Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE CRÉTEIL

(94)

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 16 mars 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE **4**
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS **6**
RAPPEL DE LA PROCEDURE **8**
OBSERVATIONS **9**
1 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE **9**
1.1 Présentation générale de la commune 9
1.1.1 Caractéristiques géographiques et urbanistiques 9
1.1.2 Caractéristiques démographiques et sociales 9
1.2 Organisation des services 11
1.2.1 Organigramme 11
1.2.2 Régies, internalisation et externalisation de services 11
1.2.3 Compétences transférées 11
1.2.4 Régies d'avances et de recettes 11
1.3 L'OPH communal et la société d'économie mixte Créteil-Habitat-SEMIC 12
1.3.1 L'opération de transfert d'activité 12
1.3.2 L'opération de liquidation de l'OPH 14
1.3.3 La détention du capital de la SEM par la commune 15
2 SUIVI DES OBSERVATIONS ANTERIEURES **18**
3 FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIERE **19**
3.1 Organisation des fonctions budgétaire et comptable 19
3.1.1 L'organisation des services 19
3.1.2 Le pilotage financier et budgétaire 19
3.1.3 Le délai global de paiement 20
3.2 Qualité de l'information budgétaire 21
3.2.1 La présentation des documents budgétaires, leur publicité et la qualité des annexes 21
3.2.2 Les rapports d'orientation budgétaire 22
3.2.3 La qualité et la sincérité de la prévision budgétaire 24
3.3 Qualité de l'information comptable 24
3.3.1 L'inventaire communal et l'état de l'actif 24
3.3.2 Les immobilisations en cours 25
3.3.3 Les rattachements 25
3.3.4 Les amortissements comptables 26
3.3.5 Le transfert des subventions d'équipement reçues 26
3.3.6 Les provisions pour risques et charges 27
3.3.7 Les restes à recouvrer et les provisions pour dépréciation 28
3.3.8 Les immobilisations financières 29
3.3.9 La situation du budget annexe « chauffage urbain » 30
3.3.10 Appréciation générale 31
4 INTEGRATION DE LA COMMUNE A GPSEA : L'EXERCICE DES COMPETENCES, LES SERVICES MUTUALISÉS ET LES FINANCES **32**
4.1 Le partage des compétences et les services mutualisés avec GPSEA 32
4.1.1 Le démantèlement de la mutualisation avec l'ancienne agglomération 32
4.1.2 Les délimitations de compétences entre la commune et GPSEA 34

4.2 Les conséquences financières des mutualisations et des transferts de compétence 41
4.2.1 Le traitement financier des services liés aux anciennes compétences intercommunales restituées 41
4.2.2 Les dépenses et recettes enregistrées par la commune bien que liées à des activités transférées 42
4.2.3 Appréciation générale : l'enchevêtrement persistant des compétences au sein du territoire GPSEA 43
4.3 L'architecture financière entre la commune et l'EPT 44
5 ANALYSE FINANCIERE 47
5.1 La stratégie financière 48
5.1.1 L'héritage : un lourd endettement et des effectifs comparables à la strate 48
5.1.2 À partir de 2015, des mesures d'économies réelles mais ponctuelles 50
5.1.3 Une stratégie financière à adopter publiquement pour retrouver une capacité à investir 50
5.2 Une capacité d'autofinancement insuffisante et préoccupante 52
5.2.1 L'évolution des charges de fonctionnement 53
5.2.2 L'évolution des produits de fonctionnement 58
5.3 La section d'investissement 62
5.3.1 Les dépenses d'investissement 62
5.3.2 Le financement des investissements 64
5.3.3 La trésorerie 65
5.3.4 La dette 66
5.4 Appréciation générale 67
6 RESSOURCES HUMAINES 68
6.1 L'objectif de maîtrise de la masse salariale 68
6.1.1 La période 2014-2019 68
6.1.2 Les prévisions 69
6.1.3 La stratégie de maitrise des effectifs 69
6.1.4 Les éléments participant au coût du travail 71
6.1.5 Conclusion intermédiaire 75
6.2 Le choix de services publics gérés prioritairement en régie municipale 75
6.2.1 Un niveau de dépenses de personnel plus élevé 75
6.2.2 Une structure d'effectifs adaptée aux services de proximité 77
6.3 L'objectif d'un service public de qualité 78
6.3.1 La qualité de service et la politique sociale 78
6.3.2 L'organisation et la qualité du service public 80
6.3.3 Conclusion intermédiaire 81
6.4 Appréciation générale 81
7 COMMANDE PUBLIQUE ET DSP 81
7.1 L'organisation de la commande publique 81
7.1.1 Les missions des équipes 81
7.1.2 L'organisation du service 82
7.1.3 La notion d'achat 83
7.1.4 Le contrôle par les élus 83
7.1.5 Les obligations en matière de dématérialisation des marchés publics 83
7.1.6 Une mutualisation des achats de la commune avec l'intercommunalité et le CCAS 84

