



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

**COMMUNE
DE TRAPPES-EN-YVELINES**
(78)

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 6 février 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	5
OBSERVATIONS	6
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	6
2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	6
3 ORGANISATION ET GOUVERNANCE	7
4 RELATIONS INSTITUTIONNELLES ET FINANCIÈRES AVEC SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES.....	7
4.1 Cadre des relations financières et fiscales avec les communes-membres.....	8
4.2 Transferts financiers entre l'intercommunalité et ses communes membres.....	8
4.2.1 Attribution de compensation	8
4.2.2 Dotation de solidarité communautaire.....	9
4.2.3 Fonds de concours	9
4.3 Mutualisation des services	11
5 INFORMATION FINANCIÈRE ET BUDGETAIRE ET FIABILITE DES COMPTES.....	11
5.1 Information et transparence.....	11
5.1.1 Débats et rapports d'orientation budgétaire.....	11
5.1.2 Rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes	12
5.1.3 Publicité et transparence de l'information budgétaire et financière	12
5.2 Fiabilité des comptes.....	12
5.2.1 Suivi patrimonial	12
5.2.2 Immobilisations en cours.....	13
5.2.3 Participations et créances rattachées à des participations.....	13
5.2.4 Amortissements	14
5.2.5 Rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	14
5.2.6 Provisions pour risque	14
6 SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE.....	15
6.1 Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement.....	15
6.2 Produits de gestion	16
6.2.1 Évolution des produits de gestion.....	16
6.2.2 Ressources fiscales propres	17
6.2.3 Fiscalité reversée	20
6.2.4 Dotations et participations.....	20
6.2.5 Produits des services et du domaine	21
6.3 Charges de gestion	22
6.3.1 Charges à caractère général	22
6.3.2 Charges de personnel.....	23
6.3.3 Subventions de fonctionnement.....	24
6.4 Financement propre disponible et besoin de financement	25
6.5 Programmation pluriannuelle des investissements	25
6.6 Endettement	27

7	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	27
7.1	Effectifs	27
7.1.1	Difficultés de mesure	27
7.1.2	Évolution des effectifs	28
7.1.3	Emplois permanents	28
7.1.4	Emplois non permanents	32
7.2	Régime indemnitaire	33
7.2.1	Instauration d'un nouveau régime indemnitaire	33
7.2.2	Maintien de la prime annuelle	33
7.3	Régime du temps de travail	33
7.4	Logements de fonction	36
ANNEXES.....		37

SYNTHESE

Trappes-en-Yvelines est une commune d'environ 32 000 habitants dont 60 % vivent dans des quartiers prioritaires au sens de la politique de la ville et 33 % sont âgés de moins de 20 ans.

Des services peu mutualisés avec l'intercommunalité

La commune est membre de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (SQY) qui, depuis sa création le 1^{er} janvier 2016 par fusion d'intercommunalités existantes, regroupe 12 communes peuplées de 228 000 habitants. Toutefois, les relations de la commune de Trappes-en-Yvelines avec sa communauté d'agglomération n'ont pas encore entraîné une mutualisation accrue des services.

L'attribution de compensation, versée par la communauté d'agglomération, après avoir progressé depuis 2015, a diminué en 2018, du fait des transferts de compétences liés à la création de SQY, pour s'établir à 8,04 M€, soit 15 % des ressources de la commune. En outre, cette dernière bénéficie du fonds de concours instauré par l'intercommunalité à hauteur de 0,75 M€ par an jusqu'en 2020 au titre du soutien à sa politique d'investissement.

L'amélioration de la situation financière grâce à la maîtrise des charges de gestion

L'information financière et comptable de la commune est fiable d'une manière générale, à l'exception du suivi de son patrimoine et de la constitution des provisions pour risques. La commune doit se conformer plus complètement aux textes comme elle l'a récemment fait pour le rapport d'orientation budgétaire de 2020.

Sa situation financière s'est améliorée au cours de la période sous revue. En raison de la croissance de la population, les impôts locaux sont dynamiques avec une augmentation de 9,2 % du produit de la taxe d'habitation et de 16,3 % de celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Toutefois, le produit par habitant de la taxe d'habitation stagne et reste nettement inférieur à la moyenne de la strate du fait des caractéristiques socio-économiques de la population. Le produit par habitant de la taxe foncière sur les propriétés bâties est supérieur à la moyenne de la strate, principalement en raison d'un taux d'imposition plus élevé.

En ce qui concerne les concours financiers de l'État, la commune a bénéficié de la stabilité de sa dotation globale de fonctionnement malgré la baisse de la part forfaitaire mise en œuvre au plan national de 2014 à 2017 au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics. Cette baisse a, en effet, été compensée à Trappes-en-Yvelines par le renforcement de la dotation de solidarité urbaine versée par l'État au titre de la péréquation financière.

De 2014 à 2018, la commune a maîtrisé l'évolution de ses charges de gestion qui ont reculé de 2,5 % alors que ses produits de gestion ont augmenté de 2 %. La masse salariale a progressé de seulement 1 % grâce à la gestion prévisionnelle des emplois et au non remplacement de tous les départs. Représentant 67 % des charges de gestion, elle reste néanmoins élevée avec un ratio de 962 € par habitant contre 755 € par habitant pour la moyenne de la strate. La baisse des charges à caractère général a été due pour partie au transfert à la communauté d'agglomération de la compétence relative aux ordures ménagères.

Un endettement maîtrisé malgré un programme d'investissement soutenu

Dans ces conditions, la commune est parvenue, au cours de la période sous revue, à renforcer de 13 % sa capacité d'autofinancement (CAF) brute et, par suite, à augmenter de 10 % sa CAF nette grâce à des annuités d'emprunt décroissantes.

Ses dépenses d'équipement qui ont fortement fléchi en 2015 et 2016, ont atteint 16 M€ en 2018. Rapportées à la population, elles étaient alors deux fois supérieures à la moyenne nationale. Au cours de la période sous revue, la commune les a financées par ses ressources propres à hauteur de 70 % en moyenne. Elle a maîtrisé son recours à l'emprunt qui est resté compris entre 3 M€ et 4 M€.

De 2014 à 2018, l'encours de la dette n'a presque pas augmenté. Compte tenu d'une CAF brute en hausse, la capacité de désendettement de la commune s'est donc améliorée, passant de 7,5 années à 4,8 années.

La nécessité d'un effort accru en matière de gestion des ressources humaines

Avec 881 agents en 2018, la commune est dotée d'effectifs importants qui ont connu une progression de 12,5 % de 2015 à 2018, nettement plus rapide que celle de la population. En particulier, la commune recourt abondamment au recrutement d'agents contractuels, soit à hauteur de 28 % des emplois permanents en 2018. Ce taux, très supérieur à la moyenne de la fonction publique territoriale, ne s'explique qu'en partie par la reprise de trois entités, la réponse à des besoins en restauration scolaire et les difficultés à recruter des agents titulaires.

D'une durée annuelle de 1 502 heures, le régime du temps de travail devra être mis en conformité avec la durée réglementaire de 1 607 heures dans le cadre des dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

- Rappel au droit n° 1 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT en matière de provisions pour risque. 14
- Rappel au droit n° 2 : Respecter le cadre législatif et réglementaire en matière de recours aux vacataires. 33
- Rappel au droit n° 3 : Mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. 34
- Rappel au droit n° 4 : Adopter une délibération fixant les emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires dans les conditions fixées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. 35
- Rappel au droit n° 5 : Mettre en œuvre les dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 en fixant par délibération la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué dans les conditions fixées par les articles R. 2124-64 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques. 36
-

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Poursuivre les efforts engagés concernant les rapports d'orientation budgétaire pour se conformer aux dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relatives notamment aux dépenses d'équipement et à la dette. 11
- Recommandation n° 2 : Établir un inventaire physique et comptable exhaustif des immobilisations en lien avec le comptable public. 13
- Recommandation n° 3 : Procéder à l'apurement régulier du compte 23 « Immobilisations en cours ». 13
-

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

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Trappes-en-Yvelines, pour les exercices 2014 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives qui s'est tenu le 6 février 2020, présidé par M. Vidal, président de section, Mmes Lannon et Salmon, premières conseillères, MM. Preciado-Lanza et Lesquoy, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Salmon, première conseillère,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

M. Leinot, auxiliaire du greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé par la chambre le 17 mars 2020, a été reçue par la chambre le 16 avril 2020 signée de l'ordonnateur. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Trappes-en-Yvelines est une des communes constitutives de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, créée en 1972, dont le régime statutaire a connu plusieurs modifications depuis l'institution du syndicat d'agglomération nouvelle (SAN). Depuis le 1^{er} janvier 2016, la nouvelle communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (SQY) regroupe 12 communes comptant 228 000 habitants.

Au sein de cet ensemble, la population de la commune est passée de 16 800 habitants en 1968 à 29 800 habitants en 1982, pour atteindre aujourd'hui 32 300 habitants. Trappes-en-Yvelines est ainsi la commune la plus peuplée de la communauté d'agglomération, après Montigny-le-Bretonneux, et la sixième du département. Sa population se caractérise par sa jeunesse, 70 % des résidents ayant moins de 40 ans et 33 % moins de 20 ans, mais également par une situation socio-économique difficile, avec notamment un taux de chômage supérieur tant au taux régional que national.

La commune, qui développe une démarche volontariste d'accueil des acteurs économiques, est le siège d'un important centre d'entretien du matériel de la SNCF, d'établissements d'enseignement supérieur, tels l'Institut supérieur de l'environnement, l'Institut international de l'image et du son, et de plateformes de recherche comme le laboratoire de l'École nationale des Ponts et Chaussées et le laboratoire d'observations de Météo France.

Au regard de l'augmentation de sa population, Trappes-en-Yvelines s'est engagée depuis de nombreuses années dans un vaste programme de constructions et de renouvellement du bâti qui s'articule principalement autour de l'enfouissement de la RN 10 et de l'aménagement des plateaux urbains.

3 ORGANISATION ET GOUVERNANCE

L'organisation actuelle de l'administration communale traduit l'importance des services à la population qui ont été développés pour tenir compte des besoins spécifiques du territoire et de la priorité structurelle donnée aux politiques éducatives.

La commune a engagé depuis ces dernières années des initiatives pour développer des outils d'analyse et d'évaluation. Elle a mis en place une fonction de contrôle de gestion qui vise à l'amélioration du pilotage de la masse salariale et à la maîtrise des dépenses de fonctionnement afin de favoriser le financement des investissements.

Elle a, par ailleurs, commencé de mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), précédée d'une professionnalisation accrue des personnels chargés des procédures de recrutement et de formation. La commune souhaite, ainsi, positionner la direction des ressources humaines sur la définition et la clarification des besoins dans ces domaines et optimiser la gestion de l'ensemble des services municipaux.

4 RELATIONS INSTITUTIONNELLES ET FINANCIÈRES AVEC SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES

Conformément au schéma régional de coopération intercommunale, l'arrêté préfectoral du 24 décembre 2015 a procédé à la fusion de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines et de la communauté de communes de l'ouest parisien, étendue aux communes voisines de Maurepas et de Coignières. Le nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de Saint-Quentin-en-Yvelines (SQY) regroupe 12 communes peuplées de 228 000 habitants.

Tableau n° 1 : EPCI de Saint-Quentin-en-Yvelines - Population

Composition des EPCI	Population
Élancourt	25 504
Guyancourt	27 801
La Verrière	6 011
Magny-les-Hameaux	9 197
Montigny-le-Bretonneux	33 123
Trappes-en-Yvelines	32 346
Voisins-le-Bretonneux	11 358
Communauté d'agglomération SQY	145 340
Les Clayes-sous-Bois	17 645
Plaisir	31 857
Villepreux	10 000
Communauté de communes de l'Ouest Parisien	59 502
Coignières	4 350
Maurepas	18 840
Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines	228 032

Source : chambre régionale des comptes

En application de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), Saint-Quentin-en-Yvelines exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : développement économique, aménagement du territoire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, accueil des gens du voyage, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, collecte des ordures ménagères.

Au titre des compétences optionnelles, la communauté d'agglomération a choisi d'exercer les compétences en matière de voirie, d'eau et assainissement, d'équipements culturels et sportifs, de protection et mise en valeur du cadre de vie.

Enfin, les compétences facultatives concernent notamment le sport, la culture, l'enseignement supérieur, l'action sociale d'intérêt communautaire, les réseaux de distribution de gaz et d'électricité, les espaces verts, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.

