à la suite de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015.

⁷² Cf. articles L. 2351-12 à 16 du CGCT.

⁷³ Cf. articles L. 2336-1 et s. du CGCT.

⁷⁴ Nettes des atténuations de produits.

Le produit des impôts sur les ménages, taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties, est passé de 21,73 M€, en 2012, à 22,48 M€, en 2016, soit une hausse modérée de 3,45 %.

Tableau n° 8 : Impôts locaux – Taxe d'habitation et taxes foncières

Produit (en €)	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe d'habitation (TH)	11 366 081	11 502 737	11 449 989	11 902 630	12 002 760
n/n-1		1,20 %	- 0,46 %	3,95 %	0,84 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	10 371 294	10 455 201	10 568 437	10 726 552	10 486 452
n/n-1		0,81 %	1,08 %	1,50 %	- 2,24 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	62 494	66 059	66 523	61 547	62 722
n/n-1		5,70 %	0,70 %	- 7,48 %	1,91 %
Produit total	21 799 869	22 023 997	22 084 949	22 690 729	22 551 934
n/n-1		1,03 %	0,28 %	2,74 %	- 0,61 %

Source : *fiches collectivités-locales.gouv.fr / État 1288 M / État 1259 COM pour 2016*

Cette augmentation du produit fiscal résulte de la seule revalorisation des bases fiscales, puisque la commune a maintenu ses taux inchangés depuis 1999⁷⁵, 17,32 % pour la TH et 18,80 % pour la TFPB, ce qui découle de la volonté de la collectivité de ne pas obérer le pouvoir d'achat des familles dans un contexte économique difficile, comme le précise le débat d'orientations budgétaires de 2015.

Tableau n° 9 : Bases fiscales des taxes d'habitation et foncières

Bases d'imposition (en €)	2012	2013	2014	2015	2016	var % 2015/2012	var annuelle moy.en %
Revalorisation forfaitaire en Loi de finances initiale	1,8 %	1,8 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %		
Bases nettes de la TH	65 624 026	66 413 028	66 108 480	68 721 880	69 300 000	4,7 %	1,2 %
En €/habitant	1 093	1 122	1 120	1 183		8,2 %	2,0 %
strate nationale	1 251	1 292	1 329	1 396		11,6 %	2,8 %
Strate départementale	1 275	1 327	1 327	1 364			
Strate régionale	1 507	1 531	1 543	1 620			
Bases nettes de la TFPB	55 166 455	55 612 770	56 215 088	57 056 127	55 779 000	3,4 %	0,8 %
En €/habitant	919	939	953	982		6,9 %	1,7 %
strate nationale	1 321	1 371	1 416	1 450		9,8 %	2,4 %
Bases nettes de la TFPNB	150 552	159 140	160 257	148 271	151 100	- 1,5 %	- 0,4 %
En €/habitant	1 147	1 188	1 199	1 208		5,3 %	1,3 %
strate nationale	1 321	1 841	1 866	1 932		46,3 %	10,0 %

Source : *fiches collectivités-locales.gouv.fr / État 1288 M / État 1259 COM*

4.3.2.1. Des bases fiscales peu dynamiques

Comme le montre le tableau ci-dessus, les bases fiscales sont peu dynamiques. Entre 2012 et 2015, elles n'ont progressé que de 1,2 % en moyenne pour la TH et de 0,8 % pour la TFPB, principalement sous l'effet de la revalorisation annuelle décidée en loi de finances. Ce faible dynamisme des ressources fiscales peut aussi être mis en relation avec la diminution de la population observée au cours des derniers exercices. En 2016 par ailleurs, les bases de la TFPB ont diminué de 1,7 M€, en conséquence d'un contentieux entre un bailleur de logement social et l'État, ainsi qu'en atteste le rapport de présentation du budget.

La comparaison avec les ratios de la strate d'appartenance, exprimés en euros par habitant, met en évidence l'écart important en défaveur de la commune, qu'il s'agisse de la strate nationale et plus encore, au titre de la TH, de la strate régionale.

⁷⁵ Source : rapport de présentation conjointe du compte administratif 2015 et du budget primitif 2016.

4.3.2.2. Une politique d'abattement des bases de taxe d'habitation limitée aux exigences légales

En ce qui concerne les abattements des bases de taxe d'habitation, comme le fait apparaître le tableau ci-après, la commune s'en tient aux exigences posées par la loi, sans prévoir, depuis 2002, d'abattements facultatifs.

Tableau n° 10 : Les abattements à la base de la taxe d'habitation

Type d'abattement	Article 1411 du CGI		État 1386 bis TH 2015			Ressource non mobilisée en 2015
	Obligatoire	Facultatif	Voté	Nombre d'articles	Abattement	
1 : général à la base		1 à 15 %	Non voté			
2/ pour charges de famille						
1 ^{ère} et 2 ^{ème} personne	10 %	jusqu'à 20 %	10 %	14 135	5 721 405 €	990 947 €
3 ^{ème} personne et suivantes	15 %	jusqu'à 25 %	15 %	5 164	3 120 645 €	586 681 €
3/ spécial à la base		1 à 15 %	Non voté			
4/ spécial handicapé		1 à 15 %	Non voté			
Total						1 577 629 €

Source : état 1386 Bis TH K

4.3.2.3. Le montant des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties

Essentiellement constitué de l'exonération temporaire prévue par la loi en faveur des logements sociaux situés en quartier prioritaire de la ville, le montant des exonérations de TFPB s'élevait à 2,79 M€, en 2015, et à 2,85 M€, en 2016. En 2016, cette exonération devait être compensée à hauteur de 40 % du produit non perçu⁷⁶.

4.3.2.4. Les taux d'imposition

Les taux d'imposition de la TH et de la TFPB, inchangés depuis 1999, ne présentent pas d'écart significatif avec ceux de la strate démographique.

Tableau n° 11 : Taux d'imposition de la fiscalité directe

Taux votés par la commune et taux moyens de la strate	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe d'habitation : commune	17,32 %	17,32 %	17,32 %	17,32 %	17,32 %
Taux moyen départemental	14,32 %	14,28 %	14,25 %	14,25 %	
Taux moyen régional	13,98 %	14,47 %	14,49 %	14,35 %	
Taux national	18,00 %	18,07 %	18,43 %	18,49 %	
Taxe foncière sur les propriétés bâties : commune	18,80 %	18,80 %	18,80 %	18,80 %	18,80 %
Taux moyen départemental	22,88 %	22,93 %	22,95 %	22,96 %	
Taux moyen régional	15,85 %	16,81 %	16,73 %	16,81 %	
Taux national	22,30 %	22,44 %	22,18 %	22,34 %	
Taxe foncière sur le non bâti : commune	41,51 %	41,51 %	41,51 %	41,51 %	41,51 %
Taux moyen départemental	38,56 %	38,80 %	38,69 %	38,56 %	
Taux moyen régional	40,62 %	41,00 %	40,36 %	40,16 %	
Taux national	49,99 %	49,82 %	48,52 %	50,00 %	

Source : fiches AEF (analyse des Équilibres Financiers Fondamentaux) DGFIP/Délibérations collectivité

Par ailleurs, le nombre de foyers non imposables et la faible élasticité des revenus des habitants limitent les marges de manœuvre de la commune en la matière, un point d'imposition supplémentaire (1 %) ne représentant ainsi, en 2016, que 0,22 M€ de recettes supplémentaires. Par ailleurs, la commune redoute qu'une hausse des taux n'accroisse la paupérisation fiscale, des foyers imposables pouvant être incités, le cas échéant, à quitter son territoire.

⁷⁶ 0,53 M€ (2,85 M€ x 18,8 %), soit 0,21 M€, selon l'état 1259 de notification des taux d'imposition des taxes directes locales pour 2016.

4.3.3. Les ressources issues de l'intercommunalité

La collectivité, qui a perçu une attribution de compensation⁷⁷ de 4,06 M€ de la CA Val-de-France, en 2015, prévoyait de bénéficier en sus, en 2016, dans le cadre de la nouvelle intercommunalité, d'une dotation de solidarité communautaire⁷⁸ (DSC) d'1 M€.

4.4. Les charges de fonctionnement

D'une manière générale, les charges de fonctionnement sont demeurées relativement contenues au cours de la période examinée, l'accroissement des charges financières constaté en 2015, comme il a été dit, présentant un caractère conjoncturel.

Cependant, en 2015, les charges de personnel sont devenues supérieures à la moyenne de la strate, avec 841 €/hab., contre 814 €/habitants.

Tableau n° 12 : Détail des charges courantes

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016
Charges à caractère général	17 487 736	18 738 425	19 408 300	19 529 736	19 723 691
+ Charges de personnel	43 452 064	44 932 542	47 067 780	48 834 396	50 136 417
+ Subventions de fonctionnement	8 722 351	9 126 077	9 150 235	9 502 149	9 323 566
+ Autres charges de gestion	1 706 561	1 698 371	1 742 404	1 742 878	1 810 653
= Charges de gestion	71 368 712	74 495 415	77 368 720	79 609 159	80 994 328
+ Charges d'intérêt et pertes de change	3 097 901	3 762 157	4 100 000	12 131 926	3 418 110
= Charges courantes	74 466 613	78 257 572	81 468 720	91 741 085	84 412 437

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

4.4.1. Le dynamisme des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel ont continué de croître à un rythme soutenu de 3,6 % en moyenne annuelle pour atteindre 50,1 M€, en 2016, ce qui représente 63 % des charges de gestion (cf. tableau n° 6 sur l'évolution des charges et des produits de gestion).

Selon la commune, en sus des mesures nationales de revalorisation⁷⁹, la mise en place dès 2014 des nouveaux rythmes scolaires, avec l'organisation d'ateliers périscolaires pour les maternelles et les primaires, a contribué à cette croissance. Au demeurant, après avoir établi le bilan du dispositif des ateliers pédagogiques et constaté son coût financier en année pleine, la commune, en 2016, a décidé d'adapter l'éventail des activités offertes aux élèves de maternelle.

Pour autant, comme cela est évoqué *infra*, la collectivité, en l'absence d'indicateurs complets de suivi et compte tenu des limites de son système d'information, n'est pas en mesure de quantifier les facteurs d'évolution de la masse salariale, qu'il s'agisse des variations d'effectif, du glissement vieillissement technicité (GVT), des mesures catégorielles et générales, et donc de cibler les mesures destinées à s'assurer de sa maîtrise (cf. section 5. La gestion des ressources humaines).

⁷⁷ L'attribution de compensation constitue, pour les EPCI, une dépense obligatoire qui a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du transfert de la fiscalité professionnelle à l'établissement et des transferts de compétences réalisés, à la fois pour l'EPCI et pour les communes-membres.

⁷⁸ Rapport de présentation conjointe du compte administratif 2015 et du budget primitif 2016.

⁷⁹ Dont le dégel de la valeur du point d'indice en 2016 puis en 2017. La dernière revalorisation du point d'indice servant au calcul du traitement versé aux agents datait de 2010.

4.4.2. Les contributions et subventions de fonctionnement

En incluant les contingents versés à titre obligatoire, comme la contribution au service départemental d'incendie et de secours, ce poste a progressé plus faiblement que les autres dépenses pour représenter un volume annuel compris entre 10 M€ et 11 M€.

Hors contingents, le total de subventions versées aux organismes publics et privés a atteint 9,5 M€, en 2015, puis a fléchi à 9,3 M€, en 2016 (cf. tableau n° 6 : Évolution des produits et des charges de gestion).

4.4.2.1. Les organismes publics

En 2015, les concours versés aux organismes publics concernaient essentiellement le centre communal d'action sociale (5,5 M€) et la caisse des écoles (1 M€).

Tableau n° 13 : Subventions versées

Total CA 2015 État B1.7	11 000 522,91 €	
dont Établissements publics	7 611 418,64 €	69,2 %
Caisse des écoles	1 002 700,00 €	9,1 %
CCAS	5 539 191,38 €	50,4 %
SMGFAVO Syndicat M gestion	15 104,18 €	0,1 %
Syndicat des eaux IDF	57 759,24 €	0,5 %
SDIS 95	931 447,84 €	8,5 %
SIVU de Marcillat	65 216,00 €	0,6 %

Source : compte administratif 2015

La commune verse par ailleurs une subvention de 65 000 € au syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) de Marcillat-en-Combraille, commune de 921 habitants du département de l'Allier. Cette subvention constitue la principale ressource de ce syndicat intercommunal qui réunit, depuis 1994, Sarcelles et la commune de Marcillat-en-Combraille.

Selon les informations de la presse régionale et les bulletins municipaux de la commune de Marcillat-en-Combraille, ce SIVU a été constitué pour permettre l'entretien et la rénovation du château de Courtioux, propriété acquise en 1963 par la commune de Sarcelles afin d'y organiser, jusqu'en 1991, des colonies de vacances. Depuis lors, a été créé un centre d'accueil⁸⁰, inauguré en 2012, qui s'adresse à un public plus large et offre des prestations diversifiées : hébergement, restauration, location de salles pour des séminaires. La gestion de ce centre, après avoir été déléguée à une association, a été reprise par le SIVU, depuis le 1^{er} janvier 2015, à la suite de la défaillance du délégataire.

4.4.2.2. Les subventions attribuées aux associations

Sur 2,8 M€ de subventions attribuées en 2015 à des associations de droit privé, l'examen d'un échantillon de 10 associations a permis de constater l'existence d'une procédure formalisée, caractérisée par la constitution d'un dossier recensant les documents nécessaires à l'instruction de chaque demande : identification de l'association, présence des comptes de l'exercice précédent, accompagnés du rapport du commissaire aux comptes pour les associations recevant plus de 153 000 € de subventions publiques, notamment.

Sans que la collectivité ait opté en faveur de conventions pluriannuelles, comme le préconise la circulaire du 29 septembre 2015 du ministre de l'intérieur portant sur les nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, tout subventionnement accordé d'un total supérieur à 23 000 € par an fait l'objet de la passation d'une convention annuelle.

⁸⁰ La commune continue à utiliser les installations du centre durant les vacances scolaires.

Par ailleurs, la commune respecte l'obligation incombant aux collectivités de plus de 3 500 habitants de publier chaque année, sur un site d'information relié au réseau internet ou sur tout autre support numérique, la liste des bénéficiaires comprenant le nom et l'adresse statutaire de l'organisme, ainsi que le montant et la nature de l'avantage accordé, en application du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique.

Parmi les organismes bénéficiaires, la commune, en 2015, a attribué une subvention de 207 000 € au Tennis Club. Par contre, en l'absence de remise des comptes certifiés par un commissaire aux comptes, elle n'avait prévu de verser à cette association, en 2016, qu'une subvention exceptionnelle de 7 000 €, ultérieurement annulée par délibération du 7 avril 2016.

Accumulant les difficultés financières, le club a été dissous le 6 avril 2016, suite au refus d'approbation des comptes 2014, déficitaires de 806 000 €, et un nouveau club a été créé, auquel la commune a accordé une subvention de 157 000 €.

4.4.3. Les charges financières

De 3 M€, en 2012, les charges financières sont passées à 4,1 M€, en 2014, et surtout à 12,1 M€, en 2015, année de renégociation de l'emprunt structuré indexé sur l'évolution de la parité entre l'euro et le franc suisse. Comme cela a été dit, cette charge réelle fait l'objet d'un étalement pluriannuel par opérations d'ordre. Selon les données provisoires de 2016, les charges financières ne s'élèveraient plus qu'à 3,4 M€ (cf. tableau n° 12 Détail des charges courantes).

4.5. La capacité d'autofinancement

En sus de l'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement (Caf) brute prend en compte les produits et les charges financiers et exceptionnels et renseigne sur la capacité de la collectivité à assurer par ses ressources propres le remboursement en capital de la dette et à financer une part plus ou moins élevée des dépenses d'équipement nouvelles. La Caf brute, après avoir nettement diminué de 2012 à 2015, passant de 12,13 M€ à 7,73 M€, a de nouveau augmenté en 2016, pour atteindre 9,01 M€, notamment sous l'effet de la hausse de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État et des ressources d'exploitation, ainsi que le fait apparaître le tableau n° 6. En 2016, la Caf brute ne représente toutefois qu'un peu moins de 10 % des produits de gestion.

Quant à la Caf nette, c'est-à-dire la Caf brute diminuée du remboursement en capital de la dette, qui constitue l'épargne de fonctionnement réellement disponible pour financer les dépenses d'équipement, elle est devenue nettement négative à compter de 2013 (- 1,6 M€) et en 2014 (- 2,1 M€) avant de se redresser quelque peu en 2015 (- 0,5 M€) et 2016 (- 0,4 M€). La situation financière de la commune est donc d'abord caractérisée par l'insuffisance de sa capacité d'autofinancement, l'épargne issue de sa section de fonctionnement ne lui permettant pas d'assurer la totalité du remboursement du capital de la dette et, par voie de conséquence, de participer au financement des dépenses d'équipement et de limiter le recours à l'emprunt.

4.6. Un investissement soutenu, financé par l'emprunt

4.6.1. La priorité donnée au secteur scolaire

Hors opérations de rénovation urbaine, comme elle le rappelle lors de la présentation annuelle de son budget, la commune a notamment fait porter l'effort d'investissement sur la rénovation et la reconstruction de groupes scolaires. Avec une dépense annuelle moyenne de 8 M€, ce secteur a ainsi représenté environ la moitié des dépenses d'équipement lors des exercices 2015 et 2016⁸¹. Elle a également priorisé l'entretien et le développement des équipements publics sportifs et culturels et procédé à divers aménagements urbains.

Au total, les dépenses d'équipement ont oscillé entre 14 M€ et 25 M€ par an, en fonction du calendrier des réalisations (cf. tableau n° 14 : Le financement des investissements).

4.6.2. Le financement des dépenses d'équipement

Si elle a bénéficié d'importantes subventions, notamment de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour le financement des opérations de rénovation, la commune a dû recourir à l'emprunt pour boucler le financement de ses investissements.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, ses ressources propres disponibles, comprises entre 10 et 20 M€ par an, de 2012 à 2016, ont été principalement constituées par les subventions d'investissement reçues, environ 75 % en moyenne, sauf en 2016, et le par les reversements du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA, près de 25 %.

Tableau n° 14 : Le financement des investissements

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016
Caf brute	12 130 910	5 768 061	5 373 318	7 736 947	9 016 704
- Annuité en capital de la dette	7 230 179	7 374 637	7 518 457	8 270 883	9 412 672
= Caf nette ou disponible (C)	4 900 731	- 1 606 576	- 2 145 139	- 533 936	- 395 968
TLE et taxe d'aménagement	258 922	157 675	171 389	186 202	193 702
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4 426 952	2 588 719		6 231 787	2 558 319
+ Subventions d'investissement reçues	10 853 866	9 365 469	11 092 731	8 611 541	5 158 475
+ Produits de cession	700	32 696	758 950	673 842	3 153 200
+ Autres recettes	0	0	0	0	29 042
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	15 540 440	12 144 559	12 023 070	15 703 371	11 092 739
= Financement propre disponible (C+D)	20 441 172	10 537 983	9 877 931	15 169 435	10 696 771
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	19 168 226	25 524 585	19 255 520	16 248 930	14 306 367
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	220 000	51 858	57 500	823 177	85 000
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	- 218 277	0
- Participations et inv. financiers nets	90 668	5 083	1 305	7 200	106 953
- Charges à répartir	0	0	0	11 230 260	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	297 215	-750	750	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	665 063	- 15 042 793	- 9 437 144	- 12 921 854	- 3 801 549
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 99 995	- 22 588	0	0	- 4 800
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	565 068	- 15 065 381	- 9 437 144	- 12 921 854	- 3 806 349
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	12 985 000	6 000 000	10 699 905	20 230 260	3 015 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	13 550 068	- 9 065 381	1 262 761	7 308 405	- 791 349

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

⁸¹ 8,4 M€ sur un total de 16,3 M€ en 2015, selon les données de la collectivité, et 8,0 M€ sur 18,1 M€ prévus en 2016, selon le rapport de présentation du compte administratif 2015 et du budget primitif 2016.

Pour mener à bien ses projets, la commune a donc dû faire appel au financement bancaire, pour des montants annuels allant de 6 M€ à 20 M€, en 2015. L'importance de ce dernier montant correspond toutefois au refinancement précité de l'emprunt structuré et comprend à ce titre 9,35 M€ d'indemnités capitalisées pour remboursement anticipé, auquel s'ajoutent 8 M€ au titre des besoins nouveaux. En ce qui concerne le recours à l'emprunt, 2016 a été d'ailleurs marqué une pause avec un montant souscrit de 3 M€.

4.6.3. L'endettement

4.6.3.1. La croissance de l'endettement

L'opération de refinancement de 2015, si elle a permis d'éviter le paiement d'intérêts proches de 25 %, a néanmoins eu pour conséquence l'alourdissement de l'endettement. L'encours a nettement augmenté pour atteindre 100 M€, alors qu'il avait progressé de manière moins soutenue les années antérieures, passant de 81,48 M€, en 2010, à 88,11 M€, en 2014. Selon des données encore provisoires, il devrait s'élever à 94 M€, en 2016.