4.1 Cadre des relations financières et fiscales avec les communes-membres

Au cours de la période examinée, trois pactes financiers et fiscaux se sont succédé. Le pacte adopté le 23 juin 2011, qui a pris fin le 31 décembre 2014, actait le principe du désendettement budgétaire de la communauté d'agglomération, le relèvement de l'attribution de compensation (AC), la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) en vue d'assurer la péréquation sur le territoire intercommunal et la constitution d'un fonds de concours destiné à soutenir l'effort d'investissement des communes. Il a été suivi par le pacte adopté le 18 décembre 2014, au titre des années 2015 à 2017, puis par le pacte financier et fiscal de solidarité adopté le 20 juin 2016, applicable jusqu'en 2020, qui s'articule autour de trois axes :

- un axe financier comprenant le maintien du fonds de concours, des mesures visant à rationaliser les dépenses de fonctionnement, la définition d'une programmation stratégique des investissements en vue d'accompagner le développement économique ;
- un axe fiscal visant à harmoniser les taux d'imposition des communes membres de l'EPCI ;
- un axe de mutualisation des ressources, destiné à favoriser les économies d'échelle, qui prévoit notamment de mutualiser des moyens humains et matériels et d'offrir des services aux communes membres en matière de conseil juridique, achats et marchés, ingénierie informatique ou prêt de matériels techniques.

4.2 Transferts financiers entre l'intercommunalité et ses communes membres

Les transferts financiers recouvrent l'attribution de compensation, la dotation de solidarité communautaire et le fonds de concours.

4.2.1 Attribution de compensation

La réglementation prévoit que l'EPCI verse à chaque commune membre une attribution de compensation dont le montant est égal à la somme des impositions professionnelles transférées à l'EPCI, diminuée du coût net des transferts de charges, évalué par la commission locale d'évaluation des charges intercommunales (CLECT). Les montants des produits fiscaux pris en compte sont ceux perçus l'année précédant la fixation de l'attribution de compensation. Outre les ressources correspondant aux charges transférées, l'EPCI conserve l'accroissement ultérieur de la fiscalité transférée.

Tableau n° 2 : L'attribution de compensation versée par SQY¹

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
Clayes-sous-Bois	-	-	6,62	6,49	6,49
Coignières	-	-	5,21	5,14	5,14
Élancourt	3,36	4,99	4,99	4,99	4,99
Guyancourt	4,57	6,57	6,57	6,80	6,80
La Verrière	1,80	2,91	2,91	2,91	2,91
Magny-les-Hameaux	1,06	1,99	1,99	1,99	1,99
Maurepas	-	-	8,35	8,52	8,52
Montigny-le-Bretonneux	4,15	6,18	6,18	6,18	5,85
Plaisir	-	-	13,31	13,13	13,13
Trappes	5,59	8,12	8,12	8,12	8,04
Villepreux	-	-	1,10	1,00	1,00
Voisins-le-Bretonneux	1,50	2,25	2,25	2,25	2,25
Total	22,05	33,22	67,65	67,59	67,19

Source : extraits délibérations conseil communautaire

En 2018, l'attribution de compensation perçue par Trappes-en-Yvelines a diminué en raison du transfert de compétences « voiries » et « espaces verts » d'intérêt communautaire à la communauté d'agglomération : l'évaluation des coûts, négatifs pour la commune², a entraîné une diminution de l'AT à hauteur de 75 340 €.

4.2.2 Dotation de solidarité communautaire

Un EPCI à fiscalité propre peut instituer au bénéfice de ses communes membres une dotation de solidarité communautaire (DSC). Si le principe, le montant et les critères de répartition de la DSC sont fixés par le conseil communautaire, la DSC doit être répartie « *en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant* ». Contrairement à l'attribution de compensation qui vise à assurer la neutralité des transferts de recettes et de charges au niveau du groupement, la DSC a vocation à réduire les inégalités économiques locales et à renforcer la solidarité financière.

En prévision de la constitution du nouvel EPCI au 1^{er} janvier 2016, le conseil communautaire par délibération du 25 juin 2015 a décidé d'augmenter l'attribution de compensation et de supprimer la dotation de solidarité communautaire. Pour la commune de Trappes-en-Yvelines, l'augmentation de l'attribution de compensation a compensé la perte de la dotation de solidarité communautaire.

4.2.3 Fonds de concours

Le versement de fonds de concours est une exception aux principes de spécialité et d'exclusivité des compétences des EPCI. Ils permettent à ces derniers d'intervenir dans des domaines où ils ne sont pas compétents, en contribuant au financement d'un équipement en fonctionnement ou en investissement. Aux termes du VI de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, le bénéficiaire du fonds de concours doit assurer une part de financement de l'équipement au moins égale au montant des fonds de concours reçus.

¹ Afin de participer au financement du fonds de concours, cinq communes ont accepté une minoration de leur attribution de compensation, de 2017 à 2021 : Coignières (- 66 834 €), Les Clayes-sous-Bois (- 124 623 €), Maurepas (- 130 429 €), Plaisir (- 183 021 €) et Villepreux (- 91 321 €).

² Rapport CLECT du 11 juillet 2018.

Afin de soutenir les investissements des communes membres, un fonds dédié aux subventions d'équipement a été instauré en 2011 et reconduit en 2014, à hauteur de 4 M€ par an, comprenant une part fixe de 200 000 € attribuée à chaque commune, le solde de 2,6 M€ étant réparti au prorata de la population. À ce titre, la commune de Trappes-en-Yvelines a bénéficié d'un montant annuel de 715 959 € en 2014 et 2015, puis de 752 236 € en 2016.

Au titre de la période 2017-2020, une enveloppe de 26 M€, soit 6,5 M€ par an, a été prévue, la part de la commune, comme le montre le tableau ci-dessous, s'élevant à 755 678 €, soit un montant par habitant comparable à celui des collectivités de même importance démographique au sein de SQY.

Tableau n° 3 : Répartition annuelle du fonds de concours

(En M€)	2014 et 2015	2016	2017 à 2020	% attribution du fonds	Montant par habitant en €	% population de SQY
Clayes-sous-Bois	-	-	0,51	8	29,4	7,4
Coignères	-	-	0,27	4,24	61,6	1,7
Élancourt	0,68	0,67	0,67	10,33	26,4	10,9
Guyancourt	0,70	0,69	0,69	10,7	25	11,8
La Verrière	0,30	0,30	0,30	4,72	51	2,6
Magny-les-Hameaux	0,35	0,36	0,36	6	42,8	3,9
Maurepas	-	-	0,54	8,32	28,7	8,3
Montigny-le-Bretonneux	0,80	0,80	0,80	12,43	24,4	14,5
Plaisir	-	-	0,76	11,76	24	13,6
Trappes	0,71	0,75	0,75	11,6	23,36	14
Villepreux	-	-	0,38	5,8	38	4,4
Voisins-le-Bretonneux	0,41	0,40	0,40	6,3	36	4,8
Total	4,00	4,00	6,50	100	28,5	100

Source : extrait - conseil communautaire

Par ailleurs, après la définition des intérêts communautaires intervenue le 18 mai 2017, précisant notamment les périmètres d'intervention respectifs de SQY et des communes membres en matière culturelle et sportive, le conseil communautaire a adopté une autorisation de programme de type intervention pour un montant total de 11,04 M€. La commune a mobilisé ce fonds de concours exceptionnel en 2018, pour un montant de 1,5 M€.

Enfin, au titre de sa compétence facultative culturelle, l'agglomération soutient certains équipements de la commune dans le cadre de subventions qui ont fortement diminué ces dernières années, passant de 556 981 € en 2014 à un montant prévisionnel de 85 000 € en 2019. La SQY reporte sur les communes, au moins partiellement, l'impact conjugué de la baisse des dotations qui l'a affectée, de la contrainte pesant sur l'évolution de ses dépenses de fonctionnement et de la sortie progressive du mécanisme de minoration de la contribution au Fonds de péréquation intercommunales et communales (FPIC) dont elle bénéficiait en tant que communauté issue de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN).

De 2014 à 2019, les transferts financiers de la communauté d'agglomération vers la commune s'élèvent à 56 M€.

Tableau n° 4 : Transferts financiers au bénéfice de la commune

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	BP 2019
Attribution de compensation	5,59	8,12	8,12	8,12	8,04	8,04
Dotation de solidarité communautaire	2,52	-	-	-	-	-
Subventions équipements culturels	0,55	0,38	0,21	0,17	0,12	0,085
Fonds de concours	0,71	0,71	0,75	0,88	0,75	0,75
Fonds de concours exceptionnel	-	-	-	-	1,49	-
Total	9,39	9,22	9,08	9,17	10,42	8,88

Source : chambre régionale des comptes

4.3 Mutualisation des services

Dans le cadre de la mutualisation des ressources, prévue par la délibération du conseil communautaire du 20 juin 2016, la commune a souhaité bénéficier de deux types de services, l'un concernant un service d'e-billetterie partagé entre les structures culturelles de l'agglomération, l'autre relatif aux outils de géolocalisation de l'information, à savoir un système d'information géographique (SIG).

Cependant, malgré l'ancienneté de la coopération intercommunale, il apparaît que la mutualisation des services est très limitée. L'intégration ne s'opère que dans le cadre d'un échange d'expertises entre services ou de mise en commun de prestations de services entre communes.

5 INFORMATION FINANCIÈRE ET BUDGETAIRE ET FIABILITE DES COMPTES

5.1 Information et transparence

5.1.1 Débats et rapports d'orientation budgétaire

Les dispositions de l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015³ portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et celles du décret d'application n° 2016-841 du 24 juin 2016 sont venues préciser les informations budgétaires à communiquer à l'assemblée délibérante concernant notamment les investissements, la situation de la dette et les ressources humaines.

Pour les exercices examinés, la commune a mis en œuvre ces dispositions mais d'une manière encore imparfaite. Les rapports d'orientation budgétaire présentent les projets d'investissement pour l'exercice en cours et les exercices à venir et détaillent leur financement, leur montant global et les engagements annuels. Néanmoins, les engagements pluriannuels font défaut. La situation de la dette fait l'objet d'une présentation qui précise le montant du capital restant dû, le montant du capital remboursé, le montant des intérêts remboursés et le montant de l'annuité, sans indiquer certaines informations pourtant essentielles comme par exemple la renégociation d'un emprunt structuré. Les données sur les ressources humaines ne comportent pas les éléments relatifs à la structure des effectifs, à la rémunération des personnels et leur évolution prévisionnelle, ainsi qu'à la durée effective du travail.

Dans sa réponse, la commune a fait valoir le débat d'orientation budgétaire pour 2020 qui s'est tenu le 5 novembre 2019 sur la base d'un rapport répondant aux dispositions de la loi du 7 août 2015. Cependant, elle précise qu'en raison des élections municipales, la programmation pluriannuelle des investissements sera traitée dans le rapport d'orientation budgétaire pour 2021.

Recommandation n° 1 : Poursuivre les efforts engagés concernant les rapports d'orientation budgétaire pour se conformer aux dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relatives notamment aux dépenses d'équipement et à la dette.

³ Décret d'application n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif aux nouvelles règles d'informations définies en matière d'orientations budgétaires.

5.1.2 Rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Le rapport sur l'égalité femmes-hommes doit présenter le fonctionnement de la collectivité et l'état de la politique de ressources humaines de la commune en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, les politiques qu'elle mène sur son territoire dans ce domaine, ainsi que les orientations et programmes pluriannuels qu'elle développe pour améliorer la situation.

Les délibérations du 8 novembre 2016 et du 6 novembre 2018 portent sur un « Rapport de situation comparée sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » réalisé par le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la grande couronne. Ce rapport est centré sur les données relatives aux ressources humaines issues du rapport sur l'état de la collectivité (REC) sans formulation de la politique de la commune dans ce domaine, des orientations qu'elle développe ni des mesures mises en œuvre⁴.

Dans sa réponse, la commune a indiqué que le rapport réalisé par le CIG est une annexe qui présente des données quantitatives mais ne fait que compléter un rapport relatif aux orientations de la collectivité et aux mesures mises en œuvre, comme en témoigne le rapport 2019, annexe comprise.

5.1.3 Publicité et transparence de l'information budgétaire et financière

L'article L. 2313-1 du CGCT, crée de nouvelles dispositions relatives à la transparence et à la responsabilité financières des collectivités territoriales prévoit qu'un certain nombre de documents d'informations financières et budgétaires sont mis en ligne, et notamment la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, les rapports d'orientation budgétaire, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

Le site internet de la commune ne rendait pas accessible l'ensemble des documents visés par les dispositions légales dans la mesure où étaient mis en ligne la note au conseil municipal présentant succinctement les principales recettes et dépenses, un tableau relatif aux investissements prévus au budget primitif ainsi que la balance en section d'investissement.

À l'issue du contrôle de la chambre, la commune a complété le contenu des documents mis en ligne pour se conformer à l'obligation de publicité et de transparence de l'information budgétaire et financière prévue par l'article L. 2313-1 du CGCT.

5.2 Fiabilité des comptes

5.2.1 Suivi patrimonial

Un recensement des actifs aux comptes 211 « Terrains » (24 M€), 213 « Constructions » (45,6 M€), 218 « Autres immobilisations corporelles » (1,4 M€) figure en annexe du compte administratif de 2018. Ce document reprend un numéro d'inventaire, la désignation et la valeur en euros, sans indiquer la date d'acquisition, la nature du bien et l'application de l'amortissement correspondant. De même, aucun élément n'indique un rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif du comptable.