La capacité de désendettement, calculée en rapportant le montant de l'encours à l'autofinancement brut de l'exercice, est demeurée supérieure à 10 ans entre 2010 et 2015, date à laquelle elle était proche de 13 années. Ce seuil de 10 ans est habituellement considéré comme celui au-delà duquel la situation d'une collectivité devient préoccupante au regard de son endettement.

Le ratio de dette par habitant, 1 723 €, est également devenu en 2015 nettement supérieur à celui de la moyenne de la strate, 1 335 €, alors que l'écart était moins important les années précédentes.

4.6.3.2. Le choix de la désensibilisation en 2015

L'opération de désensibilisation a consisté, en 2015, à renégocier un emprunt structuré à risque pour le remplacer par un emprunt à taux fixe, moyennant l'acquittement d'une indemnité partiellement prise en charge par le Fonds de soutien aux collectivités confrontées à ce type de difficultés, mis en place en 2014.

La commune a procédé au refinancement de l'emprunt le plus exposé au risque, indexé sur l'évolution de la parité entre l'euro et le franc suisse (CHF), classé F6. Au vu d'une étude relative à l'impact budgétaire de diverses hypothèses de renégociation, la commune a choisi de recourir à la fragmentation de l'indemnité de remboursement anticipé, d'un montant de 12,53 M€, entre capitalisation, à hauteur de 9,25 M€, et dilution dans le taux d'intérêt du nouvel emprunt, pour 3,18 M€.

Pour l'heure, la collectivité n'a pas procédé à la renégociation de deux autres emprunts structurés dont le niveau de risque lui a paru moindre, classés 3E et 4E sur l'échelle précitée Gissler, mais qui constituent cependant 15 % de l'encours de la dette, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 15 : Emprunts structurés

Cotation	Typologie	Encours	% encours
3E	Écart indices zone euro avec coefficient multiplicateur jusqu'à 5	7 064 541 €	7,03 %
4E	Indices hors zone euro / écarts d'indices dont un hors zone euro avec coefficient multiplicateur jusqu'à 5	8 219 052 €	8,18 %
	Total	15 283 593 €	15,21 %
	Encours	100 431 465 €	

Source : BP 2016 – état IV-A2.4

4.7. L'équilibre bilanciel, une trésorerie sous forte tension

4.7.1. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement (FDR) mesure la couverture des emplois stables (actif immobilisé) par des ressources stables (fonds propres de moyen et long terme). Selon la date de mobilisation des emprunts, le FDR a été alternativement positif (+ 6,68 M€ en 2012, + 6,19 M€ en 2015 et + 5,3 M€ en 2016) ou légèrement négatif (- 2,38 M€ en 2013 et - 1,11 M€ en 2014) lors de la période 2012-2016⁸².

4.7.2. Un besoin en fonds de roulement négatif, traduisant des paiements en instance supérieurs aux créances

Le besoin en fonds de roulement a constamment été négatif et compris entre - 7,2 M€ et - 10,1 M€ (cf. annexe n° 5 – Fonds de roulement et besoin en fonds de roulement). Ce solde négatif, qui correspond à une capacité en fonds de roulement (CFR), résulte de paiements en instance aux fournisseurs plus importants que les créances détenues par la collectivité.

En effet, confrontée à des tensions de trésorerie, la commune règle avec retard ses fournisseurs. Au cours de la période 2012 à 2015, la commune n'a pas été en mesure de respecter le délai global de paiement de 30 jours et ce délai a oscillé entre 40 et 50 jours selon les années⁸³. Ces difficultés se concentrent plus particulièrement au premier semestre de l'année, dans l'attente du versement unique de la DSU de 27 M€.

4.7.3. Un montant significatif de recettes en attente

Le solde négatif s'explique aussi par l'importance des recettes en attente de classement ou de régularisation, dont le montant s'élève à près de 6 M€⁸⁴. Ce solde anormalement élevé comprend notamment deux encaissements de cessions immobilières, pour un montant de 3 M€, qui, du fait de l'insuffisance du suivi patrimonial précédemment évoqué, constituent des recettes que la commune n'a pas été en mesure d'inscrire au budget correspondant à l'année de leur réalisation.

Dans l'attente de leur régularisation, ces encaissements ne sont pas enregistrés en comptabilité comme des produits, ni en recettes au budget en l'absence d'émission d'un titre, ces opérations comptables et budgétaires étant subordonnées à la capacité de la commune à retrouver la valeur initiale du bien cédé et à pouvoir dès lors procéder à l'ensemble des écritures liées à la cession. La commune a indiqué qu'elle régulariserait la situation ainsi créée au cours de l'exercice 2017.

4.7.4. Une trésorerie sous forte tension

La trésorerie de la commune est pour une bonne part alimentée par la perception de la DSU qui donne lieu à un versement unique à la fin du premier semestre de chaque exercice. Pendant les six premiers mois de l'année, la commune ne peut compter que sur l'apport de trésorerie limité en provenance de ses ressources fiscales, perçues par douzième chaque mois, pour faire face à ses dépenses courantes.

⁸² Cf. annexe n° 5 – Fonds de roulement et besoin en fonds de roulement.

⁸³ 49,96 jours en 2012, 40,25 jours en 2013, 52,41 jours en 2014, 49,22 jours en 2015. Il serait de 39,26 jours en 2016, selon les données fin octobre 2016 transmises par le comptable public).

⁸⁴ Cf. ligne Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)* dans l'annexe 5 – tableau n° 31 : le besoin en fonds de roulement.

Comme mentionné dans le rapport de présentation du compte administratif 2015 et du budget primitif 2016, cette insuffisance structurelle de trésorerie, au cours de cette période, a obligé la commune à réaliser des tirages d'emprunt plus importants en début d'exercice.

À cet égard, la mise en place du versement mensuel de la DSU, à compter de 2017, en application de l'article 138 de la loi de finances du 29 décembre 2016 pour 2017⁸⁵, devrait apporter plus de souplesse à la collectivité pour la gestion de sa trésorerie.

4.8. Éléments de prospective financière

La commune doit ainsi faire face à une forte contrainte budgétaire, marquée depuis plusieurs années par une capacité d'épargne nette négative et un endettement important, liée notamment à des charges de gestion élevées et à des ressources fiscales limitées qui résultent de ses caractéristiques socio-économiques. La commune, comme nombre d'autres collectivités, a dû par ailleurs faire face en 2015 au coût lié au refinancement d'un emprunt présentant de forts risques de taux.

Compte tenu notamment des marges de manœuvre limitées dont elle dispose en matière de fiscalité, et hormis un accroissement de dotation attendu de la mise en place de l'intercommunalité élargie, la gestion budgétaire de la commune demeure en grande partie tributaire de la péréquation financière et de la part déterminante qu'elle tient dans ses produits de gestion.

Si elle veut reconstituer sa capacité d'autofinancement, ce qui constitue nécessairement son objectif prioritaire, la commune devra dès lors s'efforcer de réaliser des économies de gestion, en matière de dépenses de personnel comme de charges générales, dont certaines ont déjà été engagées. Elle devra aussi rechercher l'optimisation de ses recettes de gestion et veiller à la stricte priorisation des dépenses d'équipement nouvelles. À court terme, elle devrait bénéficier de l'opération de refinancement de 2015 qui, si elle a accru l'importance du capital à rembourser, permettra aussi de contenir le montant de ses charges financières. Par ailleurs, le ralentissement provisoire des investissements, entre la fin des projets de rénovation urbaine de l'ANRU 1 et les suivants, dans le cadre de l'ANRU 2, devrait aussi lui permettre de poursuivre une politique de désendettement.

Enfin, toute réflexion stratégique en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion et de redonner des marges de manœuvre à la commune devra désormais s'inscrire dans le cadre de l'intercommunalité élargie, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, et du surcroît d'efficience qui devrait en être obtenu, en termes de mutualisation des services et de gestion des compétences exercées par le nouvel établissement public de coopération intercommunale.

5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1. Un effectif et une masse salariale en augmentation

D'après les données transmises par la commune⁸⁶, l'effectif physique permanent a augmenté de 6 % entre 2010 et 2015, pour s'établir à 1 187 agents, dont 83 % de catégorie C.

⁸⁵ Modifiant l'article L. 2334-14 du CGCT : « (...) *La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale fait l'objet de versements mensuels* ».

⁸⁶ Les données ci-après sont à prendre avec précaution, eu égard aux difficultés de la commune à mesurer ses effectifs (voir 5.2).

À cet effectif vient s'ajouter celui des agents à temps non complet⁸⁷, occupant des emplois permanents pour certains et non permanents pour d'autres. Faisant majoritairement partie de la filière animation, leur nombre a augmenté d'environ 50 % entre 2012 et 2014 pour faire face, notamment, aux besoins issus de la réforme des rythmes scolaires⁸⁸, et s'établit à 290, en 2015.

La masse salariale a évolué de 3,5 % par an en moyenne, entre 2010 et 2016, pour atteindre 50,14 M€, en 2016 (cf. tableau n° 16). Ce dynamisme a été renforcé par la mise en place des nouveaux rythmes scolaires, en sus des mesures nationales de revalorisation.

Tableau n° 16 : Évolution de la masse salariale

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	29 599 636	30 003 137	31 462 240	32 171 878	33 578 250	34 725 253	35 794 305	3,2 %
+ Charges sociales	10 605 027	10 792 684	11 261 343	11 870 558	12 585 133	13 140 785	13 410 728	4,0 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	555 438	562 110	574 653	640 996	698 037	775 970	811 380	6,5 %
+ Autres charges de personnel	71 362	54 572	37 163	75 759	65 555	72 760	10 505	- 27,3 %
= Charges de personnel interne	40 831 463	41 412 504	43 335 398	44 759 190	46 926 976	48 714 767	50 026 917	3,4 %
+ Charges de personnel externe	100 159	138 707	116 666	173 352	140 805	119 629	109 500	1,5 %
= Charges totales de personnel	40 931 622	41 551 211	43 452 064	44 932 542	47 067 780	48 834 396	50 136 417	3,4 %

Source : comptes de gestion de la commune.

La croissance de la masse salariale a suivi celle des charges de gestion, dont elle représente environ 61 % (cf. tableau n° 17).

Tableau n° 17 : Charges de personnel en % des charges de gestion

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	16 717 041	16 941 791	17 487 736	18 738 425	19 408 300	19 529 736	19 723 691	2,8 %
+ Charges de personnel	40 931 622	41 551 211	43 452 064	44 932 542	47 067 780	48 834 396	50 136 417	3,4 %
+ Subventions de fonctionnement	8 089 998	8 328 679	8 722 351	9 126 077	9 150 235	9 502 149	9 323 566	2,4 %
+ Autres charges de gestion	1 616 433	1 729 195	1 706 561	1 698 371	1 742 404	1 742 878	1 810 653	1,9 %
= Charges de gestion	67 355 095	68 550 876	71 368 712	74 495 415	77 368 720	79 609 159	80 994 328	3,1 %
Charges de personnel en % des charges de gestion	60,8 %	60,6 %	60,9 %	60,3 %	60,8 %	61,3 %	61,9 %	

Source : comptes de gestion de la commune

⁸⁷ Appelés « agents horaires » par la commune.

⁸⁸ Introduite par le décret du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, cette réforme organise les 24 heures d'enseignement hebdomadaires en école maternelle et élémentaire sur quatre jours et demi, contre quatre jours auparavant. En moyenne, 45 minutes sont ainsi libérées par journée pleine, ce qui permet aux communes d'organiser des activités périscolaires, mais peut nécessiter l'embauche de personnels d'encadrement et d'animation. Sarcelles a mis en place cette mesure en 2014, avec un effet en année pleine en 2015.

5.2. Un pilotage des ressources humaines perfectible

La commune a mis en place des outils de suivi des principaux postes de dépenses en matière de ressources humaines. Une remontée d'informations, concernant notamment la rémunération des heures supplémentaires et l'absentéisme, est effectuée au niveau de la direction des ressources humaines. Celle-ci dispose également de tableaux de suivi annuels et mensuels du chapitre budgétaire 012, qui regroupe les charges de personnels et frais assimilés.

Les services ont indiqué avoir initié, en 2010, un chantier lié à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), passant notamment par l'établissement d'une cartographie des métiers et la refonte des fiches de poste.

Malgré ces efforts, la collectivité manque de visibilité sur l'effectif communal. Elle n'est ainsi pas en mesure de décompter les agents employés en équivalents temps plein travaillé (ETPT)⁸⁹, ni d'évaluer précisément la part des divers facteurs d'accroissement de la masse salariale⁹⁰. Des divergences ont par ailleurs été constatées entre les données communiquées portant sur l'effectif physique et celles qui figurent dans les rapports sur l'état de la collectivité (REC) établis en 2011, 2013 et 2015, conformément à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les divergences entre les effectifs transmis à la chambre et ceux figurant aux REC peuvent en partie s'expliquer par des changements de méthode de décompte survenues au cours de la période. Les difficultés rencontrées par les services pour organiser les remontées d'informations depuis le système de gestion des ressources humaines (SIRH) contribuent cependant à empêcher la commune de disposer d'une vision claire et stable de ses effectifs.

L'obligation posée à l'article L. 2312-1 du CGCT par la loi du 7 août 2015 dite NOTRÉ de présenter lors du débat sur les orientations budgétaires un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) devant comporter « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs* » et préciser « *l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* », offre l'occasion de se saisir de cette problématique.

La commune a indiqué avoir prévu l'acquisition d'un nouveau SIRH, plus performant, en 2018. Cette démarche de bonne gestion, si elle est menée à bien, devrait permettre de renforcer la maîtrise de la gestion des ressources humaines et de dégager des marges de manœuvre budgétaire.

Recommandation n° 5 :

Se doter d'un système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) plus performant, afin de renforcer le pilotage des ressources humaines.

⁸⁹ Le décompte de l'effectif en ETPT est obtenu en multipliant l'effectif physique par la quotité de temps de travail des agents et leur période d'activité dans l'année. Il s'effectue donc en prenant en compte la situation au cours de l'ensemble de l'année, et non à une date fixe. À la différence de cette méthode, le décompte en équivalents temps pleins (ETP) ne prend pas en compte la période de présence sur l'année, et s'effectue à une date fixe, généralement le 31 décembre. Un agent à temps partiel à 80 %, présent six mois de juillet à décembre, correspond donc à 0,4 ETPT ($1 \times 0,8 \times 6/12 = 0,4$), mais à 0,8 ETP au 31 décembre ($1 \times 0,8 = 0,8$).

⁹⁰ Les trois principales sources de progression des rémunérations sont : les mesures générales, qui concernent la totalité des agents, les mesures catégorielles, qui ne concernent que certaines catégories d'agents, et les mesures individuelles, qui regroupent les améliorations de rémunération dues aux évolutions individuelles de carrière (avancement à l'ancienneté, avancement au choix ou promotion, acquisition d'une technicité), également dénommées « glissement vieillesse-technicité » (GVT).

5.3. Un temps de travail en deçà de la moyenne des communes et reposant sur un régime juridique fragile

5.3.1. Un régime du temps de travail juridiquement fragile

Créé par la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée prévoit que les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales sont fixés par chaque collectivité dans la limite des règles applicables aux agents de l'État. Le décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, pris en application de cet article, a transposé les règles applicables à celles de l'État, fixant la durée annuelle du travail à 1 607 heures⁹¹.

Depuis cette date, le temps de travail des agents de la fonction publique territoriale est donc soumis au droit commun, la norme des 1 607 heures de travail annuel s'y imposant comme plafond et comme plancher. Le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précise cependant que les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant, après avis du comité technique.

Le temps de travail des agents de la commune est principalement régi par deux textes :

- un règlement intérieur de mai 1981 fixant le régime des congés,
- un protocole d'accord approuvé par une délibération du 11 décembre 2001 portant aménagement et réduction du temps de travail, consécutif à la loi du 3 janvier 2001.

Une série de protocoles d'accord de décembre 2001 a repris, en les adaptant par secteur, les dispositions du protocole général.

Le règlement de 1981 a mis en place un régime de congés généreux, encore en vigueur, sous réserve de quelques adaptations (cf. *infra*). Un agent ne pouvant prétendre à aucune situation particulière bénéficie ainsi, au minimum, de l'équivalent de 38 jours de congés par an⁹², voire 41 jours et demi sous certaines conditions.

À ces congés annuels s'ajoutent les congés exceptionnels, autorisations d'absence pouvant être accordées pour divers motifs familiaux ou à l'occasion de l'octroi de médailles du travail, obtenues après une certaine durée de service au sein de la commune. Les détails de ce régime, tel qu'appliqué à l'heure actuelle sont mentionnés à l'annexe n° 6.

Ce régime a été adapté au dispositif issu de la loi du 3 janvier 2001 par un protocole d'accord approuvé par la délibération du 11 décembre 2001. Ce dernier a procédé au calcul du temps de travail effectif des agents en ne comptabilisant, au titre des congés, que les 28 jours de congés annuels d'été et d'hiver. Il est précisé, en effet, que les autres jours de congés attribués à titres divers (« *jours mobiles* »⁹³, « *tickets* » de 39 heures, journée et demi-journée accordée au personnel féminin) sont des autorisations d'absence, qui « *ne constituent pas une réduction du temps de travail et ne sont donc pas décomptés du temps de travail effectif* ». Le temps de travail hebdomadaire en vigueur à Sarcelles étant de 37 heures, la méthode de calcul adoptée par le protocole aboutit ainsi à une durée de travail annuelle théorique de 1 665 heures, soit 65 heures de plus que la durée annuelle légale alors en vigueur (cf. tableau n° 18, tel que calculé par le protocole d'accord de 2001).

⁹¹ Quantité calculée sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures, 25 jours de congés annuels, 8 jours fériés légaux, et 104 jours de repos hebdomadaires. Au résultat de ce calcul s'ajoutent 7 heures travaillées depuis l'instauration de la journée de solidarité par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁹² En considérant que les 39 heures de « tickets » équivalent à 5 jours de congés, ce qui sous-estime légèrement la durée effective.

⁹³ Le protocole d'accord évoque l'octroi de « ponts mobiles » à raison de deux jours par an, alors que la feuille récapitulative des congés élaborée par les services de la commune, postérieure à ce protocole, mentionne à la place l'existence de « cinq jours dits mobiles à prendre dans l'année », les services de la commune n'ayant pu expliquer l'origine de cette modification.

Tableau n° 18 : Temps de travail annuel effectif

Nombre de jours annuels	365
Nombre de jours non travaillés	
- repos hebdomadaire	104
- jours fériés	8
- congés annuels d'été	23
- congés annuels d'hiver	5
Total des autorisations d'absence en jours	140
Total de jours travaillés	225
Total de semaines travaillées	45
Durée de travail hebdomadaire	37 heures
Nombre d'heures travaillées par an	1 665 heures
Différence avec la durée légale	65 heures

Note : le protocole d'accord étant antérieur à l'instauration de la journée de solidarité par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, la durée annuelle légale à laquelle il est fait référence est de 1 600 heures, et non 1 607.

Source : protocole d'accord du 11 décembre 2001

Le protocole d'accord procède alors de la façon suivante à la traduction en nombre de jours de ce forfait de 65 heures de réduction du temps de travail (RTT) :

- il convertit la durée annuelle légale de travail en semaines de 37 heures :

$$\frac{1\ 600}{37} = 43,24$$

et arrondit ce résultat à 43 semaines ;

- de ce résultat est ensuite déduit le nombre de journées devant être travaillées au cours de l'année :

$$43 \times 5 = 215$$

- d'où le protocole conclut que le nombre de journées de RTT octroyées aux agents est de :

$$225 - 215 = 10$$

Puis, ce nombre de jours est proratisé pour les agents à temps partiel ou à temps non complet⁹⁴.

L'architecture de ce dispositif appelle plusieurs observations.

En premier lieu, l'octroi d'un jour de congés réservé exclusivement au personnel féminin à l'occasion de la journée de la femme et d'une demi-journée aux mères de famille ayant des enfants de moins de 16 ans pour la préparation des fêtes de Noël ou du jour de l'an entre en contradiction avec le principe d'égalité entre hommes et femmes. En effet, si une collectivité peut tenir compte des contraintes particulières auxquelles sont soumis ses agents hors de leur vie professionnelle, ce principe a été interprété par le juge administratif comme s'opposant à ce qu'elle établisse une discrimination de principe selon le sexe de l'agent, sans examen de sa situation personnelle, dans le nombre de journées de congés accordées⁹⁵. La commune a indiqué à cet égard qu'elle apporterait un correctif à cette situation lors de la mise à jour de son règlement intérieur.

⁹⁴ Le nombre de RTT est de 8 pour les agents travaillant 4 jours par semaine, 6 pour ceux travaillant 3 jours par semaine, et 5 pour ceux travaillant 2,5 jours par semaine.