⁴ À compter du 1^{er} janvier 2016, en application de l'article L. 2311-1-2 du CGCT, le maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, doit présenter, préalablement aux débats sur le projet de budget, 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 (...) ». Son contenu et les modalités de son élaboration ont été fixés par l'article D. 2311-16 du CGCT.

En outre, les écritures n'enregistrent aucun mouvement au compte 24 qui comptabilise le montant des immobilisations concédées ou affermées et indiquent ne comptabiliser qu'une délégation de service public avec la société Géraud pour l'exploitation et la gestion des marchés.

Dans l'optique d'une connaissance exhaustive de son patrimoine, la commune devra mettre à jour l'inventaire de l'ensemble de ses immobilisations, prévu par l'instruction M14. Elle a précisé à la chambre avoir conscience de l'insuffisance de la connaissance et du suivi de son patrimoine et avoir programmé pour le second semestre de 2020 les travaux à mener avec le comptable pour réaliser la mise en place et le développement de l'actif et de l'inventaire.

Recommandation n° 2 : Établir un inventaire physique et comptable exhaustif des immobilisations en lien avec le comptable public.

5.2.2 Immobilisations en cours

Sur la période 2014-2018, à l'exception d'une opération d'ordre non budgétaire en 2014 pour 992 914 €, aucun transfert du compte 23 « Immobilisations en cours » vers le compte 21 « Immobilisations corporelles » n'a été enregistré, alors que l'apurement régulier du compte 23 permet de refléter l'état du patrimoine de la commune.

Tableau n° 5 : Immobilisations en cours

En M€	2014	2015	2016	2017	2018
Solde 23	3,93	5,77	6,41	7,54	10,41
D/23 (OB)	1,75	1,87	0,70	1,18	2,94
ONB 23	0,99	0	0	0	0
Solde 21	240,40	247,97	253,2	267,99	181,14
Solde des immo. en cours / dépenses d'équipement de l'année (en %)	0,28	0,59	0,65	0,73	0,64
D/ONB 21	0,992 914	0	4,487 085	5,917 761	0

Source : compte de gestion

Le ratio rapportant les immobilisations en cours aux dépenses d'équipement fait apparaître une situation équilibrée jusqu'en 2014 (28 %) puis une augmentation significative pour atteindre 64 % des dépenses d'équipement de l'année en 2018. Dans sa réponse, la commune s'est engagée à apurer le compte d'immobilisations en cours au 1^{er} trimestre de 2020.

Recommandation n° 3 : Procéder à l'apurement régulier du compte 23 « Immobilisations en cours ».

5.2.3 Participations et créances rattachées à des participations

Le chapitre 26 « Participations et créances rattachées à des participations » présente un solde de 27 591 € depuis 2016 qui correspondrait à la participation de la commune au syndicat intercommunal des colonies de vacances (SICV) dissous en 2008. Il convient dès lors que la commune se rapproche du comptable pour confirmer la nature du solde au compte 261 et procéder à son apurement.

5.2.4 Amortissements

La délibération du 25 novembre 1996 a fixé la durée d'amortissement des immobilisations corporelles et le seuil unitaire à 4 000 FF (680 €). Cependant, elle ne recense pas les immobilisations incorporelles, ne précise pas le caractère linéaire ou pas de l'amortissement. Les durées d'amortissement ne correspondent pas systématiquement au barème indicatif de la M14⁵.

En conséquence, la chambre invite la commune à procéder à l'actualisation de la délibération relative aux amortissements conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 27 et R. 2321-2 du CGCT.

5.2.5 Rattachement des charges et des produits à l'exercice

La commune procède aux rattachements des dépenses et des recettes conformément à la réglementation à l'exception, pour des raisons pratiques, des engagements inférieurs à 1 000 €.

Les charges à rattacher sont essentiellement composées de factures fournisseurs non parvenues avec un montant qui varie selon les exercices. Leur part dans les charges de gestion (variant de 1,8 % à 4,6 %) n'excède pas la fourchette fixée entre 5 % et 10 % par le standard de contrôle des comptes et de la gestion des communes de la strate de 10 000 à 50 000 habitants.

Les produits à rattacher ne concernent que les exercices 2015 et 2018, avec des taux non significatifs (0,1 % en 2015 et 0,3 % en 2018) très inférieurs à la limite fixée entre 5 % et 10 % par le standard de contrôle des comptes. Ils concernent des produits non encore facturés en 2015 et des produits à recevoir pour 2018.

5.2.6 Provisions pour risque

En application de l'article L. 2321-2 du CGCT, l'article R. 2321-2 prévoit qu'une provision doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé par elle de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

L'examen par la chambre de l'état des contentieux fait apparaître des affaires en cours dont les conséquences peuvent présenter un caractère significatif.

Cependant, aucune provision au titre de risques et charges n'a été constituée au titre de la période contrôlée. **Dans sa réponse, la commune a indiqué que** les provisions pour risques seront mises en place lors de la première décision modificative à intervenir au premier semestre de 2020.

Rappel au droit n° 1 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT en matière de provisions pour risque.

⁵ Ainsi, la délibération fixe l'amortissement des poids lourds et gros engins à 10 ans alors que pour les camions et véhicules industriels, la M14 préconise une durée d'amortissement de 4 à 8 ans.

6 SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

L'analyse de la situation financière de la commune concerne le budget principal qui a intégré depuis 2017, le budget annexe « Chryslead, pépinière d'entreprises » et le budget de la salle de spectacle La Merise et du cinéma d'art et d'essai Le Grenier à sel, précédemment sous statut associatif.

6.1 Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui mesure la capacité d'un organisme à maîtriser sa gestion courante et à dégager une épargne pour faire face à ses besoins d'investissement, a augmenté de 9,1 % par an en moyenne au cours de la période sous revue.

Tableau n° 6 : Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19,19	19,48	17,87	17,90	18,63	- 0,7
+ Ressources d'exploitation	3,32	3,22	3,64	3,75	3,76	3,2
= Produits "flexibles" (a)	22,52	22,70	21,52	21,66	22,40	- 0,1
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	20,51	20,61	20,82	20,12	20,97	0,6
+ Fiscalité reversée par l'interco. et l'État	10,20	10,36	10,63	11,15	11,16	2,3
= Produits "rigides" (b)	30,71	30,97	31,46	31,28	32,13	1,1
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0,14	0,13	0,15	0,14	0,08	- 12,3
= Produits de gestion (a + b + c = A)	53,38	53,81	53,14	53,08	54,62	0,6
Charges à caractère général	14,23	14,57	11,94	12,42	13,48	- 1,4
+ Charges de personnel	2960	30,29	29,84	31,40	30,66	0,9
+ Subventions de fonctionnement	2,35	2,53	2,61	1,70	1,83	- 6,1
+ Autres charges de gestion	1,41	1,36	0,42	0,43	0,47	- 24,1
= Charges de gestion (B)	47,62	48,76	44,82	45,97	46,45	- 0,6
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	5,76	5,048	8,31	7,11	8,17	9,1
<i>en % des produits de gestion</i>	10,8	9,4	15,7	13,4	15,0	
+/- Résultat financier	- 1,12	- 1,04	- 1,71	- 0,79	- 0,70	- 11,0
= CAF brute	4,57	4,08	6,37	6,10	7,47	13,1
<i>en % des produits de gestion</i>	8,6	7,6	12,0	11,5	13,7	
- Annuité en capital de la dette	3,49	4,80	4,39	2,98	2,71	18,39
= CAF nette ou disponible (C)	1,07	- 0,71	1,98	3,11	4,75	10,21

Source : CRC d'après les données du compte de gestion

Cette augmentation n'est pas linéaire. En effet, en 2014 et 2015, la situation financière de la commune était particulièrement dégradée avec un EBF compris entre 9,4 % et 10,8 % des produits de gestion. Ce ratio était alarmant puisque le niveau normalement attendu est compris entre 20 % et 22 % des produits de gestion. Lors de l'exercice 2016, un redressement a été amorcé essentiellement grâce à la réduction des charges.

Ce redressement réel reste toutefois fragile. De 2016 à 2018, les charges de gestion se sont accrues de 3,6 % par an sans toutefois revenir au niveau de 2014. L'EBF qui s'élevait à 15 % des produits de gestion en 2018 était encore en-deçà du seuil attendu.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute qui renseigne sur la capacité de la collectivité à financer par elle-même ses opérations d'investissement tout en remboursant le capital de la dette a crû fortement, de 13,1 % par an en moyenne, pour atteindre 7,5 M€ en 2018.

Cette amélioration suit le redressement de l'EBF opéré à partir de 2016 qui a permis de diminuer de plus de 1 M€ le résultat financier négatif en 2017 par rapport à 2016, et de consolider la CAF brute entre 2016 et 2018. Celle-ci représente 13,7 % des produits de gestion, niveau encore inférieur au seuil de 15 % recommandé, mais en progrès notable sur l'ensemble de la période sous revue.

La CAF nette qui constitue l'épargne de fonctionnement réellement disponible pour financer les dépenses d'équipement, a été multipliée sur la période par plus de quatre sous l'effet conjugué de l'augmentation de la CAF brute et de la diminution de l'annuité en capital de la dette⁶. Ainsi, après avoir enregistré une CAF négative en 2015, la CAF nette a continué à augmenter de 2016 à 2018 pour atteindre 4,7 M€.

6.2 Produits de gestion

Les produits de gestion comprennent l'ensemble des produits réels de fonctionnement auxquels sont retranchés les produits financiers et exceptionnels⁷.

6.2.1 Évolution des produits de gestion

Les produits de gestion enregistrent une nette augmentation en 2018, pour s'élever à 54,6 M€, après avoir été stables de 2014 à 2017. Cette hausse globale résulte de celles des ressources fiscales (+ 0,7 M€ en 2018 par rapport à 2017), principalement du produit des impôts locaux nets des restitutions, et des ressources institutionnelles (+ 0,8 M€ en 2018 par rapport à 2017), principalement de la part aménagement de la dotation globale de fonctionnement et de l'attribution du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

Tableau n° 7 : Évolution des produits de gestion

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19,19	19,48	17,87	17,90	18,63	- 0,7
+ Ressources d'exploitation	3,32	3,22	3,64	3,75	3,76	3,2
= Produits "flexibles" (a)	22,52	22,70	21,52	21,66	22,40	- 0,1
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	20,51	20,61	20,82	20,12	20,97	0,6
+ Fiscalité reversée par l'interco. et l'État	10,20	10,36	10,63	11,15	11,16	2,3
= Produits "rigides" (b)	30,71	30,97	31,46	31,28	32,13	1,1
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0,14	0,13	0,15	0,14	0,08	- 12,3
= Produits de gestion (a + b + c = A)	53,38	53,81	53,14	53,08	54,62	0,6

Source : CRC d'après les données du compte de gestion

Sur la période étudiée, les ressources fiscales propres représentent en moyenne près de 35 % des produits de gestion.

⁶ La variation de l'annuité en 2015 correspond à une opération particulière d'urbanisme : une promesse de vente avait été signée en 2014, avec versement par l'acquéreur d'une avance qui s'élevait à 1 462 359 €. Elle a été régularisée en compte 1678 au moment de la signature de l'acte authentique, augmentant artificiellement le montant de l'annuité pour cet exercice. En 2016, la commune a procédé au remboursement d'un emprunt *in fine* pour 1 M€ (Crédit mutuel).

⁷ Les produits réels de fonctionnement comprennent les recettes fiscales, les reversements issus de l'EPCI, les dotations provenant de l'État et les recettes d'exploitation.

6.2.2 Ressources fiscales propres

Le produit des impôts locaux nets des restitutions augmente de 3,5 % par an, pour s'établir à 17,2 M€ en 2018. Par ailleurs, les produits de la fiscalité directe sur les ménages assurent en moyenne 86,8 % des recettes fiscales propres.

6.2.2.1 Le produit des impôts locaux

De 2014 à 2018, le produit fiscal issu des ménages résulte en moyenne pour 30 % de la taxe d'habitation (TH) et pour 69 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est résiduel avec un montant de 0,1 M€ en 2018.

Le produit des impôts locaux augmente sur la période de 9,2 % pour la TH et de 16,3 % pour la TFPB.

Malgré cette augmentation globale du produit de la TH, le produit de la TH par habitant stagne et reste nettement inférieur à celui de la strate. La stagnation s'explique par le fait que la population a augmenté dans des proportions proches de celles du produit de l'impôt. De plus, le fait que ce produit par habitant soit inférieur à la moyenne de la strate s'explique par les caractéristiques socio-économiques de la population et par un taux de TH voté sensiblement inférieur à la moyenne de la strate.

Le produit de la TFPB par habitant est supérieur à la moyenne de la strate, ce qui s'explique notamment par un taux supérieur à ceux de la strate.