⁹⁵ CAA de Paris, 13 mars 2007, *Commune de Tremblay-en-France* : « Considérant, en second lieu, que si l'autorité municipale était en droit de moduler le nombre de journées mobiles qu'elle souhaite accorder aux agents pour tenir compte des contraintes particulières auxquelles ils pouvaient être soumis en dehors de leur vie professionnelle, s'agissant notamment des agents de sexe féminin, elle ne pouvait, sans méconnaître le principe de l'égalité entre hommes et femmes édicté par le troisième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère celui de la Constitution du 4 octobre 1958, comme par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983, établir, sans prévoir un examen de la situation personnelle des agents, une discrimination de principe entre le nombre des journées mobiles octroyées à ses agents selon qu'ils appartiennent au sexe masculin ou au sexe féminin ».

Par ailleurs, si les dispositions du troisième alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 permettent aux collectivités territoriales de maintenir les régimes de travail mis en place antérieurement à la loi du 3 janvier 2001, ce qui peut avoir comme conséquence une durée annuelle de travail inférieure à 1 607 heures, un tel maintien est par définition exclusif de l'adoption du nouveau régime issu de cette loi, et notamment de ses dispositions concernant l'octroi de jours de RTT. Une collectivité ne peut donc, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, octroyer à ses agents des jours de RTT visant à compenser une durée annuelle de travail théorique supérieure à la durée légale et, en sus, des jours de congés issus d'un régime antérieur à la loi de 2001 et comptabilisés comme travaillés dans le calcul de la durée annuelle⁹⁶.

En l'espèce, comme mentionné *supra*, la collectivité justifie la prise en compte, dans le calcul de la durée théorique du travail des seuls 28 jours de congé annuels par le fait que les jours susceptibles d'être accordés à d'autres titres revêtent le caractère d'autorisations d'absence. Il convient, à cet égard, d'observer que si l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 permet d'accorder « *des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels* », cet octroi ne peut se faire que pour permettre l'exercice de certains mandats, et « *à l'occasion de certains événements familiaux* »⁹⁷. L'intégration, au sein de cette catégorie, des 5 jours mobiles, des 39 heures de tickets, de la journée de la fête de la femme et de la demi-journée de préparation des fêtes de Noël apparaît dès lors fragile au regard de leur caractère général⁹⁸.

En outre, la méthode particulière utilisée par la commune pour convertir en jours de RTT la différence, qu'elle estime à 65 heures, entre la durée de travail théorique et la durée annuelle légale, conduit à majorer le forfait annuel de RTT. En effet, l'arrondi de 43,24 à 43 semaines à l'occasion de la conversion de la durée annuelle légale du travail en jours dans un régime de 37 heures hebdomadaires, aboutit à réduire cette durée légale de 9 heures, soit un peu plus d'une journée, et donc à majorer d'autant le forfait de journées de RTT. Une simple division du surplus de 65 heures par 7,4⁹⁹ aboutit à un forfait d'environ 8,8 jours de RTT. La fiche récapitulative du régime en vigueur utilisée au sein de la collectivité indique d'ailleurs « *10 jours de RTT ou 74 heures* », alors même que le protocole d'accord aboutissait à un résultat de 65 heures.

⁹⁶ CAA de Paris, 31 décembre 2004, *Département des Hauts-de-Seine* : « *Considérant que si les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 7-1 de la loi susvisée du 26 janvier 1984 permettent aux collectivités territoriales de maintenir les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-3 du 3 janvier 2001, il ressort des pièces du dossier que le Département des Hauts-de-Seine n'a pas entendu se placer dans ce cadre mais a décidé d'appliquer aux agents départementaux le nouveau régime de l'aménagement et de la réduction du temps de travail ; que, dans ces conditions, le Département des Hauts-de-Seine ne pouvait décider de conserver les jours de congés accordés antérieurement aux agents départementaux en plus des jours de congés légaux sans définir une organisation des cycles de travail, excédant le cas échéant 35 heures par semaine, qui concilie cette décision avec le respect de la durée annuelle de 1 600 heures du temps de travail ; qu'en outre et en tout état de cause, seuls des avantages légaux au moment où ils ont été accordés peuvent être maintenus ; que, par suite, le Département des Hauts-de-Seine n'est pas fondé à soutenir que le maintien de jours de congés supplémentaires, hors aménagement et réduction du temps de travail, prévu par la délibération attaquée respecte les dispositions précitées de la loi du 26 janvier 1984* ».

⁹⁷ Le dernier alinéa de cet article prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour en préciser les modalités d'application. Les décrets parus ne concernent pas les autorisations d'absence pour événement familiaux, qui sont laissés à l'appréciation de l'autorité territoriale, comme précisé dans la réponse ministérielle à la question écrite n° 112228 du 28 juin 2011 (J.O. déb. par I. A.N., 30 août 2011, p. 9413).

⁹⁸ Ces journées seront désignées sous l'appellation de « *congés supplémentaires* » ci-après.

⁹⁹ Équivalent de 7 heures et 24 minutes, soit la durée théorique moyenne d'une journée de travail dans le cadre d'un régime de 37 heures hebdomadaires.

Enfin, la commune a décidé, par une délibération du 27 janvier 2005, de ne pas fixer de journée de travail supplémentaire non rémunérée, malgré l'obligation posée par l'article 6 de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées¹⁰⁰.

5.3.2. Un temps de travail en deçà de la moyenne des communes

La somme des RTT, des congés annuels et des congés supplémentaires, à l'exclusion de la journée pour la fête de la femme, de la demi-journée de préparation des fêtes de fin d'année, et des 2 jours supplémentaires de fractionnement¹⁰¹, aboutit à un total de 48 jours de congés par agent et par an.

Le tableau n° 19 : retrace le calcul de la durée annuelle théorique de travail des agents de la commune et de l'estimation du coût, pour la collectivité, de la différence avec la durée annuelle légale. Sur la base d'un nombre moyen de 253 jours ouvrés, et à raison de 48 jours de congés et de RTT, la durée annuelle théorique de travail par agent de la commune s'élève ainsi à 1 517 heures, soit 90 heures de moins que la durée légale annuelle.

Ce chiffre se situe sensiblement en deçà de la moyenne de 1 562 heures – elle-même inférieure à la durée légale du travail – de l'échantillon de collectivités étudié dans le rapport public thématique de 2016 de la Cour des comptes relatif aux finances publiques locales. Sur 103 collectivités, 9 seulement disposaient d'une durée de travail annuelle théorique inférieure à 1 517 heures¹⁰².

Cette différence avec la durée annuelle légale équivaut, pour la collectivité, à une perte de 12,2 jours de travail par agent permanent, soit environ 14 600 jours pour l'ensemble de la collectivité. Le coût théorique de cette différence peut être estimé à environ 1,2 M€ par an, certes de manière approchée¹⁰³.

Tableau n° 19 : Différence avec la durée annuelle légale de travail et coût pour la collectivité

A	Nombre d'agents en équivalents temps pleins (ETP) au 31/12/2015	1 187
	Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	37 h
B	Jours ouvrés annuels moyens	253 j
C	Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité (à l'exclusion des jours de fractionnement)	48 j
D = B - C	Décompte annuel (nombre de jours travaillés dans la collectivité)	205 j
E = D x 7,4	Temps de travail annuel théorique moyen	1 517 h
F	Durée légale du travail en heures	1 607 h
G = F - E	Différence entre temps de travail légal et temps de travail théorique	90 h
H = G / 7,4	Soit en nombre de jours par agent	12,2 j
I = G x A	Soit pour l'ensemble de la collectivité en nombre d'heures	107 305 h
J = H x A	Soit pour l'ensemble de la collectivité en nombre de jours	14 500,6 j
K = J x 83,60	Soit en coût estimé pour l'ensemble de la collectivité	1 197 754 €

Note : le coût moyen d'une journée non travaillée (83,60 €) est repris de l'estimation, par la commune, du coût de l'absentéisme (voir 5.4.).

Source : collectivité et CRC Île-de-France

¹⁰⁰ La loi du 30 juin 2004 institue une journée de solidarité en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. Elle prend la forme d'une journée supplémentaire de travail non rémunérée. L'article 6 de cette loi prévoit trois modalités d'accomplissement possible de cette journée pour les agents de la fonction publique : le travail d'un jour férié précédemment chômé, autre que le 1^{er} mai ; le travail d'un jour de RTT tel que prévu par les règles en vigueur ; ou toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé annuel. Pour les collectivités locales, le choix de la modalité d'accomplissement de cette journée de solidarité est effectué par une délibération de l'assemblée territoriale compétente, prise après avis du comité technique. Jusqu'en 2008, à défaut de délibération, cette journée était fixée au lundi de Pentecôte. La loi du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité supprime cette référence au lundi de Pentecôte, sans pour autant supprimer le caractère obligatoire de la journée de solidarité.

¹⁰¹ Le ou les jours de fractionnement ne faisant pas partie du régime général, ils ne sont pas pris en compte dans le calcul du temps de travail effectif théorique. Voir, à ce sujet, la réponse ministérielle à la question écrite n° 6393 du 11 novembre 2002 (J.O. déb. parl. A.N., 24 février 2003, p. 1426).

¹⁰² Cour des comptes, *Les finances publiques locales : rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, p. 175.

¹⁰³ Cette estimation est obtenue en calculant le coût moyen d'une journée d'absence à partir de l'estimation, par la commune, du coût total de l'absentéisme. Il s'agit d'une approximation reposant sur deux hypothèses fortes : (1) que l'ensemble des agents prennent leurs congés, et (2) que la structure salariale de la population d'agents concernés par l'absentéisme est représentative de la structure salariale des services de la commune.

Cette durée de travail des agents, très inférieure à la durée légale annuelle, résulte notamment du nombre élevé de jours de congés supplémentaires octroyés par la commune, dont l'effet a été renforcé par leur absence de comptabilisation dans le calcul du nombre de jours de RTT. La commune a indiqué qu'elle allait solliciter la direction des ressources humaines pour « *faire le point sur ce délicat sujet* ». Il lui appartiendra ensuite, sur la base des constats résultant de cet examen, d'en tirer les conséquences, en termes de durée effective de travail des agents et de mobilisation des marges de manœuvre budgétaires.

5.3.3. Les heures supplémentaires

5.3.3.1. L'absence de dispositif de gestion automatisée du temps de travail

Les heures supplémentaires peuvent être rémunérées selon deux modalités différentes, sous certaines conditions et selon la situation de l'agent :

- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) est versée de façon forfaitaire comme contrepartie d'un dépassement régulier de la norme hebdomadaire de 35 heures. Son montant ne dépend donc pas du nombre d'heures supplémentaires effectivement travaillées, mais est calculé en appliquant à un montant de référence annuel, fixé par catégorie, un coefficient multiplicateur fixé par la collectivité dans une fourchette de 0 à 8 ;
- l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) est versée en fonction du nombre d'heures supplémentaires effectivement travaillées. Son montant est calculé par heure et dépend notamment du traitement de l'agent. Il est majoré lorsque les heures supplémentaires sont effectuées de nuit, un jour férié, et au-delà de la quatorzième heure supplémentaire du mois.

La déclinaison de ces modalités de rémunération des heures supplémentaires est fixée par une délibération du 13 mars 2006 revalorisant le régime indemnitaire en vigueur. Pour les agents pouvant y prétendre, l'IFTS est fondue dans le calcul de la prime globale, dont les détails sont précisés *infra*. Cependant, selon elle pour des raisons de coûts, la commune n'a pas mis en place de système de gestion automatisé du temps de travail. L'octroi d'IHTS se fait donc selon un système purement déclaratif, les agents d'encadrement étant chargés de comptabiliser les heures supplémentaires effectuées.

Si cette situation est relativement fréquente au sein des collectivités territoriales, l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires¹⁰⁴, précise cependant que « *le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires [aux fonctionnaires de catégorie B et C] est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10* ».

5.3.3.2. Le coût total des heures supplémentaires rémunérées

À défaut de système de gestion automatisée du temps de travail, les informations concernant les heures supplémentaires rémunérées sont centralisées au niveau de la direction des ressources humaines (DRH).

¹⁰⁴ Applicable à la fonction publique territoriale en vertu du principe de parité avec la fonction publique de l'État, défini à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La DRH produit un ensemble de tableaux de synthèse récapitulant le nombre d'heures supplémentaires rémunérées par mois et par service, leur montant et le nombre d'agents concernés. Ces données n'incluent cependant pas les heures récupérées, et ne permettent donc pas d'évaluer le volume total des heures supplémentaires effectuées (cf. *infra*).

Le volume et le coût des heures supplémentaires rémunérées annuellement au sein de la commune, entre 2010 et 2015, figure au tableau n° 20 ci-après. Il ressort de ces données que ce nombre est en augmentation quasi-constante, passant de près de 36 000, en 2010, à environ 44 000, en 2015, soit une hausse de 23 %. Cette dynamique se répercute mécaniquement sur le coût hors charges de ces heures supplémentaires, qui a augmenté de 23,5 % au cours de la période, pour atteindre environ 916 000 €, en 2015¹⁰⁵.

Tableau n° 20 : Volume et coût des heures supplémentaires rémunérées

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'heures supplémentaires rémunérées	35 797	37 739	41 004	43 275	46 304	44 033
Coût hors charges patronales des heures supplémentaires	688 226 €	741 389 €	789 523 €	843 606 €	921 368 €	915 960 €

Source : commune

*

Les IHTS constituent donc, pour le budget de la commune, une charge importante et à l'évolution dynamique, dont le coût peut sans doute être également appréhendé au regard des constats précités concernant la durée annuelle de travail. Le réexamen du régime de temps de travail des agents de la commune, ainsi que la mise en place d'un mécanisme de contrôle automatisé des heures supplémentaires, constituent ainsi des leviers d'action à la disposition de la commune, en vue de maîtriser la croissance de sa masse salariale.

5.3.4. Le compte épargne-temps

Le compte épargne-temps (CET), qui permet de stocker en vue d'une utilisation ultérieure des jours de congés et de RTT non consommés durant l'année, a été institué dans les collectivités locales par le décret du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale. Depuis le décret du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps, les journées ainsi épargnées peuvent également faire l'objet d'une indemnisation monétaire ou être prises en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), sous réserve de l'adoption, par la commune, d'une délibération spécifique en ce sens.

Le nombre d'agents disposant d'un CET a augmenté, passant de 4, en 2010, à 111, en 2015 (9,3 % de l'effectif physique permanent). Cette hausse ne constitue pas à ce stade un enjeu financier majeur pour la commune, en raison de la stabilité du nombre moyen de journées stockées par CET et de la relative faiblesse du nombre d'agents concernés. Cependant, il peut être rappelé que l'instruction M14 prévoit la possibilité de constituer des provisions en anticipation de la matérialisation de ces coûts, qui ne sont à l'heure actuelle retracés par aucune annexe budgétaire.

¹⁰⁵ Malgré l'absence de données consolidées pour 2016, les chiffres arrêtés en octobre permettent de constater que cette tendance se poursuit. Ainsi, en octobre 2016, le coût hors charge des heures supplémentaires rémunérées sur l'année est de près de 850 000 €, contre 775 000 € en octobre 2015 et 780 000 € en octobre 2014.

5.4. Un absentéisme en hausse

5.4.1. Un absentéisme en hausse entre 2010 et 2015

Entre 2011 et 2015¹⁰⁶, le nombre de jours d'absence¹⁰⁷ a crû de 8 % et s'est établi à environ 46 200 jours, en 2015. Les premiers motifs d'absence sont la maladie ordinaire (environ 20 100 jours, en hausse de 5 % lors de la période), et la longue maladie, maladie de longue durée et maladie grave (17 400 jours, en hausse de 11 % sur la période)¹⁰⁸ (cf. données détaillées en annexe n° 7).

Le coût de cet absentéisme est estimé par la commune à 3,81 M€, en 2015, en hausse de 11 % par rapport à 2011. Le tableau n° 21 présente les estimations comptables du coût de l'absentéisme par motif, calculées par la commune à partir du nombre de journées attribué par motif et par agent (cf. données détaillées en annexe n° 8).

Tableau n° 21 : Estimation du coût de l'absentéisme

Par motif d'autorisation	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2011-2015
Maladie ordinaire	1 674 573 €	1 616 763 €	1 791 156 €	1 765 385 €	1 862 397 €	11 %
LM, MLD et grave maladie	1 208 821 €	1 277 186 €	1 470 520 €	1 566 298 €	1 313 773 €	9 %
Maladie professionnelle	38 859 €	86 260 €	66 580 €	79 112 €	101 298 €	161 %
Accidents du travail imputables au service	257 983 €	318 298 €	332 832 €	277 213 €	167 207 €	- 35 %
Accidents du travail imputables au trajet	95 701 €	44 173 €	39 689 €	91 010 €	105 241 €	10 %
Maternité, paternité, adoption	143 506 €	178 687 €	240 846 €	237 682 €	255 984 €	78 %
Total	3 419 443 €	3 521 367 €	3 941 623 €	4 016 700 €	3 805 900 €	11 %

Source : commune

Cette approche budgétaire, au demeurant, sous-estime le coût réel de l'absentéisme. En effet, elle ne permet pas de prendre en compte les effets sur les agents présents en termes de surcroît de travail, d'adaptations ponctuelles, mais fréquentes, d'organisation en raison des absences, et de changements d'équipe liés au remplacement d'agents en arrêt maladie⁽¹⁰⁹⁾.

5.4.2. Les mesures de lutte contre l'absentéisme

La collectivité applique une minoration du montant de la prime annuelle (cf. infra) au-delà du dixième jour d'absence au titre de la maladie ordinaire, hors hospitalisation, à hauteur de 1/360è.

Aucun autre régime d'abattement de prime n'est cependant prévu et la collectivité ne prévoit pas de dispositif de réduction du nombre de jours de RTT en cas d'absence. Or, les jours de RTT, ayant pour but de compenser une présence au travail supérieure à 37 heures hebdomadaires, sont à distinguer des congés annuels. Ils ne sont dus que si l'agent est effectivement présent et ne devraient donc pas être crédités en cas d'absence.

¹⁰⁶ La commune ne dispose pas des données pour 2010.

¹⁰⁷ Les absences retenues dans la comptabilisation de l'absentéisme sont les absences pour maladie, accident du travail, et paternité, maternité ou adoption. Sont donc exclues les absences pour formation, exercice d'un droit syndical ou conflit social.

¹⁰⁸ En l'absence d'estimation fiable du nombre d'ETPT, le taux d'absentéisme n'est pas calculé.

¹⁰⁹ Ces données n'incluent pas les autorisations d'absence relevant de la catégorie des « congés exceptionnels » du régime des congés de Sarcelles. En effet, les informations relatives à ces absences, gérées par les services, ne sont pas centralisées par la direction des ressources humaines. Cet état de fait empêche d'avoir une vision globale du nombre de journées d'autorisations d'absence effectivement octroyées, alors même que le nombre de jours auquel les agents peuvent prétendre se situe dans la fourchette haute des collectivités territoriales, au regard des données relatives aux autorisations d'absence provenant du *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique* établi par Philippe Laurent et remis à la ministre de la fonction publique en mai 2016. (cf. annexe n° 9 pour les détails, par catégorie d'autorisation d'absence, de la situation de la commune par rapport à la moyenne des communes).

La commune a indiqué avoir engagé, par ailleurs, plusieurs actions de lutte contre l'absentéisme. Un travail a ainsi été engagé en collaboration avec le médecin de la prévention des risques, afin qu'il rencontre les agents des directions de l'enfance et des affaires scolaires, les plus sujets aux arrêts de travail.

Dans le même temps, la direction des ressources humaines a mis en place un dispositif d'entretien de retour à l'emploi pour les agents qui reviennent d'arrêts maladie, afin de faciliter leur réintégration. La commune a également indiqué avoir suivi les préconisations d'aménagement de poste formulées par le médecin précité.

Enfin, au terme d'une vacance de poste de plusieurs mois, la commune a récemment recruté une conseillère en prévention des risques professionnels et lui a confié pour tâche de mettre à jour le document relatif aux risques professionnels.

L'absentéisme constituant une source importante de coûts, la commune a donc pris des mesures en vue d'y apporter des réponses, tant en matière de prévention que de contrôle, et ces efforts ont vocation à être poursuivis et amplifiés.

5.5. La gestion des carrières

5.5.1. Des DGAS surnuméraires et assurant de facto le rôle de DGS

Aux termes de l'article 53-1 de la loi du 26 janvier 1984, introduit par l'article 121 de la loi 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, un décret en Conseil d'État doit fixer le nombre maximal d'emplois de directeur général adjoint des services (DGAS) que peut créer chaque collectivité, en fonction de son importance démographique. Ce décret n'ayant cependant pas été adopté, le nombre d'emplois de DGAS pouvant être créé par les collectivités n'est toujours pas règlementairement déterminé.

À cet égard, le tableau des emplois en vigueur dans la commune provient d'une délibération du 29 juin 2005 qui fixe le nombre d'emplois fonctionnels à huit, dont six directeurs généraux adjoints des services (DGAS), un directeur général des services techniques (DGST), et un directeur général des services (DGS). Or, le nombre de personnes détachées sur l'emploi de DGAS était de sept, entre le 1^{er} mai et le 30 septembre 2012, et à nouveau de sept depuis le 25 juin 2016.