Tableau n° 8 : Produit des impôts locaux

	2014		2015		2016		2017		2018	
	TH	TFPB	TH	TFPB	TH	TFPB	TH	TFPB	TH	TFPB
Produit (en M€)	4,83	9,96	5,07	10,02	5,07	11,16	5,14	11,37	5,34	11,67
Produit/habitant (en €)	162	334	168	333	162	357	160	354	165	361
Moyenne strate (en €)	245	314	257	320	357	325	281	329	N.C	N.C
Population (au 01/01)	29 867		30 115		31 327		32 158		32 346	

Source : CRC à partir des fiches DGFiP et Insee pour 2018

6.2.2.2 Les bases fiscales

De 2014 à 2018, les bases fiscales de la TH et de la TFPB ont crû respectivement de 10,45 % pour la TH et de 7,1 % pour la TFPB.

Tableau n° 9 : Évolution des bases fiscales sur 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation					
Valeur totale des bases (en M€)	37,59	39,44	39,44	40,01	41,5
Revalorisation forfaitaire nationale (en %)	0,90	0,90	1,01	0,80	1,24
Bases en euros par habitant	1 259	1 310	1 259	1 244	1 288
Moyenne départementale de la strate en euros par habitant	1 354	1 397	1 396	1 410	N.C
Taxe foncière sur les propriétés bâties					
Valeur totale des bases (en M€)	45,17	45,69	46,26	47,12	48,38
En euros par habitant	1 513	1 517	1 477	1 465	1 500
Moyenne départementale de la strate en euros par habitant	1 354	1 365	1 400	1 423	N.C

Source : CRC à partir des fiches direction générale des finances publiques (DGFiP) et Insee pour 2018

L'augmentation des bases s'explique, en plus des revalorisations nationales⁸, par la croissance physique des bases. En effet, après la période de 2004 à 2012 marquée par des démolitions d'immeubles liées à l'opération de renouvellement urbain, les reconstructions de logements et les nouvelles constructions ont entraîné l'augmentation de la population. Ainsi, les montants moyens des bases par habitant n'évoluent pas significativement sur la période et restent inférieures à la moyenne de la strate.

6.2.2.3 Les taux

6.2.2.3.1 Stabilité du taux de la taxe d'habitation

Le taux de la taxe d'habitation est resté stable sur la période à 12,86 %⁹, très nettement en-dessous de la moyenne de la strate.

Ce taux n'a pas évolué depuis 2001. Seulement 45 % des ménages fiscaux sont imposés en 2015 contre 72,1 % au niveau départemental. Quant au taux de pauvreté, il s'élève à 25 % contre 9,7 % pour Les Yvelines. Cette situation spécifique a milité en faveur du maintien des taux sans augmentation.

Tableau n° 10 : Évolution des taux de la taxe d'habitation

(en %)	2014	2015	2016	2017	2018
Trappes	12,86	12,86	12,86	12,86	12,86
Moyenne départementale de la strate	18,15	18,41	19,99	19,48	N.C

Source : CRC à partir des fiches DGFip et Insee pour 2018

6.2.2.3.2 Augmentation de la taxe foncière sur les propriétés bâties en lien avec le transfert de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est en augmentation de plus de 2,2 points en 2016 par rapport à 2015. Il est devenu supérieur à la moyenne de la strate.

Tableau n° 11 : Évolution des taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties

(en %)	2014	2015	2016	2017	2018
Trappes	22,05	21,94	24,14	24,14	24,14
Moyenne départementale de la strate	23,18	23,42	23,19	23,10	N.C

Source : CRC à partir des fiches DGFip et Insee pour 2018

Le rapport présenté au conseil municipal dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB) pour l'exercice 2017 explique cette augmentation en 2016 par la volonté de compenser le transfert de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à la communauté d'agglomération : « Pour 2016, l'augmentation du produit fiscal, + 1,1 M€ est due en partie, aux conséquences du transfert de la TEOM à la communauté d'agglomération qui a entraîné une fiscalité plus importante sur les entreprises et les propriétaires non occupants, la fiscalité restant neutre pour les propriétaires occupants et baissant pour les locataires ». Antérieurement, la commune percevait 3 M€ au titre de la TEOM (article 7331 au compte de gestion 2015 et 2014). L'évolution du taux de TFPB en 2016 a engendré une augmentation du produit fiscal de 1,1 M€.

Cette opération de compensation de transfert appelle les observations suivantes.

⁸ Revalorisations décidées par loi de finances et par une formule de calcul depuis 2018 : le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives correspond au glissement annuel de l'indice des prix à la consommation. La hausse des impôts locaux est donc proportionnelle à l'inflation, soit + 2,2 % pour 2019.

⁹ L'EPCI vote des taux additionnels (5,92 % en 2017) qui porte le taux de la TH à 18,78 %.

Le produit de la TEOM doit être réservé exclusivement à la collecte des ordures ménagères. Selon l'article 1520 du code général des impôts, la TEOM est « *destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales ainsi qu'aux dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés mentionné à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal.* » De plus, selon la jurisprudence, la TEOM n'a pas pour objet « *de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires* », mais exclusivement « *de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales* »¹⁰.

Le besoin de compenser le transfert de la TEOM à hauteur de plus de 1 M€ conduit à s'interroger, pour les exercices antérieurs à 2016, sur la destination de la somme correspondante. Un tiers du produit de la TEOM aurait été dès lors consacré à des dépenses autres que celles visées, à savoir celles destinées à assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères.

Si une part de la TEOM a servi à financer des dépenses autres que celles visées par la jurisprudence, le taux de la TEOM pourrait avoir été trop élevé. De fait, en 2015, dernière année de la compétence communale sur les ordures ménagères, le taux de TEOM de Trappes-en-Yvelines était le plus élevé des 12 communes-membres de l'EPCI.

Tableau n° 12 : Taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en 2015

Commune de l'EPCI	Taux de TEOM voté (en %)
Les Clayes-sous-Bois	3,83
Coignières	/
Élancourt	5,52
Guyancourt	5,48
Magny-les-Hameaux	8,18
La Verrière	5,75
Les Clayes-sous-Bois	3,83
Magny-les-Hameaux	6,65
Maurepas	7,69
Montigny-le-Bretonneux	4,37
Plaisir	4,59
Trappes-en-Yvelines	10,83
Villepreux	6,20
Voisins-le-Bretonneux	5,40

Source : compte-rendu du conseil communautaire CASQY du 24/03/2016

Ce niveau a eu ensuite tendance à se réduire avec le mécanisme de lissage des taux adopté par l'EPCI qui fixe un taux cible de 5,59 % à l'horizon 2021¹¹.

L'effort contributif supplémentaire, suite au transfert de la TEOM, a uniquement concerné les contribuables assujettis à la TFPB, alors que le produit de la TFPB par habitant est déjà nettement supérieur à la moyenne de la strate.

La commune a indiqué que si la compétence ordures ménagères avait été transférée à l'EPCI, ce transfert se limitait au seul ramassage planifié des ordures ménagères, alors que l'enlèvement des dépôts sauvages sur la voie publique nécessite une intervention régulière sur des cycles de ramassage distincts de ceux de l'EPCI. Trappes-en-Yvelines a ainsi transféré la charge de ses interventions évaluées à 1 M€ de la TEOM vers une autre taxe, en l'espèce la TFPB.

¹⁰ CE, 31 mars 2014, n° 368111, Ministre du Budget.

¹¹ Le conseil communautaire a fixé le taux de la TEOM de Trappes à 8,16 % en 2016, 7,61 % en 2017, 7,15 % en 2018 et 6,64 % en 2019.

La commune a ainsi précisé que 16 agents sont affectés aux missions de propreté qu'elle assume, soit un coût annuel de 477 518 € en 2018, auquel s'ajoute des moyens matériels. Elle a, en outre, contracté un marché complémentaire de propreté avec une entreprise pour un montant de 555 872 € TTC.

Le fondement de cette compensation présenté par la commune est à mettre en parallèle avec le niveau de la baisse des charges générales liée au transfert de la compétence ordures ménagères évaluée par la commune à un gain de 1,6 M€¹².

6.2.3 Fiscalité reversée

Les recettes de fiscalité reversée à la commune sont, en 2018, principalement composées à 74 % du versement de l'attribution de compensation¹³ (AC) par l'intercommunalité. L'autre part de la fiscalité reversée provient du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) dont l'augmentation, corrélée à la forte évolution de l'enveloppe nationale désormais plafonnée, prend en compte les charges spécifiques de la commune au regard des besoins sociaux de la population.

Tableau n° 13 : Fiscalité reversée

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Attribution de compensation brute	5,59	8,12	8,12	8,12	8,04	9,5
+ Dotation de solidarité communautaire brute	2,52	0	0	0	0	- 100,0
+ Fonds de péréquation et de solidarité	2,08	2,23	2,51	3,03	3,11	10,5
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco.	10,20	10,36	10,63	11,15	11,16	2,3

Source : Anafi d'après les données du compte de gestion

6.2.4 Dotations et participations

La dotation générale de fonctionnement est restée stable de 2014 à 2018 dans la mesure où l'augmentation de 43 % de la part aménagement¹⁴ est venue compenser la baisse de 52 % de la part forfaitaire, mise en œuvre au plan national de 2014 à 2017 dans le cadre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics.

Tableau n° 14 : Évolution de la dotation globale de fonctionnement

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Dotation globale de fonctionnement	13,79	13,51	13,28	13,34	13,71	- 0,1
dont dotation forfaitaire	6,09	4,99	3,99	3,23	3,09	- 15,5
dont dotation d'aménagement	7,69	8,51	9,28	10,11	10,61	8,4

Source : CRC d'après les données du compte de gestion

¹² Les marchés correspondant concernaient les déchets ménagers, les déchets verts, les encombrants et la location-maintenance de conteneurs.

¹³ L'attribution de compensation a augmenté fortement en 2015 : par délibération du 25 juin 2015 la CASQY en a augmenté les montants et a parallèlement supprimé la dotation de solidarité communautaire (DSC). Le but était de garantir le niveau de l'attribution de l'AC précédant la fusion au sein du nouvel EPCI (cf. partie relative aux relations avec SQY).

¹⁴ La dotation d'aménagement est alimentée par la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) dont l'objet est 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 ». Pour en bénéficier, les communes de plus de 10 000 habitants sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources.

Au titre des participations, il convient de noter à compter de 2017 une baisse sensible due à la forte diminution de la contribution du département et à l'arrêt des contributions des communes.

Tableau n° 15 : Participations

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
Participations	5,89	6,29	6,22	4,77	4,73
<i>dont État</i>	<i>1,01</i>	<i>1,05</i>	<i>1,08</i>	<i>1,06</i>	<i>1,034</i>
<i>dont régions</i>	<i>0,04</i>	<i>0,05</i>	<i>0,08</i>	<i>0,03</i>	<i>0,028</i>
<i>dont départements</i>	<i>1,04</i>	<i>0,99</i>	<i>0,78</i>	<i>0,49</i>	<i>0,29</i>
<i>dont communes</i>	<i>0,44</i>	<i>0,53</i>	<i>0,72</i>	<i>0</i>	<i>0,001</i>
<i>dont groupements</i>	<i>0,55</i>	<i>0,38</i>	<i>0,21</i>	<i>0,17</i>	<i>0,125</i>
<i>dont autres</i>	<i>2,78</i>	<i>3,26</i>	<i>3,33</i>	<i>3,00</i>	<i>3,24</i>

Source : CRC d'après les données du compte de gestion

Cette évolution s'explique par les mesures nationales prises notamment pour les grandes collectivités comme les départements concernant l'encadrement des évolutions des dépenses de fonctionnement à travers la contractualisation avec l'État. Trappes-en-Yvelines en a subi les conséquences très directement, les collectivités concernées réduisant en premier lieu leurs subventions de fonctionnement.

Ainsi, le département des Yvelines a revu à la baisse son soutien aux différentes actions menées sur le territoire de la commune. Le contrat social de territoire (CST) apportait à la commune une recette annuelle d'environ 0,7 M€ de 2011 à 2016, alors que depuis 2017, la baisse s'élève à 30 % par an dans le cadre d'un appel à projets, pour une somme totale versée en 2018 à hauteur de 0,2 M€.

Les participations de l'État, pour moitié composées de crédits versés dans le cadre de la politique de la ville (0,3 M€ en 2018) et des nouveaux rythmes scolaires (0,4 M€ en 2018), augmentent de 8 % entre 2014 et 2018. Les « autres participations » qui augmentent de 17 % proviennent essentiellement de crédits versés par la CAF : petite enfance, temps libre, nouveaux rythmes scolaires, loisirs.

Les autres attributions et participations recouvrent notamment les compensations d'exonérations de taxes foncière et d'habitation dont l'évolution est dynamique en lien avec les caractéristiques socio-économiques de la population. Par ailleurs, au titre de la péréquation départementale de l'ex-taxe professionnelle, la participation du département a évolué à la hausse à partir de 2016 du fait de nouveaux critères de répartition compensant ainsi la diminution des dotations relatives au contrat social du territoire. Le solde des dotations départementales reste positif et a été évalué à 1,2 M€ pour 2019.