Le fait de pourvoir un nombre d'emplois de DGAS supérieur à ce que prévoit le tableau des emplois méconnaît les dispositions de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, aux termes duquel « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement* ».

Par ailleurs, l'emploi fonctionnel de DGS n'a jamais été formellement pourvu au cours de la période examinée¹¹⁰. Depuis le 1^{er} décembre 2009, cet emploi est *de facto* occupé par des agents formellement détachés dans l'emploi fonctionnel de DGAS, mais occupant également la fonction de « *DGS par intérim* ».

Cette situation a connu divers stades de formalisation. À partir du 1^{er} décembre 2009, un agent détaché sur l'emploi fonctionnel de DGAS a assuré de fait les fonctions de DGS par intérim, sans qu'aucun avis de vacance de poste ne soit publié, et ce n'est qu'au départ de ce dernier que la commune a décidé de procéder au recrutement d'un DGS, publiant un avis de vacance de poste sur le site internet « *RDV emploi public* ».

¹¹⁰ Le dernier agent détaché sur cet emploi a quitté ses fonctions au 1^{er} décembre 2009.

D'après la commune, face à l'absence de candidatures correspondant au profil souhaité, il a été décidé, après les élections municipales de 2014, de placer de manière pérenne un autre agent, également détaché dans l'emploi de DGAS, sur les fonctions de DGS par intérim. À la suite de cette décision, l'annonce publiée sur RDV emploi public a été retirée, avec indication que cet agent avait été recruté sur les fonctions de DGS. Or, le recrutement sous cette forme n'a pas eu lieu, l'agent demeurant détaché dans les fonctions de DGAS.

Plus aucune vacance d'emploi n'a été publiée depuis avril 2014. Le DGAS, pérennisé dans la fonction de DGS par intérim étant en congé de longue maladie depuis mars 2016, son intérim est exercé par la DGAS des moyens, en plus des fonctions qu'elle exerce à ce titre. Cette dernière a cependant indiqué que son exercice par intérim des fonctions de DGS prendrait fin en juin 2017.

Cette situation d'intérim structurel est juridiquement fragile. En effet, aux termes de l'article 6 du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales, seuls les administrateurs territoriaux et les fonctionnaires titulaires d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre d'emploi dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle A peuvent être détachés dans un emploi de DGS d'une commune de plus de 40 000 habitants¹¹¹. Or, les agents ayant occupé la fonction de DGS par intérim, à compter de 2010, appartenaient tous au corps des attachés territoriaux, ce qui ne satisfait pas aux conditions posées par l'article 6 susmentionné.

Rappel à la réglementation n°1 :

Respecter le tableau des emplois, s'agissant du nombre de DGAS, et se conformer aux dispositions du décret du 30 décembre 1987, en ce qui concerne l'accès à l'emploi de DGS.

5.5.2. Une procédure d'avancement peu utilisée comme outil de pilotage

5.5.2.1. Les procédures d'évaluation

La commune a mis fin, en 1998, à la procédure de notation, pour la remplacer par un système d'évaluation de la manière de servir du personnel fondé sur des critères quantitatifs et qualitatifs. La direction des ressources humaines rappelle annuellement la procédure d'évaluation aux agents d'encadrement et assure le suivi global de sa mise en œuvre. Pour autant, le contrôle d'un échantillon de dix dossiers d'évaluation d'agents a montré qu'ils ne contenaient pas toujours les fiches d'évaluation relatives à tous les exercices.

En tout état de cause, l'avancement d'échelon se faisant systématiquement à l'ancienneté minimale et le régime indemnitaire n'étant pas modulé en fonction de la manière de servir, l'évaluation n'a que peu d'influence sur la gestion de la carrière des agents.

¹¹¹ À compter de l'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 2015 modifiant diverses dispositions relatives aux administrateurs territoriaux et aux emplois fonctionnels de direction de la fonction publique territoriale, seuls les administrateurs territoriaux et les fonctionnaires titulaires d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre d'emploi dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle B peuvent être détachés sur cet emploi. Cette modification est sans incidence sur les observations formulées dans le présent rapport.

5.5.2.2. Un avancement d'échelon à l'ancienneté minimale

Avant sa modification par la loi de finances pour 2016, l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 précitée prévoyait que l'avancement d'échelon était fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. En conséquence, chaque statut de cadre d'emploi prévoyait, par échelon, une ancienneté minimale en deçà de laquelle l'avancement ne pouvait être accordé et une ancienneté maximale, l'avancement pouvant également être accordé à une durée intermédiaire¹¹².

La commune pratiquant l'avancement à l'ancienneté minimale de manière systématique¹¹³, elle se privait de la possibilité d'utiliser l'avancement d'échelon comme un outil de pilotage de la gestion des ressources humaines.

5.5.2.3. Les avancements de grade

Aux termes de l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984, tel que modifié par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, l'assemblée délibérante fixe un taux maximum d'avancement de grade parmi les fonctionnaires en remplissant les conditions.

La commune a fixé le taux maximum à 50 %, en 2007, pour le porter à 100 %, en 2013, même si le taux d'avancement de grade effectivement pratiqué demeure très loin de ce maximum, et s'est élevé à 29,41 % en moyenne, lors de la période examinée¹¹⁴.

L'examen de 14 dossiers d'agents a permis de constater que les procédures et les conditions d'ancienneté étaient respectées, même si plusieurs avancements de grade ont eu lieu sans changement de fonction des intéressés et malgré le fait que les arrêtés de nomination visaient des déclarations de vacance d'emploi qui n'ont en réalité pas eu lieu.

Or, aux termes de l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle », une telle nomination revêtant le caractère de nomination pour ordre. L'article 80 de cette même loi dispose en outre que « l'avancement de grade est subordonné à l'acceptation par le fonctionnaire de l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade. »

Le Conseil d'État a ainsi été conduit à juger, sur ces fondements :

- qu'était illégale la décision d'avancement de grade, sans changement de fonctions, d'un chargé de mission auprès du directeur de l'office des postes et télécommunications de la Nouvelle-Calédonie¹¹⁵ ;
- qu'étaient également illégales des dispositions réglementaires permettant l'avancement de grade, dans leur corps d'origine, d'agents territoriaux détachés sur des emplois fonctionnels au sein de cette même commune, alors même qu'ils demeurent détachés dans cet emploi et que leur avancement de grade n'a donc pas pour conséquence de leur permettre d'exercer un nouvel emploi y correspondant¹¹⁶.

La commune a pris acte de ces constats et s'est engagée à accroître sa vigilance en la matière.

¹¹² La loi de finances pour 2016 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2016, l'avancement d'échelon est uniquement fonction de l'ancienneté, les statuts particuliers des cadres d'emploi devant être modifiés pour prévoir une durée unique d'ancienneté requise par échelon, en lieu et place du dispositif de minimum et de maximum actuel. Au cours de la période examinée, les avancements d'échelon restaient régis, pour l'essentiel, par la loi du 26 janvier 1984, dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2016.

¹¹³ Entre 2010 et 2015, l'ensemble des avancements d'échelon s'est fait à l'ancienneté minimale.

¹¹⁴ Cette moyenne cache cependant d'importantes variations en fonction des années, le taux d'avancement de grade oscillant entre 17 %, en 2015, et 51 %, en 2013.

¹¹⁵ CE, 1995, *Kotra Louis Uregei*, n° 145299.

¹¹⁶ CE, 2001, n° 215665.

5.6. Le régime indemnitaire

En vertu du principe de libre administration, les collectivités territoriales instituent elles-mêmes le régime indemnitaire applicable à leurs agents. Cette liberté doit cependant se concilier avec le principe de parité posé par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et précisé par le décret d'application du 6 septembre 1991, aux termes duquel « *le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales [...] pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes* ».

Par exception à ces dispositions, l'article 111 de cette même loi permet le maintien de compléments de rémunération collectivement acquis avant son entrée en vigueur, quand bien même ils ne respecteraient pas le principe de parité avec la fonction publique d'État.

Le régime indemnitaire en vigueur à Sarcelles est composé de deux parties : un régime de base, fondé sur les dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, et une prime annuelle, justifiée par la collectivité par référence à l'article 111 susmentionné de cette loi.

5.6.1. Le régime indemnitaire de base

5.6.1.1. Un régime conforme à la réglementation en vigueur

Le régime fixé par délibération du 13 mars 2006, modifié par deux délibérations du 1^{er} octobre 2007 et du 22 mai 2008, entend attribuer, à fonction égale, le même montant indemnitaire à chaque agent, quel que soit son grade et qu'il soit titulaire ou non titulaire. Il vise également à disposer d'un outil simple et lisible pour les agents, avec une seule ligne sur le bulletin de paie, au lieu d'une liste de primes.

Pour ce faire, la délibération de 2006 détermine *a priori* un montant cible d'indemnité par fonction¹¹⁷. Les primes auxquelles chaque grade et cadre d'emploi peuvent prétendre, au regard du principe de parité avec la fonction publique d'État¹¹⁸, sont utilisées comme bases de calcul sous-jacentes de calcul de cette indemnité. Leurs coefficients sont modulés, par grade, cadre d'emploi et fonction donnée, afin d'atteindre le montant indemnitaire cible¹¹⁹. Le régime indemnitaire comprend de plus un socle commun attribué *a minima* aux agents n'ayant pas droit à une autre catégorie de prime et dont le montant, en 2016, était compris entre 180 et 220 € environ, selon les grades et les filières.

La grille de calcul du régime indemnitaire, servant à la liquidation de la paie, est mise à jour périodiquement pour tenir compte de l'évolution du montant des bases de calcul sous-jacentes¹²⁰. Les arrêtés individuels d'attribution reprennent les primes et coefficients correspondant, dans la grille, à la situation de l'agent. Le montant mensuel total de ces primes représentait, en 2015, 341 400 €, soit environ 4,1 M€ pour l'année.

Tel que défini par la délibération précitée, ce régime respecte les exigences des textes en vigueur, et notamment le principe d'équivalence avec la fonction publique d'État. Un test réalisé sur l'attribution de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) aux agents de catégorie B a ainsi permis de vérifier que la classification retenue respectait bien les conditions de versement de cette indemnité, réservée aux agents dont l'indice brut ne dépasse pas 380, et qu'il en était de même en ce qui concerne le versement de l'IFTS.

¹¹⁷ Par exemple directeur de service, directeur adjoint, ou chargé de mission.

¹¹⁸ Par exemple l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), ou la prime de service et de rendement (PSR). Le montant maximum de ces primes, fixé réglementairement, peut être défini comme une part du traitement indiciaire de l'agent ou comme un montant brut. Dans ce dernier cas, il peut être affecté d'un coefficient multiplicateur, que les collectivités fixent dans la limite d'une fourchette réglementaire.

¹¹⁹ La délibération de 2006 fixe systématiquement au maximum le coefficient servant au calcul du crédit global des primes concernées, afin de laisser le plus de marge de manœuvre possible pour atteindre le montant cible.

¹²⁰ Les dernières mises à jour datent de mars 2013 et juillet 2016.

5.6.1.2. Une absence de modulation en fonction de la manière de servir

En raison de l'évolution différenciée des primes sous-jacentes, depuis 2006, le montant du régime indemnitaire par catégorie de fonction exercée s'est légèrement éloigné des montants cibles déterminés par les délibérations de 2006 et de 2008 et n'est plus strictement identique par filière, même s'il demeure compris dans une fourchette resserrée. À fonction égale, ce régime indemnitaire n'apparaît donc pas distinctif suivant le grade ou la catégorie, sous réserve des spécificités de certaines fonctions qui ne peuvent être remplies que par des agents d'un grade ou d'une catégorie spécifique.

Ce régime indemnitaire est comparativement peu favorable aux agents de catégories A, pour lesquels les montants servis apparaissent sensiblement inférieurs à la moyenne de la région Île-de-France, situation qui contribue vraisemblablement à expliquer la difficulté rencontrée par la commune à recruter des agents de cette catégorie.

Il ne prévoit pas, par ailleurs, de modulation en fonction de la manière de servir, et la progression du régime indemnitaire de chaque agent est donc subordonnée à une évolution des fonctions exercées. Dans ces conditions, en l'absence de modulation au regard de la manière de servir, l'évaluation des agents est par nature sans effet sur la part indemnitaire de leur rémunération.

La commune, consciente de cette problématique, a indiqué que la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire devrait permettre d'utiliser ce dernier comme un véritable outil de gestion des ressources humaines.

5.6.1.3. Le montant de certaines primes s'éloigne des dispositions de la délibération de 2006

Afin de vérifier la conformité de l'application du régime indemnitaire à la délibération sociale de 2006, un test a été réalisé concernant les agents bénéficiant du régime indemnitaire de chargé de mission¹²¹, selon la définition des fonctions donnée par cette même délibération :

- « *le chargé de mission* :
 - *est rattaché à un membre de la direction générale ou à un directeur de service,*
 - *est affecté à des travaux de conception, d'étude et de réalisation.* »

Le rapprochement avec l'organigramme des services fait apparaître que certains agents référencés comme chargés de mission ne remplissent pas la condition de rattachement organique à un membre de la direction générale ou à un directeur de service. 12 agents sont ainsi rattachés à un responsable de service et non à un directeur ou à un membre de la direction générale, soit un taux d'anomalie de 27 % sur un échantillon de 44 agents.

À l'inverse, un agent perçoit l'indemnité de directeur adjoint, soit un peu moins du double de l'indemnité de chargé de mission, alors qu'il occupe le poste de chargé de mission auprès de la directrice des ressources humaines et qu'un autre agent exerce les fonctions de directeur-adjoint des ressources humaines.

Par ailleurs, l'abandon du système dit de lissage a également entraîné des disparités dans les montants indemnitaires servis à certains agents, sans rapport avec les fonctions exercées. Afin d'éviter que des agents ne voient le montant de leurs indemnités diminuer à la suite de la mise en place du système actuel, la délibération de 2006 a prévu que le régime indemnitaire était mis en place « *sans perte de rémunération pour l'ensemble des catégories* ». Une clause dite de lissage visait cependant à ramener progressivement, au fur et à mesure des avancements, les primes de ces agents au niveau prévu par la délibération de 2006, mais une délibération du 1^{er} octobre 2007 est venue supprimer cette disposition.

¹²¹ 40 agents rémunérés en décembre 2015, et 44 au 16 décembre 2016 selon la liste établie par la collectivité.

En raison de cette suppression, un certain nombre d'agents bénéficient désormais d'un niveau de régime indemnitaire supérieur à celui auquel leurs fonctions leur permettraient de prétendre, aux termes de la délibération de 2006 et notamment, en décembre 2015 :

- un directeur territorial titulaire exerçant les fonctions de chargé de mission à l'observatoire territorial, percevant 604,27 €¹²², au lieu des 338,57 € prévus pour les directeurs territoriaux chargés de mission ;
- une ingénieure en chef de classe normale exerçant les fonctions de chargée de mission au service des subventions de la DGST, percevant 1 749,90 €¹²³, au lieu des 363,15 € prévus pour les ingénieurs en chef de classe normale chargés de mission ;
- un ingénieur exerçant les fonctions de chargé de mission au département des moyens, avec 1 114,44 €¹²⁴ perçus, au lieu des 360,64 € prévus pour les ingénieurs exerçant les fonctions de chargé de mission ;
- une ingénieure principale exerçant les fonctions de chargée de mission au service des subventions de la DGST, ayant perçu 1 100,63 €¹²⁵, au lieu des 361,71 € prévus pour les ingénieurs principaux.

En outre, dans ces deux derniers cas, les indemnités ont été maintenues à leur niveau antérieur à 2006, alors même qu'un arrêté les avait ramenées au niveau prévu par la délibération socle de 2006 modifiée¹²⁶.

5.6.2. Une prime annuelle aux bases juridiques incertaines

La commune attribue également à ses agents une prime annuelle, versée en juin et en novembre de chaque année, dont le montant a avoisiné 1,9 M€, en 2015. Elle a été instituée par une délibération du 7 novembre 1985, ses conditions d'attribution étant précisées par un règlement du 30 septembre 1986.

Ouverte aux agents occupant un emploi permanent, présents entre le 1^{er} novembre de l'année précédente et le 31 octobre de l'année en cours, elle comprenait initialement une prime de base, égale au traitement mensuel, augmentée de l'indemnité de résidence, référencée sur la valeur connue de l'indice de rémunération de l'agent au 1^{er} jour du mois de paiement de la prime. À cette prime de base devait s'ajouter une bonification établie en fonction de la notation obtenue par l'agent, à hauteur de 5 % par demi-point au-dessus de la moyenne locale des agents de la catégorie, mais cette disposition, devenue désuète depuis la mise en place de l'évaluation, en 1998, n'est plus appliquée.

Le dispositif prévoit également une minoration, notamment en cas d'un total d'arrêts-maladie de plus 10 jours lors de la période de référence, et une réduction en cas de sanction disciplinaire.

La prime est actuellement liquidée en prenant en compte la valeur du point d'indice en vigueur. Son montant est calculé sur la base du traitement indiciaire, augmenté de l'indemnité de résidence et de la NBI, dont la prise en compte n'était pas prévue dans les modalités de calcul définies par le règlement intérieur de 1986, puisqu'elle n'était pas instaurée au moment de la création de la prime, en 1985.

¹²² Régime indemnitaire fixé par l'arrêté n° 2006-2366 du 27 mars 2006, et dispositif de lissage supprimé par l'arrêté n° 2007-3403 du 5 décembre 2007.

¹²³ Régime indemnitaire fixé par les arrêtés n° 2008-1148 du 18 avril 2008 et n° 2012-1597 du 2 juillet 2012, et dispositif de lissage supprimé par l'arrêté n° 2008-2269 du 14 août 2008.

¹²⁴ Régime indemnitaire fixé par les arrêtés n° 2006-2383 du 29 mars 2006 et 2012-040 du 6 janvier 2012.

¹²⁵ Régime indemnitaire fixé par les arrêtés n° 2006-1921 du 23 mars 2006, n° 2012-271 du 23 janvier 2012 et n° 2015-1085 du 5 mai 2015.

¹²⁶ Arrêtés n° 2016-335 du 14 mars 2016 et n° 2016-1031 du 27 juin 2016 ramenant le montant du régime indemnitaire des agents concernés au montant prévu pour les chargés de mission à compter du 1^{er} décembre 2015. Dans les deux cas, les arrêtés ont été pris postérieurement à décembre 2015, avec un effet rétroactif, mais cette baisse du montant indemnitaire n'a pourtant pas été prise en compte au moment de la liquidation de la prime, en décembre 2015.

N'ayant aucun équivalent au sein de la fonction publique d'État, cette prime ne respecte pas, par définition, le principe de parité. La délibération de 1985 fonde en conséquence sa création sur les dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précité, qui autorise le maintien des compléments de rémunération collectivement acquis avant la date de l'entrée en vigueur de cette loi. Le règlement de 1986 précise, en effet, que cette prime doit être considérée comme acquise avant cette date en raison de la promesse, formulée publiquement par le maire à l'occasion de ses vœux au personnel communal du 4 janvier 1984, d'instaurer une prime de service équivalente à un 13^{ème} mois.

Pour autant, en l'absence de tout élément antérieur au 28 janvier 1984¹²⁷ autre qu'une promesse formulée par le maire, et alors que la délibération l'instituant n'a été adoptée qu'en 1985, que les crédits budgétaires ont été inscrits cette même année et que le règlement fixant ses modalités n'a été finalisé que le 30 septembre 1986, son fondement sur la base de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 apparaît juridiquement fragile, ce que la commune au demeurant n'a pas contesté.

5.6.3. Une mise en place du RIFSEEP envisagée pour 2017

Depuis la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, les collectivités territoriales pouvaient instaurer une prime de fonctions et de résultats (PFR), telle que créée pour l'État par le décret du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats, mais la commune de Sarcelles avait choisi de ne pas l'instituer.

Le dispositif de la PFR a depuis été abrogé par le décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État, avec effet au 1^{er} juillet 2015.

Plus généralement, la collectivité a engagé, depuis 2015, une réflexion sur le régime indemnitaire mis en place en 2006 et envisage désormais de le réexaminer en profondeur dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP, en vue notamment de faire de ce nouveau régime indemnitaire un outil de gestion des ressources humaines, de nature à prendre en compte de manière plus effective la façon de servir des agents et à apporter une contribution efficace à l'amélioration de l'efficacité de la gestion communale.

Recommandation n° 6 :

Mettre à profit le passage au RIFSEEP pour réexaminer en profondeur le régime indemnitaire, et en faire un outil au service de l'amélioration de l'efficacité de la gestion.

5.6.4. Une nouvelle bonification indiciaire largement attribuée

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été mise en place par l'article 27 de la loi du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, et les modalités d'application aux agents des collectivités territoriales ont été précisées par le décret du 18 juin 1993 relatif aux conditions de mises en œuvre de la NBI dans la fonction publique territoriale.

Elle prend la forme de points d'indices supplémentaires attribués à l'agent. Elle constitue un élément à part entière de la rémunération et son versement est automatique dès lors que l'agent remplit les conditions, limitativement énumérées, de son attribution, mais elle doit aussi cesser d'être versée lorsque ces conditions ne sont plus satisfaites. Par ailleurs, la NBI ne peut être versée aux agents non titulaires, interdiction que respecte la collectivité.

¹²⁷ Date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

À compter du 1^{er} août 2006, les conditions de son octroi aux agents des collectivités locales ont été précisées par deux textes :

- le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale, qui en ouvre le bénéfice aux agents ayant statutairement vocation à exercer, par l'emploi qu'ils occupent, des fonctions limitativement énumérées et regroupées en quatre domaines : fonctions de direction et d'encadrement assorties de responsabilités particulières, fonctions impliquant une technicité particulière, fonctions d'accueil exercées à titre principal, fonctions impliquant une technicité et une polyvalence particulières ;
- le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible, qui en ouvre le bénéfice aux agents exerçant des fonctions de conception, de coordination, d'animation et de mise en œuvre des politiques publiques en matière sociale, médico-sociale, sportive et culturelle, ou des fonctions d'accueil, de sécurité, d'entretien, de gardiennage ou de conduite de travaux, exercées à titre principal au sein de l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ayant succédé aux zones urbaines sensibles au 1^{er} janvier 2015¹²⁸, ou dans les services et équipements situés en périphérie de ces quartiers et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers.

Des dispositions spécifiques prévoient que les fonctionnaires perdant leur droit à la NBI en raison des différences de périmètre entre les zones urbaines sensibles et les quartiers prioritaires de la ville continuent d'en bénéficier en intégralité jusqu'au 31 décembre 2017, et de façon dégressive jusqu'au 31 décembre 2019¹²⁹.

La NBI attribuée à Sarcelles représentait 620 000 € en 2015, soit 1,3 % de la masse salariale et elle était perçue par 94 % des agents titulaires.

Tableau n° 22 : Attribution de la NBI à Sarcelles

Effectif réel d'agents titulaires	999
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	944
Part des agents titulaires bénéficiaires de la NBI	94 %
Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2015	11 303
Dépense annuelle NBI 2015 (en €)	621 822 €
Masse salariale 2015 (en €)	48 777 419 €
Dépense annuelle 2015 de la NBI rapportée à la masse salariale	1,3%

Note : le nombre de points de NBI correspond à la NBI au prorata du temps de travail.

Source : commune

La commune a établi un document, daté du 23 octobre 2006, listant les conditions d'attribution de la NBI, son montant, et son fondement juridique selon les situations et servant à déterminer le nombre de points à attribuer aux agents entrants ou en cas de mobilité interne.

Après examen d'un échantillon de 26 agents, percevant en décembre 2015 un total de 1 610 € de NBI, soit 3 % du total versé durant ce mois, à savoir 53 000 €, il apparaît qu'en dépit du document de 2006, les arrêtés individuels prévoyant l'attribution d'une NBI n'en spécifient pas le fondement, les deux décrets précités du 3 juillet 2006 étant le plus souvent visés. En outre, cette attribution, essentiellement décidée lors de l'arrivée de l'agent au sein de la commune, ne garantit pas à elle seule le suivi précis d'éventuels changements de poste impliquant un réexamen du droit à la NBI. Si la commune indique procéder à la révision de la NBI perçue par les agents en cas d'évolution de leurs missions à la suite de mobilités internes, l'absence d'indication des fondements exacts de cette attribution dans les arrêtés individuels rend en tout état de cause complexe une telle révision.

¹²⁸ Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, décret du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains, et décret du 14 septembre 2015 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

¹²⁹ Décret du 30 octobre 2015 relatif à la NBI attribuée aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville, à la suite de la création des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Il est ainsi difficile, à l'heure actuelle, de déterminer précisément les motifs de l'attribution de la NBI à la quasi-totalité des agents titulaires de la commune. À cet égard, il convient de rappeler que le décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible ne saurait servir de fondement à une attribution généralisée de la NBI. En effet, malgré le classement d'une importante partie du territoire de la commune en zone urbaine sensible, puis en quartier prioritaire de la ville, plusieurs services de la commune sont localisés en dehors de ces secteurs¹³⁰.

À cet égard, la modification de la cartographie des quartiers prioritaires sur le territoire de la commune, intervenue depuis le 1^{er} janvier 2015 avec le retrait du quartier des Chardonnerettes¹³¹, aurait pu être mise à profit pour actualiser la situation des bénéficiaires et améliorer le dispositif d'attribution en veillant à indiquer précisément, dans les arrêtés d'attribution, le fondement juridique et le motif d'attribution – par exemple, fonction ou technicité – selon la classification établie par le décret précité. La commune a cependant indiqué qu'elle comptait se saisir de cette réforme pour « *revoir et clarifier l'ensemble des attributions* ».

Enfin, en raison du nombre important de récipiendaires, il serait sans doute utile d'établir un état récapitulatif des bénéficiaires qui comporterait le poste occupé ou la fonction exercée, le nombre de points attribués, le fondement juridique ainsi que la motivation d'ouverture du droit, par référence à la classification numérotée indiquée dans chaque décret, la référence et la date de l'arrêté d'attribution. Cet état constituerait un outil de suivi et améliorerait le contrôle interne de la rémunération des agents.

5.7. Les collaborateurs de cabinet

5.7.1. La réglementation en vigueur

Le statut des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales est régi par l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 16 décembre 1987 modifié relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

L'article 110 de la loi dispose que « *l'autorité peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs* ». Il appartient donc au seul organe exécutif de définir le nombre et la nature des emplois de collaborateurs de cabinet, par dérogation à l'article 34 de cette même loi.

Cette liberté s'exerce toutefois sous deux réserves : que le montant des crédits inscrits au budget soit suffisant pour permettre ces recrutements et que l'effectif maximal des collaborateurs de cabinets, défini par le décret du 16 décembre 1987, ne soit pas dépassé. Pour les communes, cet effectif maximal dépend de la population, avec prise en compte d'éventuels surclassements démographiques.

¹³⁰ Le centre administratif, situé au 4, place de Navarre, se trouve au sein du quartier des Lochères, inclus dans les délimitations issues du décret du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles, puis du décret du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains, modifié par le décret du 14 septembre 2015 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville. En revanche, l'hôtel de ville, situé au 3, rue de la Résistance, se trouve hors des zones délimitées par ces décrets.

¹³¹ Les quartiers ZUS comprenaient les Chardonnerettes, les Lochères et Rosiers Chantepie. Désormais, les quartiers prioritaires de la ville sont les Lochères, Rosiers Chantepie et Village-Mozart.

L'article 7 du décret du 16 décembre 1987 prévoit quant à lui un double plafonnement de la rémunération des collaborateurs :

- le traitement indiciaire, limité à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ;
- le régime indemnitaire, limité à 90 % du montant maximum de celui institué par délibération et servi au fonctionnaire titulaire de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé ou du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité.

Hormis les éléments de rémunération précités, les collaborateurs de cabinet ont droit :

- au remboursement de frais de déplacement liés à l'exercice de leur fonction ;
- sur délibération, à des frais de représentation inhérents à leurs fonctions ;
- sur délibération annuelle, à la mise à disposition d'un véhicule si les fonctions¹³² le justifient.

5.7.2. Les pratiques de la commune

Sarcelles peut créer quatre emplois de collaborateurs de cabinet, car la commune bénéficie d'un sur-classement démographique.

L'examen des dossiers des collaborateurs de cabinet en activité depuis 2010 montre que la réglementation en vigueur a été respectée. Le nombre de collaborateurs en fonction n'a jamais été supérieur à quatre, et le principe de double plafonnement du traitement indiciaire et du régime indemnitaire n'a jamais été enfreint.

Un régime indemnitaire intitulé « *prime collaborateur de cabinet* » est versé à certains collaborateurs. Le cas échéant, les arrêtés individuels indiquent le montant attribué, en précisant la proportion que ce montant représente par rapport au régime indemnitaire servi au fonctionnaire titulaire de l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé de la collectivité.

Le montant de ce régime de référence n'est cependant pas explicitement mentionné. Or, dans certains cas, la commune a pris pour référence le montant du régime indemnitaire mensuel servi au fonctionnaire titulaire de l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé, majoré d'un douzième de la prime annuelle, alors que dans d'autres cas, la prime annuelle a été omise. Dans un souci de cohérence et de lisibilité, la commune devrait veiller à harmoniser les modalités de calcul du régime indemnitaire versé aux collaborateurs de cabinet.

5.8. Les indemnités versées aux élus

Les indemnités attribuées aux élus sont fixées par les délibérations du 25 mars 2008 et du 8 avril 2014 et s'élèvent à 72,19 % de l'indice brut 1 015 pour le maire, et à 28 % de l'indice brut 1 015 pour les adjoints et les conseillers délégués. Ces montants sont inférieurs aux seuils maximaux prévus par les articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT.

¹³² Article L. 2123-18-1-1 du CGCT, créé par l'article 34 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

5.9. Les avantages en nature

5.9.1. Les logements de fonction

Le régime des logements de fonction, prévu aux articles R. 2124-64 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), a été réformé par le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement. Ces dispositions sont applicables aux collectivités territoriales en vertu du principe de parité avec l'État.

Les modalités du nouveau régime sont les suivantes :

- les concessions de logement pour nécessité absolue de service, attribuées lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé à proximité du lieu de travail, emportent la gratuité du logement nu. Cependant, contrairement au précédent dispositif, les bénéficiaires doivent s'acquitter des charges afférentes au logement dont, notamment, les fluides ;
- les conventions d'occupation précaire avec astreinte se substituent à la concession pour utilité du service. Elles peuvent être accordées aux agents tenus d'effectuer un service d'astreinte, mais ne remplissant pas les conditions pour disposer d'un logement pour nécessité absolue du service. Elles donnent lieu au paiement d'une redevance égale à 50 % de la valeur locative réelle et à l'acquittement des charges afférentes au logement.

La délibération et l'arrêté instituant le régime d'astreinte du DGST et portant attribution d'une convention précaire d'occupation de son logement sont conformes à la nouvelle réglementation en vigueur. De même, les bénéficiaires de logements pour nécessité absolue du service remplissent les conditions d'octroi, et les nouvelles dispositions issues de la réforme de 2012 sont appliquées pour les agents ayant obtenu leur concession de logement postérieurement à mai 2012.

Ces nouvelles dispositions ne sont en revanche pas encore appliquées aux agents qui étaient déjà en poste en 2012. En effet, la collectivité a usé de la possibilité de repousser la mise en œuvre de la nouvelle réglementation au 1^{er} septembre 2015¹³³. Un groupe de travail, réuni à cet effet, a proposé d'appliquer un montant forfaitaire de 100 € pour les charges de logement incombant aux agents, mais cette mesure n'a toujours pas été mise en application. La commune a cependant indiqué que le dossier serait présenté lors d'un prochain comité technique.

5.9.2. Les autres avantages en nature

La collectivité n'attribue pas de véhicules de fonction, hormis pour le maire. Tous les véhicules attribués sont des véhicules de service, et les agents disposant d'une possibilité de remisage à domicile sont considérés comme détenteurs d'un avantage en nature devant être déclaré sur la fiche de paie. La collectivité a établi une charte d'utilisation des véhicules et un contrat de remisage à domicile doit être conclu, le cas échéant.

La commune n'octroie par ailleurs ni cartes bancaires, ni cartes d'achat à certains agents. Elle dispose en revanche de cartes de carburant, dont le montant des consommations n'appelle pas d'observation.

Enfin, la collectivité met des téléphones portables à disposition de certains agents. Consistant pour l'essentiel en des modèles d'un prix relativement modeste, leur utilisation privée n'est pas prévue et les agents doivent signer une déclaration sur l'honneur à cet effet.

¹³³ La possibilité de différer la mise en œuvre de cette réforme a été explicitement prévue par le Gouvernement. Voir à ce sujet la réponse ministérielle à la question écrite n° 01863 du 20 septembre 2012 (J.O. Sénat, 27 décembre 2012, p. 3095).

5.10. Des arrêtés fréquemment rétroactifs

De nombreux actes examinés, arrêtés ou contrats, présentaient un caractère rétroactif, pouvant aller de quelques jours à plusieurs mois dont, à titre d'exemples :

- les arrêtés n° 2013-2511 et 2013-2512 du 16 décembre 2013 mettant fin au détachement d'un agent dans l'emploi fonctionnel de DGAS et le détachant sur l'emploi de collaborateur de cabinet à la date du 1^{er} octobre 2012 ;
- l'arrêté n° 2016-335 du 14 mars 2016 ramenant le montant du régime indemnitaire d'un agent de 1 114,44 € à 360,64 €, à compter du 1^{er} décembre 2015 et d'ailleurs resté sans effet à cette date ;
- l'arrêté n° 2016-1031 du 27 juin 2016 diminuant le régime indemnitaire d'un agent de 1 100,63 € à 361,71 €, à compter du 1^{er} juillet 2015 et resté sans effet en décembre 2015 ;
- l'avenant n° 1 au contrat d'un collaborateur de cabinet, en date du 14 juin 2016 et revalorisant sa rémunération à compter du 17 novembre 2015 ;
- trois arrêtés, préparés en 2016, mais toujours non signés en décembre 2016, portant avancement d'un agent au grade d'attaché principal 4^e échelon, à compter du 1^{er} juillet 2014, avancement au 5^e échelon au 20 août 2014 et avancement au 6^e échelon au 20 février 2016.

La chambre rappelle que l'exception d'illégalité peut être soulevée contre tous les actes ne respectant pas le principe de non-rétroactivité, hors les cas spécifiquement prévus par la loi¹³⁴. Ce risque fragilise la situation juridique des agents concernés, qu'il s'agisse de leur statut et de leur poste et, partant, de la validité des éventuels actes pris en vertu de l'autorité afférente à ce statut ou à ce poste, ou de leur rémunération. La commune s'est engagée à formaliser ses processus internes afin de respecter plus strictement ce principe.

Rappel à la réglementation n°2

Veiller au respect du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs.

5.11. La gestion des ressources humaines, un levier d'efficience pour améliorer la gestion de la commune

Comme il a été indiqué *supra*, au-delà du seul enjeu du respect scrupuleux des normes juridiques, l'amélioration de la gestion des ressources humaines constitue un levier essentiel d'action en vue de concilier qualité du service public rendu aux administrés et maîtrise des dépenses de personnel.

La commune pourrait ainsi utilement tirer profit de la mise en œuvre du RIFSEEP pour instituer une gestion prévisionnelle de l'effectif communal, réexaminer son régime indemnitaire, afin de le rendre plus attractif pour les cadres et introduire des éléments de modulation en fonction de la qualité du service effectué et de l'investissement des agents. De même, le réexamen de la durée effective de travail et le renforcement d'une politique de lutte contre l'absentéisme, associant prévention et contrôle, la mise en œuvre d'une politique de formation ambitieuse, sont gages d'amélioration de la productivité des agents de la commune, de la qualité du service rendu aux administrés et susceptibles de redonner des marges de manœuvre budgétaires.

¹³⁴ Cf. Conseil d'État, Ass., 25 juin 1948, *Société du journal L'Aurore*, n° 94511.

Ces éléments nécessitent cependant que la commune se dote des outils nécessaires afin de disposer d'une vision et d'un suivi précis de l'effectif communal, ce qui passe notamment par la mise à jour de son système d'information. L'obligation de présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), doté d'éléments relatifs à la structure des effectifs et à l'évolution des dépenses de personnel, issue de la loi NOTRÉ du 7 août 2015 précitée, constitue à cet égard une opportunité dont la commune pourrait également se saisir.

Certes, des réflexions et des modalités d'amélioration de la gestion des ressources humaines ont déjà été engagées, mais elles doivent sans doute être renforcées, au regard des besoins de la population, des caractéristiques socio-économiques de la collectivité et des contraintes budgétaires auxquelles elle doit faire face.

6. LA COMMANDE PUBLIQUE

Le contrôle de la commande publique a porté sur l'organisation de la fonction achat au sein de la commune et sur un examen approfondi d'un échantillon de marchés.

En raison de la période de contrôle, les marchés examinés ont été passés sous l'empire du droit de la commande publique antérieur à la réforme mise en place par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics, entrée en vigueur au 1^{er} avril 2016. Par conséquent, et sauf indication contraire, les références au code des marchés publics ci-après portent sur sa version antérieure au 1^{er} avril 2016.

6.1. L'organisation de la commande publique

6.1.1. La direction de la commande publique

La passation des marchés est assurée par la direction de la commande publique. Elle a pour mission d'assister les élus et les services de la ville, de gérer les procédures de commande publique, de leur élaboration à leur notification, pour les marchés d'un montant supérieur à 90 000 €, et de suivre les contentieux découlant de leur attribution. Elle est composée de cinq agents, chacun ayant en charge la responsabilité d'un marché, depuis la préparation jusqu'à la notification.

L'analyse des besoins et le suivi de l'exécution des marchés, du ressort des services de la commune, échappent en revanche à cette direction. Elle n'a par conséquent pas communication des bons de commande émis par les services gestionnaires, s'agissant des marchés à bons de commande.

La commune a indiqué que le suivi de l'exécution des marchés est effectué par l'intermédiaire du module marchés publics du progiciel comptable, qui permet de suivre l'engagement et le paiement des dépenses afférentes aux marchés et auquel la direction de la commande publique a accès. Si ce système permet à cette dernière de s'assurer du respect des éventuels maxima établis pour les accords-cadres ou les marchés à bon de commande, et de suivre l'impact des engagements sur l'exécution globale du budget, il ne lui permet pas d'accompagner les services gestionnaires pour s'assurer de la régularité de l'exécution du marché¹³⁵.

¹³⁵ À titre d'exemple, les bons de commande émis dans le cadre de marchés à bons de commande pour les contrats conclus antérieurement au 1^{er} avril 2016 (article 77 du code des marchés publics de 2006), ou d'un accord-cadre pour les contrats conclus postérieurement à cette date (article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et articles 78 à 80 du décret du 26 mars 2016 relatif aux marchés publics) ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de modifier le contenu du marché à bons de commande ou de l'accord-cadre aux termes duquel ils sont émis. De même, en cas de marché ou d'accord-cadre multi-attributaire, l'attribution des bons de commande entre les titulaires doit respecter les règles d'attributions fixées par le marché ou l'accord-cadre.

À cet égard, une continuité renforcée entre passation et exécution, par l'intermédiaire de retours d'information des services gestionnaires vers la direction de la commande publique, en ce qui concerne l'exécution des marchés, pourrait constituer une garantie supplémentaire de respect des procédures. À cet égard, la commune a fait part de son intention d'intégrer, au sein de l'édition 2018 de son guide interne de la commande publique, des dispositions destinées à faciliter le suivi financier des marchés à bons de commande par les services gestionnaires, et de promouvoir le retour d'information vers la direction de la commande publique.

6.1.2. Une démarche de mutualisation amorcée

L'échantillon de marchés contrôlé a permis de constater le recours, en plusieurs occasions, à des groupements de commandes, ce qui permet de rationaliser la politique d'achat et de réaliser des économies.

Ces groupements ont notamment été constitués avec des communes limitrophes, Arnouville, Garges-lès-Gonesse, Villiers-le-Bel, et avec la communauté d'agglomération Val de France. Entre 2010 et 2015, la commune a également eu recours à l'union des groupements d'achat public (UGAP).

6.1.3. Des supports d'organisation de la commande publique consolidés

6.1.3.1. Un guide de la commande publique mis à jour

La commune s'est dotée depuis 2010 d'un guide interne de procédures, diffusé à l'ensemble des services et servant de support à l'ensemble des achats et des marchés. Il est régulièrement actualisé en fonction des évolutions réglementaires. La dernière version du guide prend ainsi en compte les modifications introduites par la réforme de la commande publique entrée en vigueur au 1^{er} avril 2016.

Le guide distingue cinq niveaux de procédure suivant les seuils prévus par le code des marchés publics : les deux premiers s'appliquent aux achats dont la valeur est inférieure au seuil de publicité, tandis que les procédures de type 3 et 4 sont relatives aux marchés en-deçà du seuil de procédure formalisée. Quant au niveau de procédure 5, il concerne uniquement les marchés dont la valeur excède le seuil de procédure formalisée et qui ne peuvent donc être passés en procédure adaptée¹³⁶. Le guide précise, pour chaque niveau, les obligations de publicité et de mise en concurrence et les conditions du choix des attributaires en résultant.

La section dédiée à l'exécution des marchés est en revanche plus lacunaire. La faculté de recourir à des avenants en cours d'exécution du marché est mentionnée, sans toutefois que des limites ne soient posées, ou des indications fournies quant à leur incidence financière ou à leur nécessaire justification. Il n'est pas non plus fait mention des pénalités pouvant être appliquées au prestataire, en cas de mauvaise exécution du marché. La commune a fait part de sa volonté d'étoffer la section dédiée à l'exécution des marchés, et en particulier aux avenants et aux pénalités applicables, toujours au titre de l'édition 2018 du guide interne de la commande publique.