Tableau n° 16 : Évolution des autres attributions et participations

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
Autres attributions et participations	0,81	0,80	1,31	1,95	2,52
<i>dont compensation et péréquation</i>	<i>0,81</i>	<i>0,80</i>	<i>1,31</i>	<i>1,95</i>	<i>2,47</i>
<i>(dont département)</i>	<i>0,19</i>	<i>0,19</i>	<i>0,69</i>	<i>1,19</i>	<i>1,19</i>
<i>dont autres</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,04</i>

Source : traitement CRC d'après Anafi et CA

6.2.5 Produits des services et du domaine

Ces produits connaissent une augmentation annuelle moyenne de 3,2 % sur la période et proviennent essentiellement du produit des prestations de services (75 %) et des revenus locatifs (20 %). Au sein de la rubrique « prestations de service », 49 % sont des produits de redevances sociales et 34 % relèvent de redevances liées au périscolaire.

Le niveau élevé du produit des revenus locatifs sur la période étudiée s'explique par l'intégration de la pépinière d'entreprises dans le budget de la commune (0,37 M€ en 2017 et 0,36 M€ en 2018).

Tableau n° 17 : Produits des services et du domaine

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
+ Domaine et récoltes	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	19,5
+ Travaux, études et prestations de services	2,68	2,37	2,53	2,73	2,81	1,1
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	2,70	2,39	2,55	2,75	2,84	1,3
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	0,49	0,70	0,93	0,86	0,78	12,4
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0,12	0,12	0,15	0,13	0,13	2,2
= Autres produits de gestion courante (b)	0,62	0,82	1,09	1,00	0,92	10,6
= Ressources d'exploitation (a + b + c)	3,32	3,22	3,64	3,75	3,76	3,2

Source : CRC d'après les données du compte de gestion

6.3 Charges de gestion

De 2014 à 2018, les charges de gestion diminuent de 2,5 % alors que les produits de gestion augmentent de 2 %. Cette baisse est plus particulièrement marquée en 2016. Les charges de gestion reprennent leur croissance dès 2017 bien qu'elles restent, en 2018, inférieures à celles de 2014.

Tableau n° 18 : Évolution des charges de gestion

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2014 (en %)	Part relative CG en 2014 (en %)	Part relative CG en 2018 (en %)
Charges à caractère général	14,23	14,57	11,94	12,42	13,48	- 5,3	29,2	27,9
Charges de personnel	29,60	30,29	29,84	31,40	30,66*	3,6	60,7	63,5
Subventions de fonctionnement	2,35	2,53	2,61	1,70	1,83	- 22,3	4,8	4,6
Autres charges de gestion	1,41	1,36	0,42	0,43	0,47	- 66,7	2,9	1,7
Total des Charges de gestion	47,62	48,76	44,82	45,97	46,45	- 2,5	97,7	2,3

* poste 633 non pris en compte soit + 664 472 €

Source : Anafi d'après le comptes de gestion

6.3.1 Charges à caractère général

Les charges à caractère général ont reculé de 5,3 % de 2014 à 2018. Leur part dans les charges courantes s'est légèrement réduite mais maintenue à 30 % en fin de période¹⁵.

Cette baisse a été réalisée à la faveur d'économies relatives à la consommation de fluides notamment de chauffage urbain et de gains liés à la négociation de nouveaux contrats. Trois postes représentent 70 % des charges à caractère général. Un tiers est constitué d'achats autres que les terrains à aménager. Leur montant sur la période a baissé de 3 % et leur part dans les charges à caractère général a légèrement régressé de 34 % à 32 %. Un cinquième provient des contrats de prestations de services dont le montant a baissé de 7,6 %, soit une part passant de 30 % à 22,5 %. Les charges liées aux locations et charges de copropriété ainsi que celles liées aux autres services extérieurs représentent chacune 13 % des charges à caractère général contre 10,5 %. Enfin, la mise en place des nouveaux rythmes scolaires a généré un surplus de dépenses de 0,3 M€.

¹⁵ Annexe n° 2 Répartition des charges à caractère général.

La forte diminution en 2016 s'explique pour plus de la moitié par le transfert de la compétence relative aux ordures ménagères d'un montant de 1,57 M€ vers la communauté d'agglomération.

L'évolution à la hausse de 2017 à 2018 s'explique principalement par l'augmentation des charges d'entretien des bâtiments publics de 0,6 M € dont la moitié résulte de la remise en état du groupe scolaire Jean Macé suite à un incendie et par celle de 0,4 M€ des charges de chauffage.

6.3.2 Charges de personnel

La progression annuelle de la masse salariale de 1 % depuis 2015 apparaît maîtrisée. Les charges de personnel atteignent 67,4 % des charges de gestion en 2018. Cette proportion élevée est à relier à l'effectif de 881 agents, supérieur à celui des communes de la même strate et en progression plus rapide.

Tableau n° 19 : Évolution des dépenses de personnel

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de personnel	29,60	30,29	29,84	31,40	31,31
Dépenses de fonctionnement	47,62	48,76	45,82	45,97	46,45
Dép. de personnel / Dép. de fonctionnement (en %)	62,17	62,11	65,13	68,30	67,41
Dép. de personnel / Dép. de fonctionnement (en %)	59,43	59,81	57,32	59,30	N.C
Moyenne de la strate					
Ratios charges de personnel par habitant (en €)					
- Trappes-en-Yvelines	974	985	933	977	962
- Moyenne de la strate	757	758	755	761	755

Source : Anafi d'après le compte de gestion

L'évolution des dépenses de personnel dépend de facteurs nationaux et locaux. La collectivité a appliqué les revalorisations du point d'indice en 2016 et 2017, le protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et les nouveaux rythmes professionnels. Localement, elle a subi un effet glissement, vieillissement et technicité (GVT) annuel de 0,8 %, mis en place une convention d'indemnisation du chômage avec Pôle Emploi et repris le personnel de trois structures : la pépinière Chrysalead, la librairie d'insertion « Le Mille Feuilles » et la salle culturelle « La Merise ».

En 2018, la baisse constatée est conjoncturelle et liée à un nombre important de vacances de poste sur des emplois d'encadrement.

La commune a recherché la maîtrise de sa masse salariale à travers une politique de gestion prévisionnelle des emplois et de non remplacement de tous les départs.

Tableau n° 20 : Évolution des rémunérations

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Rémunération principale	10,79	11,06	11,14	11,25	11,10	0,7
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2,55	2,56	2,58	2,86	2,96	3,8
+ Autres indemnités	0,98	1,00	1,00	1,01	0,96	- 0,4
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	14,33	14,63	14,72	15,13	15,04	1,2
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>68,0</i>	<i>68,0</i>	<i>69,7</i>	<i>68,1</i>	<i>68,0</i>	
Rémunération principale	5,58	5,71	5,33	6,55	5,40	- 0,8
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0,96	0,98	0,92	0,35	1,47	11,1
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	6,55	6,70	6,29	6,91	6,88	1,2
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>31,1</i>	<i>31,1</i>	<i>29,8</i>	<i>31,1</i>	<i>31,1</i>	
Autres rémunérations (c)	0,18	0,18	0,11	0,18	0,18	- 1,0
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c)	21,07	21,52	21,13	22,23	22,10	1,2
Atténuations de charges	0,18	0,30	0,38	0,25	0,25	8,2
= Rémunérations du personnel	20,88	21,22	20,74	21,98	21,85	1,1

* Hors atténuations de charges

Source : Anafi d'après le compte de gestion

En 2019, l'augmentation prévue de la masse salariale s'élève à 2 %, soit 0,6 M€.

6.3.3 Subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées aux organismes publics et aux associations ont baissé sur la période de 22,3 %, mais leur part dans les charges de gestion reste stable à hauteur de 4 %.

Les évolutions les plus significatives concernent la subvention au centre communal d'action sociale (CCAS), qui a baissé à partir de 2017 du fait de la cessation progressive de l'activité d'aide à domicile, et celle versée à l'association gestionnaire de la Merise et du Grenier à Sel, qui a cessé en 2017 avec la reprise de ces équipements par la commune.

Tableau n° 21 : Subventions versées

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
La Merise / Grenier à Sel	0,47	0,56	0,76	0	0
CCAS	1,10	1,10	1,020	0,88	0,89

Source : collectivité

Les subventions versées chaque année à près de 80 associations pour un montant annuel inférieur à 1 M€ sur la période, ont connu une augmentation en 2018 de 14 % après avoir baissé de 4,5 % entre 2015 et 2017.

Cette augmentation s'explique par les évolutions suivantes :

- participation au comité d'œuvres sociales du personnel (CLASC) : hausse de 57 000 € qui résulte pour 36 000 € de la mise à disposition d'un deuxième agent au CLASC¹⁶ et pour 21 000 € d'une hausse de la participation au CLASC liée à l'augmentation de la masse salariale ;
- subventions aux clubs sportifs : augmentation de 26 000 € qui résulte principalement de trois évolutions exceptionnelles : + 15 000 € pour le basketball (difficultés financières du club), + 15 000 € pour le football et - 4 000 € pour l'escrime (suite à la demande initiale de cette association) ;
- subvention dans le secteur jeunesse : + 18 000 € (aide à une nouvelle association : Trappy Blog) ;
- subventions dans le secteur économique : + 30 000 € (nouvelles aides au titre de l'accompagnement à l'emploi pour La Forge et pour Positive planet) ;
- subventions dans le secteur éducation enfance : - 15 000 € (baisse des demandes de sorties scolaires).

En 2019, le montant des subventions baisse à 0,8 M€. Ces subventions concernent les associations intervenant dans le domaine des sports pour 0,3 M€, de la culture pour 0,13 M€, de l'intégration républicaine pour 47 292 €, de la solidarité à hauteur de 29 500 € et de la politique de la ville pour 14 620 €.

¹⁶ La commune met à disposition deux agents du CLASC : une convention matérialise la mise à disposition de chaque agent auprès de la structure et fixe la durée de mise à disposition à trois ans. Le CLASC rembourse annuellement la rémunération versée à chaque agent. En 2018, le CLASC a remboursé à la ville la somme de 78 811 € (compte 6419).

6.4 Financement propre disponible et besoin de financement

La capacité d'autofinancement (CAF) nette est devenue négative en 2015, la commune ne dégagant plus assez d'épargne pour payer les annuités en capital de ses emprunts. Par la suite, la CAF nette s'est progressivement reconstituée pour atteindre 4,7 M€ en 2018. De 2016 à 2018, en ajoutant, les autres recettes d'investissement, le financement propre disponible a ainsi été compris entre 8,2 M€ et 10,5 M€. Compte tenu de la forte hausse des dépenses d'équipement, la part de ce financement propre, supérieure à 100 % en 2016, est retombée à 56,5 % en 2018. En moyenne sur la période 2014-2018, 30 % des dépenses d'équipement de la commune n'ont pas été financées par ses ressources propres mais par l'emprunt.

Tableau n° 22 : Besoin et capacité de financement de la collectivité

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	en cumulé
CAF nette ou disponible (C)	1,03	- 0,71	1,86	3,11	4,75	10,05
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6,02	8,42	8,65	5,15	4,35	32,60
Financement propre disponible	7,05	7,712	10,51	8,26	9,11	42,66
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	14,09	9,85	9,81	10,33	16,14	60,24
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie) (en %)</i>	<i>50,1</i>	<i>78,3</i>	<i>107,1</i>	<i>80,0</i>	<i>56,5</i>	<i>70,8</i>
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 7,03	- 2,13	0,69	- 2,06	- 7,06	- 17,61

Source : Anafi d'après le compte de gestion

Dans les recettes d'investissement, la dotation de FCTVA¹⁷ conserve une grande stabilité après avoir atteint son plus haut niveau en 2015, compte tenu de la réalisation d'importants travaux dans le cadre de la rénovation urbaine en 2014¹⁸. Les subventions d'investissement reçues qui représentent plus de 40 % des ressources, se répartissent désormais essentiellement entre l'État (plus de 70 %) et la communauté d'agglomération (20 %). Enfin, les produits de cessions d'immobilisations qui ont atteint un niveau élevé en 2015 et 2016 et ont permis à la collectivité d'abonder les ressources d'investissement à hauteur de plus de 40 % pour ces exercices, décroissent sensiblement depuis 2017. Ils résultent d'une démarche de politique foncière volontariste qui accompagne le projet de réaménagement de l'espace dans la perspective de redynamiser le centre-ville, d'optimiser le patrimoine communal et de participer au remboursement des emprunts nécessaires aux travaux du plateau urbain.

CAF nette et recettes d'investissement ont permis de financer les dépenses d'équipement à hauteur des deux tiers sur la période. Après une stabilisation depuis 2015 à un niveau de 10 M€, les dépenses d'équipement enregistrent une augmentation en 2018 pour atteindre 16 M€ en raison de la construction du nouveau groupe scolaire Jules Ferry pour un montant de 9,5 M€ TTC. Le budget primitif 2019 confirme cette tendance et prévoit des dépenses d'équipement à hauteur de 17 M€.