¹³⁶ Ces seuils sont définis réglementairement, en application d'une directive européenne les réévaluant tous les deux ans. Le décret du 30 décembre 2015 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique les fixe pour les collectivités territoriales, en montant hors taxes, à 90 000 € (seuil de publicité), 209 000 € (seuil de procédure formalisée pour les marchés de fournitures et de services), et 5 225 000 € (seuil de procédure formalisée pour les marchés de travaux).

6.1.3.2. Une nomenclature privilégiant les procédures strictes

Aux termes de l'article 27 du code des marchés publics, le montant estimé du besoin, utilisé pour déterminer la procédure applicable en fonction des seuils réglementaires, est déterminé, pour les marchés de travaux, en prenant en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation et, pour les marchés de fournitures et de services, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou services pouvant être considérés comme homogènes, soit en raison de leur caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

Les pouvoirs adjudicateurs peuvent également élaborer une classification propre de leurs achats, suivant leur nature. Cette classification leur permet de regrouper les services et fournitures pouvant être considérés comme homogènes, afin de calculer la procédure applicable en fonction de la valeur totale de ces prestations, conformément aux dispositions de l'article 27 précité.

La commune s'est dotée, à cet égard, d'une nomenclature « achats et services », mise à jour et votée par le conseil municipal chaque année. Cette nomenclature procède à une répartition catégorielle des achats et associe d'office à chaque catégorie l'une des cinq procédures recensées par le guide interne de la commande publique. En tout état de cause, cette nomenclature tend à favoriser les procédures les plus contraignantes et n'expose donc pas la commune à des risques de non- respect de seuil de publicité ou des procédures formalisées.

6.2. Une passation des marchés publics globalement conforme aux dispositions en vigueur, malgré certaines insuffisances

De 2011 à 2015, la commune a procédé à 539 consultations¹³⁷.

Tableau n° 23 : Volume des procédures

	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Appels d'offre						
Travaux	4	9	6	1	0	20
Services	9	9	6	6	4	34
Fournitures	14	12	29	8	6	69
TOTAL	27	30	41	15	10	123
Marchés à procédure adaptée						
Travaux	1	3	5	10	5	24
Services	19	41	50	64	72	246
Fournitures	17	36	29	40	22	144
TOTAL	37	80	84	114	99	414
TOTAL GENERAL	64	110	125	129	109	537

Source : chambre, d'après les données de la commune

L'examen d'un échantillon de 15 marchés¹³⁸ a permis de constater que les procédures mentionnées dans le guide de la commande publique étaient globalement respectées et que les dossiers de passation étaient bien tenus. Quelques insuffisances ont toutefois été détectées pour certains marchés au niveau de l'analyse des besoins, du respect du principe d'allotissement, de la transparence de l'analyse des offres et du suivi de l'exécution.

¹³⁷ Données provenant de la liste des procédures formalisées et adaptées, publiée conformément aux exigences de l'article 133 du code des marchés publics. Cette obligation étant abrogée à compter du 1^{er} avril 2016 par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, les données pour 2016 n'y figurent pas. Les données pour 2010 n'étaient pas disponibles dans leur ensemble.

¹³⁸ Les éléments de cet échantillon ont été sélectionnés notamment en fonction de l'importance de leur volume financier et des caractéristiques des prestataires retenus. Cet échantillon a permis de passer en revue des procédures formalisées et adaptées pour différentes prestations, travaux, fournitures, services ou prestations intellectuelles donnant lieu à des prix forfaitaires, unitaires ou mixtes.

Tableau n° 24 : Échantillon de marchés sélectionnés

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Appels d'offre							
Travaux	2	1		2		1	6
Services			1	2			3
Fournitures					1		1
Marchés déclarés sans suites ou infructueux						1	1
TOTAL	2	1	1	4	1	2	11
Marchés à procédure adaptée							
Travaux			1	1			2
Services			2				2
Fournitures							0
TOTAL	0	0	3	1	0	0	4
TOTAL GENERAL	2	1	4	5	1	2	15

Source : CRC Île-de-France

6.2.1. Une analyse des besoins généralement limitée

L'analyse des besoins ne dépend pas de la direction de la commande publique, mais elle est à charge des services gestionnaires de la commune.

Il ressort de l'examen de l'échantillon de marchés précité que cette analyse est généralement limitée. Parmi les procédures examinées, seul le marché relatif à la construction du groupe scolaire Chantepie, attribué en février 2011, comportait une référence à une évaluation préalable des besoins, mentionnée dans l'analyse des offres et servant à les classer. S'agissant des autres marchés, les évaluations des besoins n'ont pas été transmises ou n'étaient pas chiffrées.

Au-delà de la conformité avec la réglementation en vigueur, la qualité et l'organisation de la phase d'analyse des besoins constituent pourtant un levier essentiel d'optimisation de l'achat public. Sur ce plan, la commune a fait part de sa volonté de rendre obligatoire, en 2018, l'évaluation chiffrée des besoins par les services gestionnaires.

6.2.2. Un allotissement parfois insuffisant

L'article 10 du code des marchés publics de 2006 érige l'allotissement en principe afin de susciter la plus large concurrence entre les entreprises et leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à la commande publique. Tous les marchés doivent notamment être passés en lots séparés lorsque leur objet permet l'identification de prestations distinctes et le pouvoir adjudicateur n'a la possibilité de recourir à un marché global que lorsque l'allotissement est rendu difficile par des motifs techniques, économiques ou financiers.

Or, deux marchés de travaux, d'un montant financier important, n'ont pas fait l'objet d'un allotissement, alors même qu'ils englobaient des prestations clairement distinctes dans les documents de passation : acte d'engagement, règlement de la consultation et avis d'appel public à la concurrence.

Le marché relatif à la construction du groupe scolaire Chantepie, attribué en février 2011 pour un montant de 10,8 M€, a ainsi été passé sous la forme d'un lot unique, alors que le cahier des charges distinguait 19 prestations réparties en corps d'état dissociés. Si sept entreprises de grande taille ont présenté une offre, cette modalité d'organisation de la consultation n'a pu que défavoriser les entreprises de taille modeste qui ne disposaient pas de la capacité à fournir des prestations aussi diverses.

Quant au marché d'entretien et de travaux neufs de voirie et d'assainissement notifié le 19 avril 2016 pour un montant de 6 M€, il a été passé en appel d'offres avec un unique lot. Déclaré sans suite, le marché a été relancé, de nouveau sur la base d'un lot unique, alors qu'il comportait pourtant deux prestations distinctes relatives à la voirie et à l'assainissement.

Le principe d'allotissement des marchés, déjà obligatoire donc sous l'empire du code des marchés publics de 2006, a été réaffirmé par l'article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et doit donc être également respecté pour les marchés passés postérieurement à la réforme entrée en vigueur au 1^{er} avril 2016. Au-delà de la conformité avec les dispositions légales, le respect de ce principe permet d'assurer aux petites et moyennes entreprises une plus grande facilité d'accès à la commande publique, de nature à favoriser la concurrence et donc à accroître l'efficacité de la commande publique.

La commune a indiqué que l'allotissement des marchés pouvant l'être était devenu systématique depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Rappel à la réglementation n°3

Recourir à la procédure d'allotissement lorsque les conditions sont réunies, conformément aux termes de l'article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

6.2.3. L'analyse des offres

L'analyse des offres permet à l'acheteur public de désigner, par le biais de critères préalablement définis dans l'avis d'appel public à la concurrence et dans le règlement de la consultation, l'offre économiquement la plus avantageuse. Au terme de l'analyse, les offres des entreprises sont ainsi classées par application d'une pondération aux critères prédéfinis.

Si l'analyse des offres est conduite de façon globalement rigoureuse, une erreur matérielle susceptible d'avoir porté atteinte au classement des offres a toutefois été relevée.

En effet, s'agissant du lot n° 3 du marché de restauration de l'église Saint-Pierre et Saint-Paul relatif à la couverture de l'église, l'offre de l'entreprise attributaire a été classée première grâce à un prix indiqué comme étant de 119 428,40 €, inférieur à celui des autres candidats. Ce montant, mentionné dans la décision du maire du 10 janvier 2014 attribuant le marché, est également celui qui a été mentionné dans les lettres de rejet adressées aux autres candidats. Or, le procès-verbal d'ouverture des plis de la commission instituée à cet effet mentionnait, pour l'entreprise précitée, un prix de 219 428,40 €. Une deuxième décision d'attribution du marché du 5 mars 2014 est venue corriger la première afin de faire figurer le montant de 219 428,40 €, sans toutefois remettre en cause l'attribution du marché à cette entreprise. L'examen des offres, effectué en l'espèce sur la base d'un prix erroné, a eu pour conséquence de placer la société attributaire à la première place au titre du critère prix, alors qu'elle aurait dû être classée à la deuxième place parmi les trois candidats en présence.

*

En dépit de certaines insuffisances, concernant notamment la procédure d'allotissement, la direction de la commande publique assure un suivi globalement rigoureux des procédures de passation des marchés publics.

La commune devrait cependant renforcer la qualité de la définition préalable des besoins conduits par les services gestionnaires. Une telle pratique serait en effet de nature à assurer la meilleure adéquation entre passation des marchés et besoins de la commune et, en conséquence, à accroître l'efficacité de la commande publique.

ANNEXES

Annexe n° 1 : données relatives à la qualité de l'information budgétaire et comptable	page 69
Annexe n° 2 : données financières rétrospectives	page 74
Annexe n° 3 : ratios de structure d'analyse financière 2010-2015	page 76
Annexe n° 4 : ratios de niveau d'analyse financière 2010-2015	page 77
Annexe n° 5 : fonds de roulement et besoin en fonds de roulement	page 78
Annexe n° 6 : régime des congés de la ville de Sarcelles	page 80
Annexe n° 7 : jours d'absence par motif	page 81
Annexe n° 8 : estimation du coût de l'absentéisme	page 82
Annexe n° 9 : comparaison du nombre de jours d'autorisation d'absence, par motif, accordé par la ville de Sarcelles avec l'échantillon du <i>Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique de mai 2016</i>	page 83
Annexe n° 10 : Glossaire des sigles	page 84

Annexe n° 1 : données relatives à la qualité de l'information budgétaire et comptable

Tableau n° 25 : Taux d'exécution budgétaire

BUDGET Principal - DÉPENSES FONCTIONNEMENT						BUDGET Principal - RECETTES FONCTIONNEMENT					
Dépenses réelles		2012	2013	2014	2015	Recettes réelles		2012	2013	2014	2015
total crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	A	76 841 276	81 155 651	83 130 824	105 517 118	total crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	A	82 360 960	88 212 013	86 321 078	105 495 172
total mandats émis (exécutés)	B	71 870 063	75 217 224	77 798 590	97 317 073	total titres émis (exécutés)*	B	86 596 445	84 072 718	87 760 390	103 922 221
Taux d'exécution dépenses réelles	B/A	94%	93%	94%	92%	Taux d'exécution* des recettes réelles	B/A	105%	95%	102%	99%
Restes à réaliser		0	0	0	0	Restes à réaliser (titres restant à émettre)		0	0	0	0
Rattachements de charges	C	2 790 750	3 247 522	3 829 532	3 585 466	Rattachements de produits	C	195 978	192 785	0	1 549 038
011 Charges à caractère général		2 043 005	1 990 221	2 199 705	2 370 496	013 Atténuations de charges					
012 Charges de personnel et frais assimilés						70 Produits des services, du domaine et ventes div.					
65 Autres charges de gestion courante		14 684	5 416	38 139	21 331	73 Impôts et taxes			129 000		223 828
66 Charges financières		733 061	1 251 885	1 591 688	1 193 639	74 Dotations, subventions et participations					1 325 210
67 Charges exceptionnelles						75 Autres produits de gestion courante					
						76 Produits financiers					
						77 Produits exceptionnels		195 978	63 785		
Ratio rattachements	C/A	4%	4%	5%	3%	Ratio rattachements	C/A	0,24%	0,22%	0,00%	1,47%
total crédits à annuler (hors chapitre 022)	D	2 180 463	2 690 904	1 502 702	4 614 578	total crédits à annuler*	D	-4 431 463	3 946 509	-1 439 312	23 913
Ratio crédits à annuler	D/A	3%	3%	2%	4%	Ratio crédits à annuler*	D/A	-5%	4%	-2%	0,02%
Source : comptes administratifs						Source : comptes administratifs					
						* Les titres émis tiennent compte des produits de cessions d'immobilisation (exécutés au compte 775) dont les prévisions au budget sont effectuées au chapitre 024, chapitre de recettes d'investissement "sans réalisation" (source : instruction budgétaire et comptable M14 tome 2 titre 1 - chapitre 3 - 1.4.4.).					

Commune de Sarcelles (95) – cahier n° 1 « situation financière et qualité des comptes »
– Exercices 2010 et suivants – Observations définitives

BUDGET Principal - DÉPENSES INVESTISSEMENT						BUDGET Principal - RECETTES INVESTISSEMENT					
Dépenses réelles		2012	2013	2014	2015	Recettes réelles		2012	2013	2014	2015
total crédits ouverts(BP+DM+RAR N-1)	A	53 005 261	58 807 720	50 848 860	53 634 017	total crédits ouverts*(BP+DM+RAR N-1)	A	59 801 313	54 252 489	53 134 078	57 117 061
<i>dont dép. Équipement (c/20, 204, 21, 23 et Op Equip)</i>	<i>a</i>	<i>40 057 578</i>	<i>43 464 708</i>	<i>33 320 359</i>	<i>28 124 558</i>	<i>dont rec. Équipement (c/13, 16, 20, 21,23)</i>	<i>a</i>	<i>45 802 326</i>	<i>39 775 487</i>	<i>42 947 425</i>	<i>38 754 530</i>
						<i>dont 024 Produits des cessions</i>	<i>a'</i>	<i>3 158 500</i>	<i>512 300</i>	<i>1 399 974</i>	<i>3 536 480</i>
total mandats émis (exécutés)	B	27 431 955	32 987 262	27 411 833	41 841 729	total titres émis (exécutés)	B	35 121 218	28 127 392	26 457 553	47 745 032
<i>dont dép. Équipement (c/20, 204, 21, 23 et Op Equip)</i>	<i>b</i>	<i>19 395 938</i>	<i>25 576 444</i>	<i>19 366 510</i>	<i>16 978 180</i>	<i>dont rec. Équipement (c/13, 16, 20, 21,23)</i>	<i>b</i>	<i>23 846 578</i>	<i>15 365 469</i>	<i>22 279 175</i>	<i>33 963 494</i>
Taux d'exécution dépenses réelles	B/A	52%	56%	54%	78%	Taux d'exécution* recettes réelles hors 024		62%	52%	51%	89%
<i>dont dép. Équipement (c/20, 204, 21, 23 & Op Eq)</i>	<i>b/a</i>	<i>48%</i>	<i>59%</i>	<i>58%</i>	<i>60%</i>	<i>dont rec. Équipement (c/20, 204, 21, 23 & Op Eq)</i>		<i>52%</i>	<i>39%</i>	<i>52%</i>	<i>88%</i>
Restes à réaliser	C	12 331 918	12 250 223	9 641 061	7 805 401	Restes à réaliser (titres restant à émettre)	C	5 082 340	13 813 793	9 960 491	1 588 725
20 Immobilisations incorporelles		151 827	1 006 172	740 161	692 566	10 Dotations, fonds divers et réserves				3 104 014	
204 Subventions d'équipement versées				60 000		13 Subventions d'investissement reçues		2 282 340	3 777 358	2 311 749	349 200
21 Immobilisations corporelles		1 766 320	3 360 982	1 119 141	1 874 451	16 Emprunts et dettes assimilées		2 800 000	10 000 000		
23 Immobilisations en cours		6 347 467	2 978 502	2 086 152	849 438						
45x1 Total opérations pr compte de tiers		6 578	36 435	6 578		45x2 Total opérations pr compte de tiers			36 435		
103 Construction d'une tribune stade rugby		74 944									
105 Construction d'une salle de Karaté		37 792	7 490								
109 Rénovation du GS Ferry		59 279									
122 Rénovation du GS Desnos		79 903	31 592	31 592	31 592						
123 Rénovation du GS Anatole France		626 874	496 947	3 885 412	3 130 833	123 Rénovation du GS Anatole France				3 548 200	1 239 525
124 Rénovation du GS Mace-Delpech		24 841	24 841	24 841	24 841						
125 Rénovation GS Romain Rolland		2 822 528	785 944	17 139	16 113						
126 Rénovation GS Zola		150 428	132 426	132 246	132 246						
127 Vidéo surveillance			3 316 075	1 386 252	641 695	127 Vidéo surveillance				562 405	
129 couverture tennis				80 035							
130 Centre loisirs Dunant démol reconstr					41 934						
131 plateforme des Sablons					298 180						
16 Restructuration MQ Vignes Blanches		61 537	61 537	61 537	61 537						
19 GS ST Exupéry rénovation		121 599	11 281	9 974	9 974	19 GS ST Exupéry rénovation				434 123	
<i>dont dép. Équipement (c/20, 204, 21, 23 et Op Equip)</i>	<i>c</i>	<i>12 325 340</i>	<i>12 213 788</i>	<i>9 634 483</i>	<i>7 805 401</i>	<i>dont rec. Équipement (c/13, 16, 20, 21,23)</i>	<i>c</i>	<i>5 082 340</i>	<i>13 777 358</i>	<i>6 856 477</i>	<i>1 588 725</i>
Ratio restes à réaliser	C/A	23%	21%	19%	15%	Ratio restes à réaliser*	C/A	8%	25%	19%	3%
<i>dont dép. Équipement (c/20, 204, 21, 23 et Op Equip)</i>	<i>c/a</i>	<i>31%</i>	<i>28%</i>	<i>29%</i>	<i>28%</i>	<i>dont rec. Équipement (c/13, 16, 20, 21,23)</i>		<i>11%</i>	<i>35%</i>	<i>23%</i>	<i>4%</i>

INVESTISSEMENT

Commune de Sarcelles (95) – cahier n° 1 « situation financière et qualité des comptes »
– Exercices 2010 et suivants – Observations définitives

BUDGET Principal - DÉPENSES INVESTISSEMENT						BUDGET Principal - RECETTES INVESTISSEMENT																				
Dépenses réelles		2012	2013	2014	2015	Recettes réelles		2012	2013	2014	2015															
total crédits à annuler (hors chapitre 020)	D	13 241 388	13 570 235	13 795 967	3 986 887	total crédits à annuler (hors chapitre 024)	D	16 439 255	11 799 004	15 316 061	7 783 304															
<i>dont dép. Équipement (c/20, 204, 21, 23 et Op Equip)</i>	d	8 336 301	5 674 476	4 319 367	3 340 978	<i>dont rec. Équipement (c/13, 16, 20, 21,23)</i>	d	16 873 408	10 632 659	13 811 773	3 202 311															
Ratio crédits à annuler	D/A	25%	23%	27%	7%	Ratio crédits à annuler	D/A	27%	22%	29%	14%															
<i>dont dép. Équipement (c/20, 204, 21, 23 et Op Equip)</i>	<i>d/a</i>	21%	13%	13%	12%	<i>dont rec. Équipement (c/20, 204, 21, 23 et Op Equip)</i>	<i>d/a</i>	37%	27%	32%	8%															
Source : comptes administratifs						Source : comptes administratifs																				
						* Depuis le 1er janvier 2006, les produits de cessions d'immobilisations sont inscrits au budget au chapitre 024 ; ce chapitre "sans réalisation" ne donne par définition lieu à aucune émission de titres (source : instruction budgétaire et comptable M14 tome 2 titre 1 - chapitre 3 - 1.4.4.)																				
						<table border="1"> <tbody> <tr> <td>prévisions 024 (cf. état III B2)</td> <td>3 158 500</td> <td>512 300</td> <td>1 399 974</td> <td>3 536 480</td> </tr> <tr> <td>réalisé au 775 (cf. état III A2)</td> <td>700</td> <td>32 696</td> <td>758 950</td> <td>673 842</td> </tr> <tr> <td>taux réalisation cessions</td> <td>0,02%</td> <td>6%</td> <td>54%</td> <td>19%</td> </tr> </tbody> </table>						prévisions 024 (cf. état III B2)	3 158 500	512 300	1 399 974	3 536 480	réalisé au 775 (cf. état III A2)	700	32 696	758 950	673 842	taux réalisation cessions	0,02%	6%	54%	19%
prévisions 024 (cf. état III B2)	3 158 500	512 300	1 399 974	3 536 480																						
réalisé au 775 (cf. état III A2)	700	32 696	758 950	673 842																						
taux réalisation cessions	0,02%	6%	54%	19%																						

Tableau n° 26 : Parc des immobilisations non financières – Budget principal

Budget principal	2012	2013	2014	2015	% Var 15/12	% var an moy
c/20 Immobilisations incorporelles	6 150 657,01	7 083 507,66	6 690 251,23	7 300 064,43	19%	4%
c/21 Immobilisations corporelles	214 548 152,54	221 678 841,32	229 962 584,56	234 291 638,07	9%	2%
c/23 Immobilisations en-cours	136 789 185,36	154 262 403,90	164 541 026,76	175 853 251,79	29%	6%
Total Immobilisations non financières (c/20, 21 et 23)	357 487 994,91	383 024 752,88	401 193 862,55	417 444 954,29	17%	4%
ratio c/23 sur total parc des immobilisations (valeur brute)	38%	40%	41%	42%		
Total immobilisations incorporelles et corporelles (C/20 et 21)	220 698 809,55	228 762 348,98	236 652 835,79	241 591 702,50	9%	2%
Amortissements des immobilisations	15 770 424,62	18 364 187,10	19 652 081,67	21 358 698,88	35%	8%
% amortissement du parc	7%	8%	8%	9%		
6811 - Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles	1 869 083,32	2 105 066,93	2 191 083,42	2 168 845,90	16%	4%

Source : comptes de gestion à l'aide du logiciel ANAFI des juridictions financières

Tableau n° 27 : Parc des immobilisations – Budget annexe Assainissement

Service de l'assainissement	2012	2013	2014	2015	% var	% Var an moy
2031 - Frais d'études	540 226,04	582 507,03	414 220,12	471 349,72	-13%	-3%
Immobilisations incorporelles	540 226,04	582 507,03	414 220,12	471 349,72	-13%	-3%
21532 - Réseaux d'assainissement	12 152 118,56	12 152 118,56	12 152 118,56	12 152 118,56	0%	0%
2157 - Agencements et aménagements du matériel et outillage industriels	0,00	0,00	0,00	3 905,77		
2182 - Matériel de transport	76 842,49	87 623,97	87 623,97	87 623,97	14%	3%
2183 - Matériel de bureau et matériel informatique	4 837,58	4 837,58	4 837,58	4 837,58	0,0%	0,0%
2184 - Mobilier	7 381,09	7 381,09	7 381,09	7 381,09	0,0%	0,0%
Immobilisations corporelles	12 241 179,72	12 251 961,20	12 251 961,20	12 255 866,97	0,1%	0,0%
2313 - Constructions	0,00	1 148,81	1 148,81	1 148,81		
2315 - Installations, matériel et outillage techniques	14 777 190,29	16 091 613,07	16 816 135,98	17 424 000,01	18%	4%
Immobilisations encours	14 777 190,29	16 092 761,88	16 817 284,79	17 425 148,82	18%	4%
Total immobilisations non financières	27 558 596,05	28 927 230,11	29 483 466,11	30 152 365,51	9%	2%
ratio c/23 sur total parc des immobilisations (valeur brute)	54%	56%	57%	58%		
Libellé	2012	2013	2014	2015	% var	% Var an moy
28031 - Frais d'études	387 378,16	470 542,87	217 575,83	273 726,51	-29%	-8%
28151 - Installations complexes spécialisées	885 919,35	885 919,35	885 919,35	885 919,35	0%	0%
281532 - Réseaux d'assainissement	6 667 645,40	6 667 645,40	6 667 645,40	6 667 645,40	0%	0%
28154 - Matériel industriel	343 696,00	343 696,00	343 696,00	343 696,00	0%	0%
28157 - Agencements et aménagements du matériel et outillage industriels	323 811,81	323 811,81	323 811,81	323 811,81	0%	0%
28182 - Matériel de transport	76 679,88	78 791,88	83 059,88	87 330,08	14%	3%
28183 - Matériel de bureau et matériel informatique	4 360,95	4 360,95	4 837,58	4 837,58	11%	3%
28184 - Mobilier	5 953,67	6 274,67	6 595,67	6 916,67	16%	4%
Amortissements des immobilisations	8 695 445,22	8 781 042,93	8 533 141,52	8 593 883,40	-1,2%	-0,3%

Source : comptes de gestion à l'aide du logiciel ANAFI des juridictions financières

Tableau n° 28 : Opérations sous mandat – budget principal

Commune de Sarcelles (95) – cahier n° 1 « situation financière et qualité des comptes »
– Exercices 2010 et suivants – Observations définitives

Libellé	2012	2013	2014	2015
4581 - Dépenses (à subdiviser par mandat)	-1 099 370,31	0,00	-1 170 821,52	-1 205 838,16
4582 - Recettes (à subdiviser par mandat)	999 375,26	0,00	1 070 826,47	1 105 843,11
solde 458x Opérations sous mandat	-99 995,05	0,00	-99 995,05	-99 995,05
45811 - Dépenses (à subdiviser par mandat)	0,00	-827 201,36	0,00	0,00
45821 - Recettes (à subdiviser par mandat)	0,00	727 206,31	0,00	0,00
solde 4581x Opérations sous mandat	0,00	-99 995,05	0,00	0,00
45816 - Dépenses (à subdiviser par mandat)	0,00	-272 168,95	0,00	0,00
45826 - Recettes (à subdiviser par mandat)	0,00	272 168,95	0,00	0,00
solde 4581x Opérations sous mandat	0,00	0,00	0,00	0,00

Nota : chiffres en euros. Source : d'après les comptes de gestion du budget principal via l'application ANAFI des juridictions financières

Tableau n° 29 : Les ressources de péréquation

Libellé (montants en €)	2012	2013	2014	2015	2016
7324 Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France	0	0	7 146 538	7 464 131	7 930 025
7325 Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales	0	0	534 400	1 119 143	1 255 215
Impôts et taxes	28 640 452	28 568 166	36 109 760	37 688 274	40 616 707
7411 - Dotation forfaitaire	14 950 293	14 847 055	14 174 270	12 515 619	10 889 347
74123 - Dotation de solidarité urbaine	19 677 856	21 211 607	22 058 297	24 382 839	26 579 128
74127 - Dotation nationale de péréquation	1 819 102	1 887 594	2 037 818	2 058 438	2 006 189
74832 - Attribution du fonds départemental de la taxe professionnelle	7 118 310	3 439 546	3 408 744	3 250 355	3 328 570
748372 - Dotation de développement urbain	0	0	0	294 603	398 868
Dotations et participations	55 082 060	52 131 064	47 494 199	49 426 802	48 815 183
	83 722 512	80 699 231	83 603 959	87 115 076	89 431 891
total ressources péréquation horizontale (FSRIF, FPIC)	0	0	7 680 938	8 583 274	9 185 240
total ressources péréquation verticale (DSU, DNP, FDPTP, DDU)	28 615 268	26 538 747	27 504 859	29 986 235	32 312 755
Total ressources péréquation	28 615 268	26 538 747	35 185 797	38 569 509	41 497 995

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières d'après les comptes de gestion

Annexe n° 2 : données financières rétrospectives

Budget Principal en milliers d'euros	2010	% str	2011	% str	2012	% str	2013	% str	2014	% str	2015	% str	Var. 15/10	Tx moy evol	Moy 2010 - 2015	% str	Var. 15/12	Tx moy d'evol
Population légale au 01/01/N	60 196		59 829		60 018		59 204		59 008		58 093		-3,5 %	-0,05 %			-3,2 %	-0,8 %
Fonctionnement	78 347	100 %	79 609	100 %	86 657	100 %	84 100	100 %	87 641	100 %	105 252	100 %	34,3 %	5,0 %	86 934	100,0 %	21,5 %	5,0 %
a produits de fonctionnement																		
impôts	20 666	26 %	21 118	27 %	22 397	26 %	22 623	27 %	22 722	26 %	23 265	22 %	12,6 %	2,0 %	22 132	25,5 %	3,9 %	1,0 %
autres taxes	2 000	3 %	1 789	2 %	1 790	2 %	1 588	2 %	9 323	11 %	10 358	10 %	417,9 %	31,5 %	4 475	5,1 %	478,7 %	55,1 %
dotation globale de fonctionnement	34 766	44 %	35 777	45 %	42 770	49 %	44 649	53 %	38 270	44 %	38 957	37 %	12,1 %	1,9 %	39 198	45,1 %	-8,9 %	-2,3 %
autres	20 915	27 %	20 925	26 %	19 700	23 %	15 240	18 %	17 326	20 %	32 672	31 %	56,2 %	7,7 %	21 130	24,3 %	65,8 %	13,5 %
b charges de fonctionnement	72 760	100 %	73 683	100 %	76 396	100 %	80 437	100 %	84 458	100 %	100 683	100 %	38,4 %	5,6 %	81 403	100,0 %	31,8 %	7,1 %
charges de personnel (h)	40 932	56 %	41 551	56 %	43 452	57 %	44 933	56 %	47 068	56 %	48 834	49 %	19,3 %	3,0 %	44 462	54,6 %	12,4 %	3,0 %
achats & charges externes	16 344	22 %	16 554	22 %	17 178	22 %	18 477	23 %	19 191	23 %	19 319	19 %	18,2 %	2,8 %	17 844	21,9 %	12,5 %	3,0 %
charges financières (i)	2 878	4 %	3 107	4 %	3 098	4 %	3 762	5 %	4 100	5 %	17 192	17 %	497,4 %	34,7 %	5 690	7,0 %	454,9 %	53,5 %
contingents	1 188	2 %	1 257	2 %	1 265	2 %	1 292	2 %	1 280	2 %	1 288	1 %	8,4 %	1,4 %	1 262	1,5 %	1,8 %	0,5 %
subventions versées	8 090	11 %	8 329	11 %	8 722	11 %	9 126	11 %	9 150	11 %	9 502	9 %	17,5 %	2,7 %	8 820	10,8 %	8,9 %	2,2 %
autres	3 328	5 %	2 885	4 %	2 681	4 %	2 847	4 %	3 669	4 %	4 548	5 %	36,7 %	5,3 %	3 326	4,1 %	69,6 %	14,1 %
c=(a-b) résultat comptable	5 587		5 926		10 261		3 663		3 183		4 569		-18,2 %	-3,3 %	5 724		-55,5 %	18,3 %
ratio charges de personnel et fin (exploitation CRC) =(h+i)/b	60,2 %		60,6 %		60,9 %		60,5 %		60,6 %		65,6 %				60,6 %			
Investissement	16 634	100 %	20 348	100 %	36 881	100 %	30 257	100 %	29 341	100 %	47 624	100 %	186,3 %	19,2 %	30 181	100,0 %	29,1 %	6,6 %
d ressources d'investissement																		
emprunts et dettes	6 000	36 %	6 000	29 %	12 985	35 %	6 000	20 %	10 700	36 %	20 230	42 %	237,2 %	22,5 %	10 319	34,2 %	55,8 %	11,7 %
subventions	2 648	16 %	6 721	33 %	10 854	29 %	9 365	31 %	11 526	39 %	8 612	18 %	225,2 %	21,7 %	8 288	27,5 %	-20,7 %	-5,6 %
FCTVA	1 399	8 %	0	0 %	4 427	12 %	2 589	9 %	0	0 %	6 232	13 %	345,5 %	28,3 %	2 441	8,1 %	40,8 %	8,9 %
retour de biens concédés, ...	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %			0	0,0 %		
autres	6 587	40 %	7 627	37 %	8 615	23 %	12 303	41 %	7 115	24 %	12 550	26 %	90,5 %	11,3 %	9 133	30,3 %	45,7 %	9,9 %
e emplois d'investissement	16 081	100 %	28 679	100 %	27 222	100 %	32 956	100 %	27 345	100 %	41 721	100 %	159,4 %	17,2 %	29 001	100,0 %	53,3 %	11,3 %
dépenses d'équipement	9 834	61 %	22 032	77 %	19 396	71 %	25 576	78 %	19 313	71 %	17 072	41 %	73,6 %	9,6 %	18 871	65,1 %	-12,0 %	-3,1 %
remboursements emprunts & dettes	6 000	37 %	6 629	23 %	7 230	27 %	7 375	22 %	7 518	27 %	8 271	20 %	37,9 %	5,5 %	7 171	24,7 %	14,4 %	3,4 %

Commune de Sarcelles (95) – cahier n° 1 « situation financière et qualité des comptes »
– Exercices 2010 et suivants – Observations définitives

Budget Principal en milliers d'euros		2010	% str	2011	% str	2012	% str	2013	% str	2014	% str	2015	% str	Var. 15/10	Tx moy evol	Moy 2010 - 2015	% str	Var. 15/12	Tx moy d'evol
f=(e-d)	charges à répartir	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	11 230	27 %			1 872	6,5 %		
	immobilisations concedées...	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %			0	0,0 %		
	autres	247	2 %	18	0 %	596	2 %	5	0 %	514	2 %	5 148	12 %	1984,2 %	65,9 %	1 088	3,8 %	763,8 %	71,4 %
f=(e-d)	besoin/capacité de financement	-553		8 331		-9 659		2 699		-1 996		-5 903		967,5 %	48,4 %	-1 180		-38,9 %	11,6 %
(m en emploi)	solde opérations pour cpté de tiers	0		0		100		23		0		0				25			
g=(c-f-m)	résultat d'ensemble	6 140		-2 405		19 820		941		5 179		10 472		70,6 %	21,6 %	5 935	6,8 %	-47,2 %	14,7 %

Budget Principal en milliers d'euros Strate : communes de 20 000 à 50 000 hab appartenant à un groupement fiscalisé (FPU)		2010	% ppts	2011	% ppts	2012	% ppts	2013	% ppts	2014	% ppts	2015	% str	Var. 15/10	Tx moy d'evol	Moy 2010 - 2015	% str	Var. 15/12	Tx moy d'evol
Autofinancement																			
	excédent brut de fonctionnement	10 490	13 %	10 814	14 %	15 256	18 %	9 529	11 %	9 337	11 %	10 171	10 %	-3,0 %	-0,5 %	10 933	13 %	-33,3 %	-9,6 %
	CAF brute (j)	7 505	10 %	7 744	10 %	12 131	14 %	5 768	7 %	5 373	6 %	7 737	7 %	3,1 %	0,5 %	7 710	9 %	-36,2 %	10,6 %
	CAF nette du remboursement en capital	1 505	2 %	1 115	1 %	4 901	6 %	-1 607	-2 %	-2 145	-2 %	-534	-1 %	-135,5 %	-0,5 %	539	1 %	110,9 %	
Endettement																			
	encours total 31/12/N (k)	81 482	104 %	80 854	102 %	86 311	100 %	84 937	101 %	88 118	101 %	100 077	95 %	22,8 %	3,5 %	86 963	100 %	15,9 %	3,8 %
	annuité de dette	8 876	11 %	9 736	12 %	10 328	12 %	11 137	13 %	11 617	13 %	11 045	10 %	24,4 %	3,7 %	10 457	12 %	6,9 %	1,7 %

capacité de désendettement (nb d'années) = k/j (exploitation CRC)	10,86		10,44		7,11		14,73		16,40		12,93		19,1 %	3,0 %	12,08	0,01 %	81,8 %	16,1 %
---	-------	--	-------	--	------	--	-------	--	-------	--	-------	--	--------	-------	-------	--------	--------	--------

Fonds de roulement	782		-6 865		6 685		-2 253		-990		6 319		708,1 %	41,7 %	613	0,7 %	-5,5 %	-1,4 %	
Fiscalité																			
	produits fiscaux 4 taxes	20 585		21 086		21 799		22 024		22 084		23 265		13,0 %	2,1 %	21 807	25,1 %	6,7 %	1,6 %
	potentiel fiscal	30 144														30 144	34,7 %		

Annexe n° 3 : ratios de structure d'analyse financière 2010-2015

Budget Principal			2010		2011		2012		2013		2014		2015	
			Sarcelles	strate										
Fonctionnement	a produits de fonctionnement	% des produits	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
	impôts	% des produits	26,4 %	35,1 %	26,5 %	34,9 %	25,8 %	35,3 %	26,9 %	36,6 %	25,9 %	36,7 %	22,1 %	37,5 %
	autres taxes	% des produits	2,6 %	8,1 %	2,3 %	8,0 %	2,1 %	8,3 %	1,9 %	8,1 %	10,6 %	8,6 %	9,8 %	8,8 %
	dotation globale de fonctionnement	% des produits	44,4 %	19,9 %	44,9 %	19,1 %	49,4 %	18,9 %	53,1 %	18,7 %	43,7 %	17,7 %	37,0 %	15,9 %
	b charges de fonctionnement	% des charges	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
	charges de personnel (h)	% des charges	56,3 %	54,8 %	56,4 %	54,4 %	56,9 %	54,4 %	55,9 %	55,1 %	55,7 %	55,1 %	48,5 %	55,4 %
	achats & charges externes	% des charges	22,5 %	19,8 %	22,5 %	19,5 %	22,5 %	19,4 %	23,0 %	19,7 %	22,7 %	19,0 %	19,2 %	18,5 %
	charges financières (i)	% des charges	4,0 %	3,1 %	4,2 %	3,2 %	4,1 %	3,3 %	4,7 %	3,3 %	4,9 %	3,2 %	17,1 %	4,4 %
	contingents	% des charges	1,6 %	2,6 %	1,7 %	2,3 %	1,7 %	2,3 %	1,6 %	2,3 %	1,5 %	2,5 %	1,3 %	2,4 %
	subventions versées	% des charges	11,1 %	11,0 %	11,3 %	11,1 %	11,4 %	10,8 %	11,4 %	10,9 %	10,8 %	10,8 %	9,4 %	10,4 %
c=(a-b) résultat comptable														
Investissement	d ressources d'investissement	en % des ressources	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
	emprunts et dettes	en % des ressources	36,1 %	23,8 %	29,5 %	22,5 %	35,2 %	24,3 %	19,8 %	26,0 %	36,5 %	22,6 %	42,5 %	25,2 %
	subventions	en % des ressources	15,9 %	13,3 %	33,0 %	12,9 %	29,4 %	12,5 %	31,0 %	12,7 %	39,3 %	13,0 %	18,1 %	15,1 %
	FCTVA	en % des ressources	8,4 %	8,3 %	0,0 %	6,5 %	12,0 %	6,8 %	8,6 %	7,4 %	0,0 %	8,1 %	13,1 %	7,8 %
	retour de biens concédés, affectés...	en % des ressources	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
	autres	en % des ressources												
	e emplois d'investissement	en % des emplois	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
	dépenses d'équipement	en % des emplois	61,2 %	59,7 %	76,8 %	64,2 %	71,3 %	62,7 %	77,6 %	67,3 %	70,6 %	61,7 %	40,9 %	58,4 %
	remboursements emprunts & dettes	en % des emplois	37,3 %	21,3 %	23,1 %	18,3 %	26,6 %	19,2 %	22,4 %	19,3 %	27,5 %	21,7 %	19,8 %	23,2 %
	charges à répartir	en % des emplois	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,3 %	26,9 %	2,9 %
immobilisations concédées,	en % des emplois	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	
f=(d-e) besoin(-)/capacité de financement														
g=(c+f) résultat d'ensemble														
Autofinancement	excédent brut de fonctionnement	% des produits	13,4 %	14,9 %	13,6 %	15,0 %	17,6 %	14,6 %	11,3 %	14,2 %	10,7 %	12,5 %	9,7 %	13,5 %
	Caf brute (j)	% des produits	9,6 %	11,9 %	9,7 %	12,0 %	14,0 %	11,5 %	6,9 %	11,0 %	6,1 %	9,5 %	7,4 %	10,7 %
	Caf nette remboursement en capital	% des produits	1,9 %	3,8 %	1,4 %	4,7 %	5,7 %	4,0 %	-1,9 %	3,3 %	-2,5 %	2,0 %	-0,5 %	3,2 %
Endettement	encours total 31/12/N (k)	% des produits	104,0 %	85,0 %	101,6 %	82,7 %	99,6 %	83,1 %	101,0 %	84,9 %	100,5 %	85,1 %	95,1 %	84,5 %
	annuité de dette	% des produits	11,3 %	10,8 %	12,2 %	9,9 %	11,9 %	10,3 %	13,2 %	10,5 %	13,3 %	10,3 %	10,5 %	10,0 %