6.5 Programmation pluriannuelle des investissements

La commune recourt à une programmation pluriannuelle des investissements qui intègre le coût prévisionnel des opérations d'investissement et le rythme de leur réalisation sur plusieurs exercices. Elle a pour objet d'une part, d'ajuster lesdites opérations avec les moyens financiers dont dispose la collectivité et d'autre part, d'établir des priorités entre les projets d'investissement en fonction des contraintes.

¹⁷ L'assiette de calcul du FCTVA a été élargie aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées en 2016 et son taux forfaitaire a augmenté en 2014 (15,761 %) et 2015 (16,404 %).

¹⁸ La commune indique bénéficier du versement anticipé ; les dotations de FCTVA perçues en année N sont liées aux dépenses en investissement réalisées en N-1.

N'ayant pas mis en place la procédure des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (AP/CP), la collectivité s'appuie sur le tableau de suivi des taux d'exécution des dépenses d'équipement, dans le cadre de la présentation des comptes administratifs.

Il est rappelé que le CGCT ouvre la possibilité aux communes de recourir à la procédure des AP/CP qui présente l'avantage de ne pas faire supporter au budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle. Instrument de pilotage et instrument financier, cette procédure favorise le suivi de la réalisation des programmes. Elle accroît la lisibilité budgétaire et permet de diminuer les reports de crédits. En conséquence, il est recommandé à la commune d'étudier la mise en œuvre de la procédure des AP/CP pour améliorer la relation entre la programmation pluriannuelle de ses investissements (PPI) et sa capacité financière.

La politique d'investissement de la collectivité s'est appuyée sur les efforts conduits pour maintenir les grands équilibres. L'épargne nette qui, après avoir fléchi, a été rétablie en 2016 et maintenue par la suite. Les recettes réelles d'investissement hors emprunt ont été maintenues entre 3,5 M€ et 5 M€ selon les années. Le recours à l'emprunt a été quasi constant d'une année sur l'autre, équivalent à l'annuité remboursée afin de maintenir stable l'encours de dette, autour de 30 % depuis 2015. Une inflexion a été donnée en 2018, afin de mobiliser un emprunt plus important destiné à l'opération exceptionnelle de construction du nouveau groupe scolaire Jules Ferry.

Tableau n° 23 : Financement par l'emprunt des dépenses d'équipement

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'équipement	14,3	9,8	10	10,2	16,1
Recours à l'emprunt	3,5	3,4	3,8	3	5
Part des emprunt dans les dépenses d'équipement (en %)	24	35	38	29	31

Source : collectivité

Pour le projet d'aménagement du plateau urbain qui ne devrait pas être réalisé avant 2023, une fois réalisé l'enfouissement de la RN10, la commune prévoit que les emprunts nécessaires à l'opération seront remboursés par la cession du foncier de la commune.

D'une manière plus globale, les besoins d'investissement restent importants du fait, d'une part, de la nécessité de faire face à la croissance de la commune et, d'autre part, de l'importance d'un parc d'équipements construits à l'époque de la ville nouvelle qui ont aujourd'hui besoin d'être rénovés, voire reconstruits. C'est dans ce contexte que les subventions d'investissement jouent un rôle décisif dans la décision d'investissement.

Tableau n° 24 : Taux d'équipement et dépenses d'équipement par habitant

	2014	2015	2016	2017	2018	BP 2019
Taux d'équipement (dépenses équipement / recettes réelles de fonctionnement)	27	17	17,8	18,5	28,7	33,6
Part des dépenses d'équipement/habitant (en €)	478	323	317	316	493	568

Source : collectivité

Le taux d'équipement de 22 % en moyenne sur la période est supérieur à celui de la moyenne de la strate (18 % en 2016). En 2019, les dépenses d'équipement devraient atteindre plus de 33 % des recettes réelles de fonctionnement.

La part des dépenses d'équipement par habitant est de 493 € en 2018.

6.6 Endettement

Sur la période, l'encours de la dette, composé de contrats intégralement classifiés dans la catégorie A1, est resté stable avec une hausse déjà soulignée en 2018 du fait d'un emprunt de 5 M€. Le budget primitif de 2019 fait état d'un emprunt de 6,5 M€. L'encours de la dette par habitant est passé de 1 138 € par habitant en 2014 à 1 099 € en 2018, soit une baisse de 3 %.

Tableau n° 25 : Évolution de l'endettement

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. 2018/2014 (en %)
Encours de dettes du BP au 01/01	32,52	33,99	32,59	32,05	33,57	3
- Annuité en capital de la dette	3,49	4,80	4,30	2,98	2,71	- 22
+ Nouveaux emprunts	4,96	3,40	3,77	3,00	5,00	1
= Encours de dette du BP au 31/12	33,99	32,59	32,05	33,57	35,85	5
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1,12	1,04	1,68	0,79	0,70	- 37
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) (en %)	3,3	3,2	5,3	2,4	2,0	- 41
Caf Brute	4,52	4,08	6,16	6,10	7,47	65
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute du BP)	7,5	8,0	5,2	5,5	4,8	

Source : Anafi d'après le compte de gestion

La capacité de désendettement de la collectivité qui mesure le nombre d'années nécessaire pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant l'intégralité de la CAF brute de l'exercice, est de 4,8 années¹⁹ en 2018, ce qui témoigne d'un endettement maîtrisé.

Les charges d'intérêts diminuent régulièrement sur la période, à l'exception de l'année 2016²⁰ en raison d'une opération de refinancement par la Société de financement local (SFIL), à hauteur de 780 000 €, d'un emprunt DEXIA contracté en 2007²¹.

7 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Effectifs

7.1.1 Difficultés de mesure

Compte tenu du changement de logiciel, les éléments relatifs aux effectifs transmis par la commune ne sont complets qu'à compter de 2017. Pour les exercices antérieurs, seule l'année 2015 a pu être renseignée à partir des données du rapport sur l'état de la collectivité (REC). En outre, les annexes des comptes administratifs relatives au personnel sont très sommaires, ne comportent pas d'un exercice à l'autre les mêmes données (pas de distinction entre titulaires et non titulaires pour 2017, par exemple) et ne recouvrent pas forcément le même périmètre (effectifs physiques pour l'un, équivalents temps pleins travaillés (ETPT) pour l'autre ; globalité des effectifs en intégrant les emplois non permanents pour 2016, par exemple). Enfin, les éléments pour 2014 issus de cette annexe ne comportent qu'une distinction entre titulaires et non titulaires par filière.

¹⁹ La capacité de désendettement correspond au rapport de l'encours total sur la CAF brute. Elle mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute.

²⁰ Dans le tableau « Endettement », issu du logiciel Anafi, le poste « Charges d'intérêts et pertes nettes de change » intègre le compte 668 « Autres charges financières » qui enregistre, notamment, les pertes sur échange de taux d'intérêt et les pénalités de réaménagement de dette. En 2016, le montant enregistré à ce compte est de 780 000 €.

²¹ L'emprunt DEXIA contracté en 2007 consistait en un taux fixe par défaut de 4,48 %, accompagné d'une structure égale à 5 fois la différence entre un taux long (CMS 30) et un taux court (CMS1) dès lors que la courbe du CMS 30 passait au-dessous de celle du CMS1, différence appelée à être ajoutée à un taux de 5,48 %. L'emprunt renégocié a finalement été fixé à 1,16 %.

L'absence de sources d'informations présentant des références communes et reprises d'un exercice à l'autre a fait obstacle pour certaines années à la reconstitution des données par la chambre et empêche la comparaison entre les exercices en vue d'analyser l'évolution des effectifs.

La commune a indiqué disposer depuis décembre 2017 d'un tableau des emplois existants, adopté en conseil municipal. En 2018, ce tableau a été mis à jour régulièrement afin de prendre en compte les modifications.

En 2019, la poursuite du travail qui doit intégrer notamment les données d'équivalent temps plein devrait permettre de disposer de données plus précises des effectifs par service et d'en suivre les évolutions.

7.1.2 Évolution des effectifs

Les effectifs s'élèvent à 881 agents en 2018 et ont augmenté de 12,5 % depuis 2015.

Ce nombre d'agents, plus élevé que celui des communes de la même strate de population (700 agents en moyenne²²), s'explique en partie par l'évolution démographique de Trappes. Dans le département des Yvelines, parmi les communes de plus de 10 000 habitants, l'Insee a établi que Trappes a enregistré la plus forte évolution démographique depuis 2010²³, soit une augmentation de 9 % de sa population, qui a suscité de nouveaux besoins et donc de nouveaux services.

Tableau n° 26 : Effectifs physiques

	2014	2015	2016	2017	2018
Permanents	693	689	694	725	713
Non permanents	N.C.	119	N.C.	149	168
Total	N.C.	808	N.C.	874	881

Source : traitement CRC à partir REC/annexe CA et commune pour 2017 et 2018

L'évolution des effectifs n'a pas de caractère linéaire. Ainsi, une première période de stabilité entre 2014 et 2016 a été suivie d'une année de hausse en 2017 (+ 31), puis d'une baisse des effectifs en 2018 (- 12). Si ces évolutions sont notamment liées à la mise en place des rythmes scolaires, l'augmentation la plus notable est due à la reprise par la collectivité de trois entités dont les agents ont été intégrés : la pépinière Chrysalead : 6 postes ; la salle culturelle La Merise : 6 postes ; la librairie d'insertion Le Mille Feuilles : 9 agents, soit un total de 21 postes.

7.1.3 Emplois permanents

7.1.3.1 Effectifs

Les effectifs les plus importants se trouvent dans la filière technique (33 %), les filières sociales et médico-sociale, administrative et de l'animation représentant chacune près de 20 % des effectifs.

²² Source « Les collectivités locales en chiffres 2014 » Direction générale des collectivités locales (DGCL) - nombre des agents selon la taille de la collectivité : communes de 20 000 à 49 999 habitants.

²³ La population est passée de 29 380 en 2010 à 32 346 habitants en 2018.

Tableau n° 27 : Évolution des effectifs physiques par filière

Filières	2014		2015		2016		2017		2018	
	Total	dont non-tit.	Total	dont non-tit.	Total	dont non-tit.	Total	dont non-tit.	Total	dont non tit.
Administrative	130	21	130	21	143	34	149	35	156	39
Technique	227	31	225	31	232	37	254	68	244	63
Sociale/Médico-sociale	143	56	142	53	129	42	137	50	134	46
Sportive	19	6	19	6	17	8	19	9	21	9
Culturelle	31	14	30	14	28	12	32	16	34	17
Animation	136	30	136	30	137	28	126	24	116	26
Police	7	-	7	-	8	-	8	-	8	-
Sous-total	693	158	689	155	694	161	725	202	713	200

Source : annexes C1.1 au CA²⁴

En revanche, la collectivité se caractérise par un taux élevé d'agents non titulaires, supérieur à 28 % en 2018.

7.1.3.2 Le recours aux agents non titulaires

7.1.3.2.1 Rappel de la réglementation

Aux termes de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont [...] occupés [...] par des fonctionnaires régis par le présent titre [...]* ». Par principe, les emplois permanents d'une collectivité doivent donc être pourvus par des fonctionnaires.

Dans certains cas, cependant, les collectivités territoriales peuvent engager par contrat des agents n'ayant pas le statut de fonctionnaire. Ces agents sont, dans la plupart des cas, recrutés par des contrats de droit public et ont alors le statut d'agents non titulaires, également dits contractuels. Dans certains cas particuliers, ces contrats peuvent être de droit privé, ce qui est notamment le cas des contrats d'apprentissage ou des dispositifs d'accompagnement dans l'emploi, tel le contrat unique d'insertion.

La situation des agents contractuels dans la fonction publique territoriale est principalement régie par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et par le décret du 15 février 1988 pris pour l'application de son article 136. Cette loi définit notamment, de façon stricte, les cas dans lesquels il est possible d'y recourir, aux articles 3 et suivants²⁵.

²⁴ Sont comptabilisés en filière administrative les emplois de collaborateurs de cabinet et les emplois fonctionnels. En filière médico-sociale : les assistants familiaux sont intégrés. En conséquence, une vingtaine d'agents est à soustraire chaque année pour obtenir le chiffre correspondant aux emplois permanents.

²⁵ 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, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a réorganisé ces dispositions au sein des articles 3 et suivants de la loi du 26 janvier 1984, tout en en modifiant quelques éléments sur le fond, bien que de façon plus marginale. Eu égard à la période de contrôle, les deux numérotations, antérieure et postérieure à la loi du 12 mars 2012, sont présentées.

D'une part, ces agents peuvent être recrutés sur des emplois non permanents qui correspondent à des besoins spécifiques²⁶ pouvant résulter d'un accroissement temporaire d'activité²⁷ ou d'un accroissement saisonnier d'activité²⁸.