Annexe n° 4 : ratios de niveau d'analyse financière 2010-2015

Budget Principal		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
		Sarcelles	strate										
Fonctionnement	a produits de fonctionnement	1 302	1 422	1 331	1 467	1 444	1 491	1 421	1 510	1 485	1 554	1 812	1 580
	impôts	343	499	353	511	373	527	382	553	385	571	400	593
	autres taxes	33	115	30	117	30	123	27	123	158	133	178	139
	dotation globale de fonctionnement	578	283	598	280	713	282	754	283	649	275	671	251
	b charges de fonctionnement	1 209	1 298	1 232	1 344	1 273	1 370	1 359	1 400	1 431	1 461	1 733	1 470
	charges de personnel (h)	680	711	695	731	724	745	759	772	798	805	841	814
	achats & charges externes	272	257	277	261	286	266	312	276	325	278	333	272
	charges financières (i)	48	40	52	42	52	45	64	46	69	47	296	65
	contingents	20	33	21	31	21	31	22	32	22	37	22	35
	subventions versées	134	143	139	149	145	148	154	153	155	157	164	153
	c=(a-b) résultat comptable	93	124	99	124	171	121	62	109	54	93	79	111
Investissement	d ressources d'investissement	276	530	340	576	615	618	511	575	497	564	820	535
	emprunts et dettes	100	126	100	130	216	150	101	149	181	128	348	135
	subventions	44	70	112	74	181	77	158	73	195	73	148	81
	FCTVA	23	44	0	37	74	42	44	43	0	46	107	42
	retour de biens concédés, affectés...	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	e emplois d'investissement	267	541	479	584	454	584	557	603	463	543	718	515
	dépenses d'équipement	163	323	368	375	323	366	432	406	327	335	294	301
	remboursements emprunts & dettes	100	115	111	107	120	112	125	116	127	118	142	119
	charges à répartir	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	193	15
	f=(d-e) besoin(-)/capacité de financement	-9	11	139	8	-161	-35	46	28	-34	-21	-102	-20
	g=(c+f) résultat d'ensemble	102	113	-40	116	330	157	16	81	88	113	180	131
Autofinancement	excédent brut de fonctionnement	174	211	181	220	254	217	161	215	158	194	175	214
	CAF brute (j)	125	169	129	176	202	172	97	166	91	148	133	169
	CAF nette du remboursement en capital	25	54	19	69	82	60	-27	50	-36	30	-9	50
Endettement	encours total 31/12/N (k)	1 354	1 209	1 351	1 213	1 438	1 238	1 435	1 282	1 493	1 322	1 723	1 335
	annuité de dette	147	153	163	145	172	153	188	158	197	159	190	158
Fonds de roulement		13	67	-115	75	111	107	-38	85	-17	88	109	128

Annexe n° 5 : fonds de roulement et besoin en fonds de roulement

Tableau n° 30 : Le fonds de roulement

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016
Dotations, réserves et affectations	159 757 470	172 765 691	176 600 074	186 200 297	193 562 520
+/- Différences sur réalisations	580 351	585 266	1 103 494	1 636 827	979 352
+/- Résultat (fonctionnement)	10 261 827	3 662 994	3 182 235	4 568 716	5 734 120
+ Subventions	89 967 273	99 332 742	110 425 473	119 037 015	124 212 121
<i>dont subventions transférables</i>	<i>10 625 130</i>	<i>10 625 130</i>	<i>10 625 130</i>	<i>10 625 130</i>	<i>5 500</i>
<i>dont subventions non transférables</i>	<i>79 342 143</i>	<i>88 707 612</i>	<i>99 800 343</i>	<i>108 411 884</i>	<i>124 206 621</i>
= Ressources propres élargies	260 566 922	276 346 693	291 311 276	311 442 854	324 488 114
+ Dettes financières (hors obligations)	86 311 153	84 937 267	88 117 965	100 077 341	93 679 668
= Ressources stables (E)	346 878 075	361 283 960	379 429 241	411 520 195	418 167 782
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	204 913 032	210 888 492	217 492 389	220 731 839	221 496 988
+ Immobilisations en cours	136 789 185	154 262 404	164 541 027	175 853 252	183 548 028
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	- 1 664 867	- 1 664 867	- 1 664 867	- 1 664 867	- 1 664 867
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	50 507	50 507	50 507	50 507	50 507
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	105 085	127 672	127 672	127 672	132 472
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	10 230 874	9 231 489
= Emplois immobilisés (F)	340 192 941	363 664 207	380 546 727	405 329 276	412 794 617
= Fonds de roulement net global (E-F)	6 685 134	- 2 380 247	- 1 117 487	6 190 919	5 373 165

Tableau n° 31 : : Le besoin en fonds de roulement

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Stocks	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	1 937 408	2 265 952	2 268 817	2 611 668	2 152 709
- Encours fournisseurs	2 826 513	3 718 157	6 258 352	3 357 722	3 401 736
<i>dont fournisseurs d'immobilisations</i>	143 051	687 984	2 284 584	174 688	217 333
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-889 105	-1 452 206	-3 989 535	-746 054	-1 249 027
- Dettes et créances sociales	0	3 175	1 334	145	2 663
- Dettes et créances fiscales	76	76	2 596	3 013	1 681
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	1 123 117	-674 294	-916 072	-901 658	-8 100 761
- Autres dettes et créances	5 689 537	8 072 605	7 025 830	7 354 637	15 113 221
<i>dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	47 466	45 929	249 786	206 272	185 207
<i>dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	6 834 683	6 726 494	5 578 176	5 577 911	6 037 965
<i>dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	102 306	95 439	54 408	1 304	63 490
<i>dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	3 164 263	1 022 047	1 181 320	1 036 479	890 451
<i>dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	1 421 220	1 128 644	1 222 975	1 817 852	2 233 562
<i>dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**</i>	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	-7 701 834	-8 853 767	-10 103 223	-7 202 191	-8 265 831

* présentation en valeur absolue ** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

Annexe n° 6 : régime des congés de la ville de Sarcelles

Congés annuels	
Congés d'été	23 jours ouvrés , devant être pris avant le 30 avril de l'année suivante. Une bonification de 2 jours est accordée lorsque 15 jours ouvrés sont pris avant le 15 juin ou après le 15 septembre.
Congés d'hiver	5 jours ouvrés , non fractionnables, à prendre entre le 1 ^{er} novembre et le 30 avril de l'année suivante.
Congés supplémentaires	39 heures de « tickets » pouvant être pris par quarts d'heure, demi-heures, ou heures.
	5 jours mobiles , à prendre dans l'année.
	1 journée accordée au personnel féminin, à l'occasion de la « fête de la femme ».
	1 demi-journée accordée aux mères de familles ayant des enfants de moins de 16 ans pour la préparation des fêtes de Noël ou du jour de l'an.
Congés exceptionnels	
Déménagement	1 journée si l'agent reste en fonction au sein de la commune.
Mariage ou PACS	Des agents : 8 jours ouvrables .
	Des enfants : 3 jours ouvrables .
	Des frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs pupilles, ascendants : 3 jours ouvrables .
	Des oncles, tantes, nièces, neveux, cousins, cousines : 1 jour ouvrable .
Naissance	3 jours ouvrables accordés au personnel masculin.
Décès	Des conjoints, parents, beaux-parents, tuteurs, enfants : 5 jours ouvrables .
	Des frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs, pupilles, ascendants : 3 jours ouvrables .
	Des oncles, tantes, nièces, neveux, cousins, cousines : 1 jour ouvrable .
Enfants malades	Enfants de moins de 12 ans : 10 jours ouvrés par an fractionnés, ou 15 jours de suite .
	Enfants de 12 à 16 ans : 5 jours ouvrés par an.
	<i>Une majoration de 3 jours est accordée aux parents ayant 2 enfants ou plus de moins de 12 ans.</i>
Maladie très grave	Des conjoints, père, mère, beau-père, belle-mère, enfants de plus de 16 ans, tuteur ou tutrice : 5 jours ouvrables .
	Des frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs, pupille, ascendants : 3 jours ouvrables .
Attribution de médailles du travail (octroyées après une certaine durée de service dans la commune)	Médaille d'argent (20 ans) : 5 jours ouvrés .
	Médaille vermeil (30 ans) : 8 jours ouvrés .
	Médaille d'or (40 ans) : 10 jours ouvrés .
Congés bonifiés pour agents ultramarins ¹³⁹	30 jours consécutifs tous les trois ans.

Source : commune (règlement intérieur de mai 1981, protocole d'accord de 2001, et note interne récapitulative du système de congés actuellement en vigueur).

¹³⁹ Institués sur le fondement de l'article 57, 1° de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, du décret du 15 février 1988 pris pour l'application des dispositions de cet article, et du décret du 20 mars 1978 relatif, pour les départements d'outre-mer, à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés accordés aux magistrats et fonctionnaires civils de l'État.

Annexe n° 7 : jours d'absence par motif

En heures	2011			2012			2013			2014			2015			Évolution 2010-2015 en %		
	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total												
Maladie, dont :	37 320	3 610	40 930	38 692	3 656	42 348	41 831	3 903	45 734	42 411	3 654	46 065	39 695	3 611	43 306	6 %	0 %	6 %
<i>maladie ordinaire</i>	18 239	1 702	19 941	17 505	2 384	19 889	18 874	2 435	21 309	18 281	2 501	20 782	19 150	1 766	20 916	5 %	4 %	5 %
<i>maladie professionnelle</i>	419	0	419	902	0	902	624	247	871	808	27	835	1 019	53	1 072	143 %	N/A	156 %
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	14 539	1 184	15 723	15 560	1 040	16 600	17 931	553	18 484	19 168	365	19 533	15 974	1 409	17 383	10 %	19 %	11 %
<i>accidents du travail imputables au service</i>	2 760	307	3 067	3 407	145	3 552	3 503	342	3 845	2 472	734	3 206	1 527	225	1 752	-45 %	-27 %	-43 %
<i>accidents du travail imputables au trajet</i>	944	417	1 361	416	87	503	275	79	354	874	0	874	1 006	105	1 111	7 %	-75 %	-18 %
Maternité, paternité, adoption	1 745	152	1 897	2 108	101	2 209	2 391	356	2 747	2 343	490	2 833	2 260	665	2 925	30 %	338 %	54 %
Exercice du droit syndical – conflits sociaux	348	0	348	172	0	0	99	0	0	454	0	0	198	0	198	-43 %	N/A	-43 %
Formation	721	214	935	1 193	99	1 292	1 180	306	1 486	1 189	302	1 491	1 032	110	1 142	43 %	-49 %	22 %
Autres formes d'absences	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %	0 %	0 %
Total jours d'absence	40 134	3 976	44 110	42 165	3 856	46 020	45 501	4 565	50 065	46 397	4 446	48 898	43 185	4 386	47 571	8 %	10 %	8 %
Total jours d'absentéisme	39 065	3 762	42 827	40 800	3 757	44 557	44 222	4 259	48 481	44 754	4 144	48 898	41 955	4 276	46 231	7 %	14 %	8 %

Source : données fournies par la commune, calculs CRC Île-de-France.

Notes : les jours d'absentéisme incluent uniquement les jours d'absences pour maladie, maternité, paternité ou adoption par le nombre d'agents. Les données n'étaient pas disponibles pour 2010.

Annexe n° 8 : estimation du coût de l'absentéisme

Par motif d'autorisation	2011			2012			2013			2014			2015			Évolution 2010-2015 en %		
	Nombre d'agents concernés	Nombre total de jours accordés	Évaluation impact financier	Nombre d'agents concernés	Nombre total de jours accordés	Évaluation impact financier	Nombre d'agents concernés	Nombre total de jours accordés	Évaluation impact financier	Nombre d'agents concernés	Nombre total de jours accordés	Évaluation impact financier	Nombre d'agents concernés	Nombre total de jours accordés	Évaluation impact financier	Nombre d'agents concernés	Nombre total de jours accordés	Évaluation impact financier
maladie ordinaire	581	19 941	1 674 573 €	509	19 889	1 616 763 €	516	21 309	1 791 156 €	510	20 782	1 765 385 €	629	20 916	1 862 397 €	8 %	5 %	11 %
maladie professionnelle LM, MLD et grave maladie	3	419	38 859 €	4	902	86 260 €	12	871	66 580 €	11	835	79 112 €	9	1 072	101 298 €	200 %	156 %	161 %
accidents du travail imputables au service	50	15 723	1 208 821 €	57	16 600	1 277 186 €	62	18 484	1 470 520 €	60	19 533	1 566 298 €	49	17 383	1 313 773 €	-2 %	11 %	9 %
accidents du travail imputables au trajet	59	3 067	257 983 €	68	3 552	318 298 €	63	3 845	332 832 €	58	3 206	277 213 €	55	1 752	167 207 €	-7 %	-43 %	-35 %
Maternité, paternité, adoption	26	1 361	95 701 €	10	503	44 173 €	8	354	39 689 €	11	874	91 010 €	19	1 111	105 241 €	-27 %	-18 %	10 %
Total	740	42 408	3 419 443 €	669	43 655	3 521 367 €	691	47 610	3 941 623 €	684	48 063	4 016 700 €	793	45 159	3 805 900 €	7 %	6 %	11 %

Source : commune

Annexe n° 9 : comparaison du nombre de jours d'autorisation d'absence, par motif, accordé par la ville de Sarcelles avec l'échantillon du Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique de mai 2016

	% Rép.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20 ou +
Mariage de l'agent	100 %				7 %	2 %	79 %	3 %	3 %	4 %												
Mariage de membres de la famille (1)	92 %	9 %	34 %	32 %	22 %	1 %	3 %	1 %														
Décès du conjoint, d'un enfant, d'un parent	99 %			1 %	36 %	2 %	55 %	2 %	1 %	2 %												
Décès d'autres membres de la famille (2)	94 %	7 %	41 %	21 %	25 %	5 %	2 %															
Naissance ou adoption	94 %	7 %	1 %	1 %	74 %	2 %	1 %	1 %				1 %	4 %			6 %	1 %			2 %		1 %
Garde d'un enfant malade (3)	92 %	3 %	1 %	1 %	5 %		6 %	25 %	1 %	1 %			1 %	49 %		1 %	5 %					2 %
Rentrée scolaire (<u>heures</u>)	63 %	73 %	9 %	6 %	3 %				9 %													
Candidature à un concours administratif	71 %	23 %	42 %	21 %	2 %	3 %	7 %	1 %		1 %		1 %										
Attribution d'une médaille à l'agent (4)	54 %	85 %	6 %	1 %	5 %		1 %															2 %
Déménagement	60 %	20 %	63 %	10 %	6 %	1 %	1 %															
Autres motifs (5)	18 %	5 %	11 %	16 %	14 %	3 %	22 %	5 %	3 %	5 %		3 %					3 %			5 %		5 %

Source : Philippe Laurent, Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, mai 2016, p. 122. Ajouts concernant Sarcelles par la CRC Île-de-France.

Lecture : 71 % des enquêtés ont répondu à la question sur l'octroi d'autorisations d'absence pour le passage d'un concours administratif. Parmi les répondants, 23 % n'accordent aucune autorisation d'absence, 42 % accordent un maximum de 1 jour, 21 % un maximum de 2 jours. Les cases colorées correspondent au nombre de jours octroyés par la ville de Sarcelles. Plusieurs cases sont colorées lorsque le nombre de jours octroyés est variable (voir notes).

Notes : (1) un ou trois jours octroyés à Sarcelles selon la proximité du lien familial ; (2) un ou trois jours octroyés à Sarcelles selon la proximité du lien familial ; (3) dix jours fractionnés, ou quinze jours de suite octroyés à Sarcelles ; (4) cinq, huit et dix jours octroyés à Sarcelles à l'occasion de l'obtention des différentes médailles du travail (argent, vermeil et or) ; (5) parmi les autres motifs cités lors de l'enquête : maladie ou accident grave d'un parent au 1^{er} degré, fête religieuse, veille de concours, mandat électif, délai de route majorant les autorisations d'absence pour motif familial, don du sang, bilan de santé, fête des mères, etc. À Sarcelles, trois ou cinq jours sont octroyés en cas de maladie grave d'un membre de la famille, en fonction de la proximité du lien familial.

Annexe n° 10 : Glossaire des sigles

ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AP/CP	Autorisation de programme / crédit de paiement
APUL	Administration publique locale
ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail (équivalent de RTT).
BFR	Besoin en fonds de roulement
BOAMP	Bulletin officiel d'annonces des marchés publics
CAF	Capacité d'autofinancement
CAFFIL	Caisse française de financement local
CCAS	Centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CET	Compte épargne-temps
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIG	Centre interdépartemental de gestion
CJF	Code des juridictions financières
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CRC	Chambre régionale des comptes
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DGAS	Directeur général adjoint des services
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
DGST	Directeur général des services techniques
DPGF	Décomposition du prix global et forfaitaire
DQE	Détail quantitatif estimatif
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EPCI	Établissement public de coopération intercommunal

ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FPIC	Fond national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GVT	Glissement vieillesse-technicité
HT	Hors taxes
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IEMP	Indemnité d'exercice de missions des préfetures
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
Loi MAPTAM	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
Loi NOTRé	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
MAPA	Marché à procédure adaptée
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
PFR	Prime de fonctions et de résultats
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PSR	Prime de service et de rendement
RAFP	Régime de retraite additionnelle de la fonction publique
RAR	Restes à réaliser
REC	Rapport sur l'état de la collectivité
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RTT	Réduction du temps de travail (équivalent d'ARTT)
SIRH	Système d'information de gestion des ressources humaines
TTC	Toutes taxes comprises
UGAP	Union des groupements d'achat public

REPONSE DU MAIRE

ET DE L'ANCIEN MAIRE

DE SARCELLES (*)

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



REPUBLIQUE FRANCAISE
VILLE DE SARCELLES
(VAL D'OISE)

DEPARTEMENT MOYENS

Dossier suivi par Mlle MURACCIOLE

Réf : MLM/17-007

V/réf. : Contrôle n°2016-0112 Rapport n°2017-0150 R

OBJET : Rapport d'observations définitives

M. le Président de la Chambre Régionale des Comptes
A l'attention de Mme DUMOULIN, Greffière
6 cours des Roches - Noisiel
BP 187
77315 Marne la Vallée Cedex 2



Sarcelles, le 15 novembre 2017

Monsieur le Président,

Nous avons reçu le 16 octobre dernier le rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune pour les exercices 2010 et suivants.

Nous prenons acte avec satisfaction du fait que les remarques de la Chambre à l'issue du dernier contrôle ont toutes fait l'objet des corrections nécessaires, à l'exception de l'inventaire du patrimoine.

Dans ce domaine, nous avons débuté un long travail de reconstitution et créé un poste dédié. Nous avons accentué cet effort en consacrant 1,5 poste supplémentaire à cette tâche et en déployant en 2017 un logiciel spécialisé. L'ensemble des services concernés (Direction de l'Aménagement, Direction des Services Techniques, Direction des Finances et Archives municipales notamment) sont mobilisés afin que des résultats concrets puissent être présentés dans 12 mois, tant pour la mise à jour de l'inventaire que pour la gestion du patrimoine à l'avenir.

Votre juridiction présente une analyse de la situation financière de Sarcelles que nous partageons assez largement en ce qui concerne la dépendance à la péréquation et l'endettement : en l'absence de richesses fiscales et face aux besoins sociaux considérables de la population, la stratégie de la ville a été de tenter par tous les moyens de mobiliser les dotations de l'Etat, notamment en Politique de la Ville. De même, la création de la Communauté d'Agglomération actuelle avait pour premier objectif d'apporter davantage de dotations et de péréquation.

Vous ne pouvez ignorer que Sarcelles est la quatrième ville la plus pauvre de France avec un taux de pauvreté s'élevant à 33.9% contre 16.6% au niveau départemental et 9.9% au niveau national. Elle accueille une population très jeune, 42.4% de ses habitants ayant moins de 25 ans, et précarisée avec un taux de chômage de 22% (INSEE). Dans l'éventualité où, au grès des mesures d'économie sur les budgets de l'Etat, nous perdions ces dotations, ou si la péréquation n'augmente plus, ce serait catastrophique puisque nous ne pourrions plus assumer les dépenses sociales, éducatives, culturelles et sportives dont notre population a grand besoin.

La croissance de notre endettement procède de la même stratégie. Grâce aux dispositifs de financement du renouvellement urbain (GPV puis ANRU), nous avons pu reconstruire nos écoles et nous doter d'équipements pour la population. Sans cela, notre patrimoine scolaire serait plus que vétuste et nos équipements sociaux, sportifs et culturels presque inexistants. Le coût net après subvention de ces opérations constitue une charge pour la commune, financée par l'emprunt. Nous assumons ce choix, soit faire soit renoncer, et poursuivrons cette stratégie.

Si le taux d'endettement devenait un frein à l'obtention d'un nouveau programme de rénovation urbaine, la ville serait contrainte d'arrêter quasiment tout investissement.

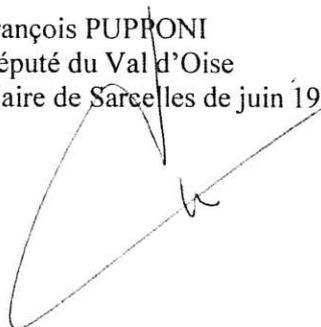
Concernant la gestion des ressources humaines, nous assumons le choix politique fait en 2006 de refonder notre régime indemnitaire sur le principe d'une augmentation significative du pouvoir d'achat des agents de catégorie C. La municipalité mettra bien sûr en place le RIFSEEP conformément à la réglementation, mais toujours dans le même esprit favorisant les bas salaires.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de toute notre considération,

Nicolas MACCIONI
Maire de Sarcelles



François PUPPONI
Député du Val d'Oise
Maire de Sarcelles de juin 1997 à août 2017





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

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6 cours des Roches – Noisiel

B.P. 187

77315 MARNE-LA-VALLÉE Cedex 2

Tél. : 01 64 80 88 88

Courriel : crcidf@idf.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france