D'autre part, les collectivités peuvent recruter des agents contractuels sur des emplois permanents dans quatre cas principaux :

- pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel, ou indisponibles pour diverses raisons²⁹ ;
- pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire³⁰. Ces contrats sont conclus pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an, et leur durée peut être prolongée, dans la limite de deux ans, lorsqu'aucun recrutement de fonctionnaire n'a pu aboutir au terme de la durée du premier contrat ;
- lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaire susceptible d'assurer les fonctions correspondantes³¹. Ces contrats sont conclus pour une durée déterminée qui ne peut excéder trois ans et sont renouvelables dans la limite d'une durée maximale de six ans, à l'issue de laquelle ils ne peuvent être reconduits que pour une durée indéterminée ;
- pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par loi de janvier 1984³². Ces contrats sont conclus pour une durée déterminée qui ne peut excéder trois ans et sont renouvelables dans la limite d'une durée maximale de six ans, à l'issue de laquelle ils ne peuvent être reconduits que pour une durée indéterminée.

7.1.3.2.2 Les agents non titulaires dans la collectivité

La part des agents non titulaires s'élève en moyenne sur les trois exercices connus à 23,2 % et atteint 27,3 % en 2018, soit une proportion supérieure à la moyenne nationale ce 18,9 % en 2016 selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

Tableau n° 28 : Part des non titulaires – ETPT

	2015	2017	2018
Non titulaires	117,61	159,66	184,35
Total ETPT ³³	637,6	670,81	674,26
% non titulaires/Total ETPT	18,4	23,8	27,3

Source : traitement CRC à partir des données de la commune

²⁶ Il convient cependant de relever que la nature permanente ou non de l'emploi doit s'apprécier au regard du besoin auquel il répond et ne découle pas de la seule durée durant laquelle il est occupé (CE, 14 octobre 2009, *Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, req. n° 314722).

²⁷ Alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 : la durée totale de recrutement, incluant un éventuel renouvellement du contrat, ne peut être que de 12 mois au maximum durant une même période de 18 mois (3 mois maximum renouvelable une seule fois à titre exceptionnel dans la rédaction antérieure à la loi du 12 mars 2012).

²⁸ Alinéa 3 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction issue de la loi du 12 mars 2012 : la durée totale du recrutement, incluant un éventuel renouvellement du contrat, ne peut être que de six mois au maximum durant une même période de 12 mois (même durée dans la rédaction antérieure à la loi du 12 mars 2012).

²⁹ Remplacement temporaire : article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction issue de la loi du 12 mars 2012, alinéa 1 de l'article 3 antérieurement.

³⁰ Vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire : article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction issue de la loi du 12 mars 2012, alinéa 1 de l'article 3 antérieurement).

³¹ Absence de cadre d'emplois de fonctionnaire susceptible d'assurer les fonctions correspondantes : alinéa 2 de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction issue de la loi du 12 mars 2012, alinéa 4 de l'article 3 antérieurement.

³² Besoins des services ou nature des fonctions le justifient : alinéa 3 de l'article 3-3 de cette même loi dans sa rédaction issue de la loi du 12 mars 2012, alinéa 5 de l'article 3 antérieurement.

³³ ETPT : Équivalent temps plein annuel travaillé.

Les agents recrutés sous contrat au sein des différentes filières sont en majorité des agents de la catégorie C, relevant essentiellement des filières sociales et de la filière animation.

Tableau n° 29 : Non titulaires - Effectifs physiques par catégorie

Catégorie	2017	2018
A	23	18
B	65	65
C	119	117
Hors catégorie*	0	4
Total	207	204

* Les emplois désignés comme « hors catégorie » sont ceux des médecins du centre de santé.

Source : commune

Le nombre d'agents contractuels sur la période de contrôle a progressé de 26 %, soit l'équivalent de 42 postes.

Tableau n° 30 : Évolution du nombre de contractuels

	Taux d'évolution (en %)	Écart (en nombre de postes)
Évolution entre 2014 et 2018	26,58	42
Évolution entre 2014-2016	1,90	3
Évolution entre 2016-2017	25,47	41
Évolution entre 2017-2018	- 0,99	- 2

Source : commune

La moitié de cette progression correspond aux emplois des trois structures reprises par la collectivité. L'autre moitié concerne les personnels contractuels au sein de deux filières. Pour la filière technique, l'augmentation des effectifs de 2014 à 2018 est de 17 postes. Le nombre d'agents contractuels a progressé de 32 postes alors que celui des fonctionnaires a baissé de 15 postes. L'évolution des besoins en restauration scolaire explique en grande partie cette vive progression des effectifs des agents contractuels. Pour la filière administrative, le nombre de postes occupés par les agents titulaires entre 2014 et 2018 a progressé de 8 postes, tandis que celui des agents contractuels a progressé de 18 postes. Cette évolution s'explique en partie par l'absence fréquente de candidatures de fonctionnaires lors des recrutements ou parfois par des profils de contractuels plus adaptés aux exigences du poste.

7.1.3.3 Les emplois fonctionnels

Les emplois fonctionnels administratifs et techniques sont des emplois permanents de direction créés par délibération de la collectivité parmi une liste fixée par le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales (directeur général des services - DGS et directeur général adjoint des services - DGAS) et par le décret n° 90-128 du 9 février 1990 portant dispositions statutaires particulières aux emplois de directeur général et directeur des services techniques des communes³⁴. Ces dispositions réglementaires déterminent selon le seuil démographique, les cadres d'emplois et grades ouvrant droit à ces emplois. Par ailleurs, le nombre de DGAS n'est pas limité.

³⁴ Article 7 du décret du 9 février 1990 : « Seuls les fonctionnaires ayant le grade d'ingénieur, d'ingénieur principal ou d'ingénieur hors classe du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux ainsi que les fonctionnaires titulaires d'un grade doté d'un indice brut terminal au moins égal à 750 et ayant statutairement vocation à exercer les fonctions mentionnées à l'article 2 du décret portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux peuvent être détachés sur un emploi de directeur des services techniques des communes et de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de 20 000 à 40 000 habitants ».

Outre l'emploi de DGS modifié par délibération du 12 février 2018 et celui de directeur générale des services techniques (DGST) créé par délibération du 9 avril 1990, figurent deux emplois de DGAS à l'annexe IV-C1 relative à l'état du personnel du compte administratif. Pour ces deux derniers emplois, aucune délibération les créant n'a pu être apportée. La commune s'est engagée à prendre une nouvelle délibération pour régulariser cette situation.

7.1.4 Emplois non permanents

Les emplois non permanents qui concernent les emplois saisonniers et occasionnels ont progressé de 34 % de 2015 à 2018.

Tableau n° 31 : Effectifs physiques non permanents

	2015	2017	2018
Collaborateurs de cabinet	2	2	2
Assistants maternels	23	16	15
Emplois saisonniers ou occasionnel	84	112	117
Apprentis	4	6	5
Autres contrats (hors emplois aidés)	12	9	7
Vacataires	N.C.	14	22
Total	125	149	168

Source : commune

Cette progression peut s'expliquer principalement par le recrutement des agents sur des activités ponctuelles organisées par la commune sur la période estivale (Trappes plage) ou pour des jurys à l'école de musique et de danse.

Par ailleurs, pour certaines activités, la collectivité recourt aux vacataires qui sont des « agents engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés ». Les vacataires sont essentiellement recrutés dans les secteurs de la culture en qualité d'agent d'accueil ou d'agent polyvalent, ou du sport comme éducateur ou régisseur piscine, sur la base d'un accroissement temporaire d'activité.

Tableau n° 32 : Vacataires

Service/fonctions	2017		2018	
	Nombre d'agents	En %	Nombre d'agents	En %
Culture	9	64	13	59
Agent d'accueil	3		7	
Agent polyvalent	6		5	
Intervenant	0		1	
Maison des parents	1	7	3	14
Agent d'accueil	0		2	
Psychologue	1		1	
Sports	4	29	6	27
Éducateur sportif	3		4	
Régisseur piscine	1		2	
Total	14	100	22	100

Source : commune

Ces emplois ne paraissent pas toujours correspondre à la réalisation d'un acte déterminé et ne relèvent pas nécessairement de la vacance.

Dans sa réponse, la commune **s'est engagée** à régulariser cette situation dans le cadre plus global de la mise en application des dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Rappel au droit n° 2 : Respecter le cadre législatif et réglementaire en matière de recours aux vacataires.

7.2 Régime indemnitaire

7.2.1 Instauration d'un nouveau régime indemnitaire

Par délibération du 27 mars 2018, le conseil municipal a procédé à la refonte du régime indemnitaire en application du décret du 20 mai 2014 portant création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). Ce décret liste les corps de l'État qui ne relèvent pas du nouveau régime et qui doivent faire l'objet d'un réexamen avant le 31 décembre 2019.

Le nouveau régime indemnitaire, entré en vigueur le 1^{er} avril 2018, est composé de deux parts : une part fixe, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée aux fonctions définies par la délibération (encadrement, technicité et sujétions particulières) complétées par les critères liés notamment à l'expérience, au niveau de responsabilité ou d'expertise, et une part variable, le complément indemnitaire annuel (CIA), liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Les plafonds appliqués sont ceux prévus pour les corps de référence de la date à laquelle les arrêtés fixant ces montants sont publiés.

7.2.2 Maintien de la prime annuelle

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale prévoit que, conformément au principe du maintien des avantages collectivement acquis en matière de complément de rémunération, les collectivités peuvent maintenir et verser à leurs agents les avantages de rémunération qu'elles servaient antérieurement à la publication de la loi.

Par délibération du 13 octobre 1989 relative au paiement de la prime de fin d'année, le conseil municipal a décidé de maintenir un complément de rémunération antérieurement versé par le comité local d'action sociale et culturelle du personnel qui peut être regardé comme ayant le caractère d'un avantage collectivement acquis. Cependant, afin d'écartier tout risque juridique, il est recommandé à la commune de prévoir l'intégration de cette prime annuelle au régime indemnitaire adopté en mars 2018.

7.3 Régime du temps de travail

Les textes fixent la durée annuelle de travail à 1 607 heures. Cette durée réglementaire constitue à la fois un minimum et un maximum, les heures travaillées au-delà donnant lieu à des journées de récupération, dites journées d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT). Par exception, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 ont pu être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité³⁵.

³⁵ L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 créé par la loi du 3 janvier 2001 dispose que « les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur [de la loi du 3 janvier 2001] peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité [...] après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

7.3.1.1 Temps de travail dans la collectivité

La commune qui a signé le 19 mars 1982 un contrat de solidarité avec l'État réduisant le temps de travail des agents de 39 heures à 37 heures le 1^{er} juillet 1982 puis de 37 heures à 35 heures le 1^{er} septembre 1983, a maintenu ce régime du temps de travail par délibération du 17 décembre 2001 en application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 qui permet le maintien des régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 précitée.

En matière de congés annuels, les agents bénéficient de 36 jours contre 25 jours prévus par le décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux : pour une année de service calculée du 1^{er} janvier au 31 décembre les agents disposent de 25 jours de congés annuels et de 9 journées supplémentaires (jours acquis), qui incluent les jours de fractionnement, en application du régime de congés maintenu par la délibération du 17 décembre 2001.

La durée annuelle de travail dans la collectivité s'établit à 1 505 heures. Les 102 heures annuelles non effectuées correspondent à 42,57 ETP³⁶, soit un coût évalué à 2 M€³⁷.

La loi de transformation de la fonction publique prévoit la suppression de la possibilité du maintien des régimes de travail mis en place antérieurement à 2001, au-delà d'une durée d'un an à compter du prochain renouvellement du conseil municipal. Ces dispositions conduiront la commune à rejoindre le droit commun.

7.3.1.2 Heures supplémentaires

Seuls les agents ayant accompli réellement des heures supplémentaires peuvent percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Le versement d'IHTS est ainsi 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 accomplies³⁸. La commune n'a pas mis en place de dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires, condition nécessaire à l'octroi d'IHTS.

Dans sa réponse, la commune précise que la mise en place d'un dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires sera étudié en 2020 lors de l'examen du régime du temps de travail de la collectivité en application de la loi du 6 août 2019. Toutefois, elle s'interroge sur l'intérêt d'un tel contrôle alors que les heures supplémentaires ne représentent que 0,6 % de la masse salariale.

Rappel au droit n° 3 : Mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Enfin, l'assemblée délibérante doit fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), étant entendu que celles-ci ne peuvent être versées qu'à des agents des catégories B ou C. La commune n'a pas pris de délibération fixant la liste des emplois ouvrant droit aux indemnités horaires.

³⁶ Nombre d'ETP correspondant est égal au déficit d'heures (68 422,6) divisé par 1 607 heures.

³⁷ Calculé sur la base du coût moyen par ETP en 2017, égal à 46 801 € (31,4 M€ de charges totales de personnels et 671 ETP).

³⁸ Deux dérogations à cette obligation sont prévues : pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, et pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé.

Dans sa réponse, la commune a précisé que cette situation sera régularisée dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Rappel au droit n° 4 : Adopter une délibération fixant les emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires dans les conditions fixées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

S'agissant du choix entre rémunération et récupération, la collectivité privilégie le paiement des heures supplémentaires principalement liées aux événements festifs, aux astreintes et aux élections. Les autres heures supplémentaires sont récupérées. Globalement, le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a été divisé par deux de 2014 à 2018.

Tableau n° 33 : Rémunérations des heures supplémentaires

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'heures supplémentaires	N.C	N.C	N.C	N.C	N.C
dont nombre d'heures rémunérées	22 634	17 190	16 338	12 663	10 935
Rémunération HS (en €)	246 653	186 144	166 462	208 989	185 965

Sont recensées les heures supplémentaires et complémentaires rémunérées.

Source : commune

Enfin, le montant des compensations financières d'un montant de 185 595 € en 2018 est en baisse de 25 % depuis 2014. Cette diminution amorcée en 2015 concerne principalement les secteurs de la petite enfance et de la culture.

7.3.1.3 Absentéisme

7.3.1.3.1 Le taux d'absentéisme

Le taux d'absentéisme³⁹ calculé à partir du nombre de jours ouvrés s'élève au sein de la commune à 11,07 % en 2018, taux se situant dans la moyenne de celui relevé en 2016 par la Cour des comptes dans le rapport annuel sur les finances publiques locales qui ressortait entre 10 % et 13 %⁴⁰.

Au titre des absences pour raisons médicales qui représentent 81 % de l'ensemble des jours d'absence, trois motifs d'absence concentrent le plus grand nombre de journées. La maladie ordinaire représente 46 % des jours d'absence, avec une baisse de 13,04 % par rapport à 2017, les maladies de longue durée 28 % des jours d'absence, avec une diminution de 9,23 % par rapport à 2017 et les accidents de travail, de trajet 26 % des jours d'absence avec une augmentation de 40,8 % depuis 2017.

7.3.1.3.2 Mesures pour lutter contre l'absentéisme

La commune a mis en œuvre des mesures visant à lutter contre l'absentéisme avec notamment l'application de la journée de carence représentant un montant de 33 000 € en 2018, le contrôle sur demande de la hiérarchie des arrêts de travail et la prise en compte de l'absentéisme sur la part variable du Rifseep.

³⁹ Seuls les jours d'absence pour maladie, maternité, paternité et adoption sont pris en compte dans le calcul du taux d'absentéisme.

⁴⁰ La définition du taux global d'absentéisme retenue ici est le rapport entre le nombre de jours d'absences ouvrés et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours ouvrés sur la période.

Pour agir sur le taux d'absentéisme compressible, à savoir notamment les congés pour accidents du travail, la collectivité entend déployer dans les services la procédure d'analyse des accidents du travail mis à disposition par le centre de gestion. Cette procédure serait accompagnée d'expertises pour les accidents de travail et les maladie professionnelles, et d'entretiens de retour avec les responsables de service.

Compte tenu de l'impact financier de l'absentéisme et de ses effets sur l'organisation, la collectivité souhaite mettre en place des indicateurs d'absence par service et par type d'absence afin d'identifier le phénomène, de le comprendre, de repérer les populations les plus touchées et d'établir un plan d'actions.

7.3.1.3.3 Remplacement des agents absents

Le coût de remplacement des agents absents s'est élevé à 0,4 M€ en 2018, soit une augmentation de 28 % par rapport à l'exercice précédent.

Cette évolution concerne la quasi-totalité des secteurs d'activités de la commune. Elle est liée aux congés maternité et parental pour 33 % des remplacements, aux congés de maladie pour 33 % et aux accidents de travail (notamment dans le secteur sportif) pour 20 %.

La commune ne prévoit pas le remplacement systématique des agents absents, sauf s'il existe une obligation liée à un taux d'encadrement réglementaire comme, par exemple, les services de la petite enfance. Les agents absents sont le plus souvent remplacés temporairement par des agents sous contrat. Un renfort peut également être assuré par des agents en situation de reclassement par le biais de périodes d'immersion suivie au travers de bilan conjoint des missions confiées et des compétences acquises ou à acquérir.

7.4 Logements de fonction

La commune a adopté une délibération le 19 décembre 2017 qui vise à mettre en œuvre la réforme de 2012⁴¹ en précisant l'obligation pour les bénéficiaires d'un logement de fonction par nécessité absolue de service ou par convention d'occupation précaire de supporter les charges afférentes à ces logements.

Cependant, cette délibération ne présente qu'une liste des logements de fonction sans fixer les emplois susceptibles de justifier la concession du logement comme le prévoit l'article 21 de la loi n° 90 1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

Dans sa réponse, la collectivité a précisé qu'à l'issue du travail en cours sur le statut des gardiens, une délibération sera prise pour l'application des dispositions précitées.

Rappel au droit n° 5 : Mettre en œuvre les dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 en fixant par délibération la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué dans les conditions fixées par les articles R. 2124-64 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴¹ Décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	38
Annexe n° 2. Répartition des charges à caractère général	39
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	40

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataire
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	7 mars 2019	Guy Malandain
Entretien de début de contrôle	29 mars 2019	Guy Malandain
Entretien de fin d'instruction	23 juillet 2019	Guy Malandain
Délibéré de la formation compétente	5 septembre 2019	-
Envoi du rapport d'observations provisoires	6 novembre 2019	Guy Malandain
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires	6 janvier 2020	CRC
Délibéré de la formation compétente	6 février 2020	-
Envoi du rapport d'observations définitives	17 mars 2020	Guy Malandain
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	16 avril 2020	CRC

Annexe n° 2. Répartition des charges à caractère général

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (en %)	Variation 2018/2014 (en %)
Charges à caractère général	14 239 664	14 574 485	11 940 481	12 428 682	13 485 290	- 1,4	- 5,3
<i>n/n-1 (en %)</i>		2,4	- 18,1	4,1	8,5		
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	4 849 691	4 973 433	4 473 223	3 838 302	4 334 975	- 2,8	- 10,6
<i>dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	N.C	
<i>dont locations et charges de copro.</i>	310 688	302 722	321 563	376 801	457 299	10,1	47,2
<i>dont entretien et réparations</i>	1 507 288	1 441 970	1 277 847	1 233 503	1 735 880	3,6	15,2
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	453 893	460 657	518 442	467 722	498 862	2,4	9,9
<i>dont autres services extérieurs</i>	1 477 094	1 552 853	1 338 262	1 518 276	1 727 601	4,0	17,0
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, etc.)</i>	6 110	13 160	8 260	7 790	8 772	9,5	43,6
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	4 144 885	4 342 641	2 585 913	3 303 416	3 020 351	- 7,6	- 27,1
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	219 530	372 829	319 593	283 870	384 869	15,1	75,3
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	523 723	355 823	378 167	295 897	207 866	- 20,6	- 60,3
<i>dont transports collectifs et de biens</i>	204 127	217 277	194 798	248 523	232 657	3,3	14,0
<i>dont déplacements et missions</i>	66 807	68 737	46 253	23 009	20 643	- 25,4	- 69,1
<i>dont frais postaux et télécomm.</i>	310 457	296 180	303 017	319 159	337 914	2,1	8,8
<i>dont impôts et taxes (sf sur perso)</i>	165 372	176 204	175 144	512 414	517 602	33,0	213,0

Source : Anafi – retraitements CRC

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

AP/CP	Autorisation de programme/Crédits de paiement
CAF	Capacité d'autofinancement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
SQY	Saint-Quentin-en-Yvelines
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation

RÉPONSE DU MAIRE DE TRAPPES (*)

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

Le 15 avril 2020



Direction Générale des Services
Affaire suivie par Guillaume PLACÉ
dgs@mairie-trappes.fr
01.30.69.17.51

Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre régionale
des comptes d'Ile-de-France
6 Cours des Roches
Noisiel
BP187
77315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

N/Réf : GP/CM/2020/499

Objet : réponse au rapport d'observations définitives daté du 17 mars 2020

Monsieur le Président,

Par courrier daté du 17 mars 2020 vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Trappes-en-Yvelines pour les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente.

En réponse à ce rapport je ne peux que me féliciter des constats réalisés par la Chambre, qu'ils portent sur la fiabilité de l'information financière et comptable de la commune, sur la qualité de gestion ou sur la situation financière de la Ville. Ma satisfaction à lire ces lignes est d'autant plus grande que ce rapport consacre l'aboutissement d'une longue et patiente remise en ordre des finances et de la gestion de la Ville.

Il suffit pour le mesurer de se replonger dans la lecture des deux précédents rapports que la Chambre a produit sur la gestion de la Ville. En l'an 2000, la Chambre fait le constat de « *la forte dégradation des indicateurs financiers de la commune, qui ne dispose plus guère de marge de manœuvre d'endettement, de trésorerie, de dépenses de fonctionnement et d'investissement* ». En 2007, après que la Ville ait réussi à céder à un bailleur social son parc locatif, dont la gestion était lourdement déficitaire, la Chambre relève que « *la situation financière courante de la commune, à la fin de l'année 2005, apparaît moins critique* ». Aujourd'hui votre rapport démontre « *l'amélioration de la situation financière grâce à la maîtrise des charges de gestion* », il souligne « *l'endettement maîtrisé malgré un programme d'investissement soutenu* »...

Ce rétablissement progressif des comptes de la Ville nous est d'autant plus satisfaisant qu'il n'a pas été payé au prix d'un renoncement à l'ambition d'améliorer la vie des Trappistes. Non seulement la Ville jouit aujourd'hui d'une situation financière très saine, qui préserve la capacité de la Ville à agir durablement et à investir, mais elle offre aujourd'hui le visage d'une ville profondément renouvelée, après notamment les efforts consentis dans le cadre du 1^{er} programme de rénovation urbaine.

.../...

Plus proche de vous au quotidien !

S'agissant des recommandations et des rappels au droit formulés dans le rapport, nous en prenons bonne note et nous y donnerons suite :

- Des provisions pour risques seront introduites au budget à l'occasion d'une prochaine décision budgétaire modificative ;
- Les modalités et conditions de recours aux agents vacataires seront régularisées dans le cadre plus global de la mise en application des dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui modifie en profondeur et assouplit le cadre légal du recours aux contractuels.
- Dans le cadre plus large de la révision des temps de travail à la Ville de Trappes-en-Yvelines, rendue nécessaire par loi du 6 août 2019, une délibération sera préparée, fixant les emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires dans les conditions fixées par le décret du 14 janvier 2002.
- Une délibération sera également préparée pour fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué dans les conditions fixées par les articles R. 2124-64 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.
- Le rapport d'orientations budgétaires, qui a déjà été nettement enrichi en 2019, continuera à l'être.
- Le compte 23 « Immobilisations en cours » sera apuré.
- L'établissement d'un inventaire physique et comptable exhaustif des immobilisations sera enfin engagé avec le comptable public.

Par ailleurs il me paraît nécessaire de revenir sur un point. Le rapport parle de « *la nécessité d'un effort accru en matière de gestion des ressources humaines* » et indique que l'effectif « *a connu une progression de 12,5 % de 2015 à 2018, nettement plus rapide que celle de la population* ». Or comme indiqué au cours de l'enquête, et comme évoqué dans le rapport lui-même, ce chiffre de 12,5 % n'est pas fiable en tant qu'il compare des données hétérogènes. Le changement de logiciel de gestion des ressources humaines en 2016, associé à une reprise de la base de données, a en effet fait évoluer nos méthodes de comptabilisation, qu'il s'agisse de la définition des emplois permanents et non permanents, du positionnement statutaire des agents vacataire, etc...

La donnée la plus solide pour faire des comparaisons sur toute l'étendue de la période étudiée reste la masse salariale, soit le chapitre 012 mesuré aux comptes administratifs. La masse salariale a progressé sur la période à peine plus rapidement que l'inflation, et moins vite que la population de la Ville.

	2014	2018	Evolution
Population totale légale (fin d'année)	30 115 hab.	32 931 hab.	+ 9,3 %
Masse salariale (chap. 012, CA)	29 402 657,18 €	31 319 628,93 €	+ 6,5 %
Indice INSEE des prix à la consommation (décembre, base 2015)	99,46	104,70	+ 5,3 %

Quant au niveau général de l'effectif et de la masse salariale de la Ville, il s'explique par le choix fait à Trappes, depuis de longues années, de développer un volume important de services à la population, notamment en matière d'accompagnement scolaire, périscolaire et social, qui sont nos priorités politiques et qui répondent aux besoins spécifiques des Trappistes.

Il s'explique également par le choix d'assurer massivement ces services en régie, plutôt que de les déléguer à des opérateurs privés, quand les logiques de marchés oligopolistiques conduisent les usagers à payer pour des services externalisés des prix plus élevés, pour des services parfois de moins bonne qualité.

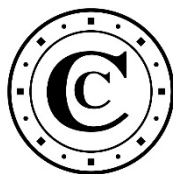
En conclusion, si je prends acte des constats positifs que votre Chambre formule dans ce rapport, c'est parce que la gestion financière que nous avons pratiquée a permis de développer des services de qualité au profit des Trappistes, tout en préservant l'avenir d'une ville qui devra encore faire face à des investissements importants dans les années à venir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Bien cordialement



Le Maire,
Guy MALANDAIN



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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

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