7.2 Contrôle d'un appel d'offres ouvert européen, d'un dialogue compétitif et d'un contrat sans mise en concurrence 84
7.2.1 Le marché de prestations de formation des élus 84
7.2.2 Le marché de performance énergétique : passation et économies réalisées 85
7.2.3 Le marché d'assistance technique pour le contrôle de l'exploitation du réseau de chauffage urbain et études connexes : passation 90
7.3 La DSP de chauffage urbain 91
7.3.1 La comptabilité du contrat 91
7.3.2 Le contrôle du délégataire par la commune et la qualité du service 93
7.3.3 L'exécution de la délégation 95
7.3.4 Une tarification complexe 96
7.3.5 Des investissements à venir anticipés mais au financement peu lisible 97
7.4 Appréciation générale 97
8 LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES ET LEUR CONTROLE PAR LA COMMUNE 98
8.1 Le subventionnement de la vie associative 98
8.1.1 Un effort financier à la baisse mais encore très supérieur aux communes comparables 98
8.1.2 L'effort porté sur les associations sportives 98
8.2 Des missions assumées par deux associations dans des conditions irrégulières 99
8.2.1 Le reversement irrégulier de subventions municipales à d'autres associations 99
8.2.2 Des moyens municipaux utilisés par les associations et non valorisés dans leurs comptes 99
8.3 L'évaluation et le contrôle de la politique de subvention municipale 100
8.3.1 Les bénéficiaires finaux de la subvention à « l'Office municipal du tourisme » 100
8.3.2 La subvention pour l'union sportive de Créteil et l'office municipal des sports 100
8.4 Appréciation générale 101
ANNEXES 102

SYNTHESE

La commune de Créteil, préfecture du département du Val-de-Marne, compte près de 90 000 habitants.

Une commune qui gère directement de nombreux équipements publics

La commune de Créteil gère en régie de nombreux équipements publics même si une partie d'entre eux a été transférée depuis 2017 à l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA).

Le nombre d'agents de la commune de Créteil n'est pas plus élevé que dans la moyenne des communes de la même strate démographique bien que le temps de travail des services de 32,6 heures/semaine en moyenne soit inférieur aux 35 heures réglementaires.

Des transferts de compétences souples vers la métropole du Grand Paris mais une cession de la majorité au capital de la société d'économie mixte (SEM) Créteil Habitat qui doit être préparée

La création de la métropole du Grand Paris à partir de 2016 a entrainé le rattachement de la commune de Créteil à l'établissement public territorial GPSEA, dont le territoire est plus étendu que celui de l'ancienne communauté d'agglomération. L'articulation de l'action communale avec celle de GPSEA, dans la plupart des secteurs, s'est faite de manière souple.

Toutefois, la commune de Créteil a souhaité conserver une politique active et directe dans les domaines transférés. Ainsi, elle détient encore la totalité du capital public de la société d'économie mixte Créteil-Habitat-SEMIC, dont ni GPSEA ni la métropole ne sont actionnaires alors qu'elles seules sont compétentes désormais dans les domaines de l'aménagement et du développement économique. Cette situation ne peut être que transitoire dans l'attente de l'entrée en vigueur du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) de la métropole du Grand Paris, qui obligera alors la commune à céder une partie de sa participation au capital de la SEM Créteil-Habitat-SEMIC afin de n'en conserver au plus qu'un tiers. Compte tenu des enjeux financiers, la chambre recommande d'anticiper activement cette cession de participation.

Des services financiers et de la commande publique efficaces

Les fonctions budgétaire et comptable disposent de l'expertise nécessaire pour assurer des prévisions budgétaires de qualité, la maitrise des délais de paiement ainsi qu'une gestion de la dette efficace.

Le service de la commande publique est organisé pour répondre efficacement aux obligations réglementaires. Les procédures de passation sont maîtrisées. Cependant, le lien avec les services opérationnels reste à améliorer en matière d'analyse des besoins. La chambre a relevé certaines non-conformités qui, sans remettre en cause l'attribution des marchés, doivent attirer l'attention de la direction sur la cohérence de son évaluation des offres. De plus, le contrôle de la délégation de service public (DSP) du chauffage urbain présente des défaillances que la commune devra résorber.

Une situation financière améliorée mais encore fragile qui appelle de nouvelles économies sur les charges de fonctionnement

La soutenabilité de la dette communale était en péril en 2014 en raison des choix d'investissement passés et de la réduction des dotations de l'État. Depuis, la commune a amélioré sa situation financière en réalisant des économies dans ses dépenses de fonctionnement, notamment les charges à caractère général et les subventions versées (même si elle doit mieux en contrôler l'emploi) et en réduisant le service de sa dette. Parallèlement, la commune a augmenté les impôts locaux sur les ménages bien que les hausses de taux n'aient pas fait l'objet de développements, en dépit de la réglementation, lors des débats d'orientation budgétaire.

Si l'encours de la dette est contenu depuis 2018, le niveau des investissements de la commune de Créteil reste cependant inférieur à celui des collectivités comparables. Il a en effet été la variable d'ajustement pour maintenir les équilibres financiers de la commune à partir de 2018, lorsque la fiscalité a été stabilisée. Pour l'avenir, la commune gagnerait donc à se doter d'un plan pluriannuel d'investissements afin de mieux définir leur adéquation avec les besoins de la population.

Malgré les évolutions positives précitées, la situation financière de la commune était encore fragile à la veille de la crise sanitaire. Elle se caractérisait par une capacité d'autofinancement très insuffisante tout au long de la période sous revue (2014-2019) et les niveaux élevés à la fois de la dette et de la fiscalité directe locale.

À compter de 2021, la stratégie financière de la commune doit intégrer deux autres éléments : l'impact budgétaire de la crise sanitaire sous la forme de dépenses exceptionnelles et d'éventuelles baisses de ressources fiscales ; le besoin de dégager des marges pour ajuster l'investissement au besoin généré par le vieillissement des équipements collectifs datant des années 1970.

Dans ce contexte, la commune est contrainte de rechercher de nouvelles économies dans ses charges de fonctionnement et prioritairement ses dépenses de personnel. À cet égard, qu'il s'agisse du temps de travail des agents, des autorisations d'absences, des heures supplémentaires, de la gestion des congés ou du régime indemnitaire, elle dispose de plusieurs leviers de maitrise de sa masse salariale.

Une gestion des ressources humaines adossée à de coûteuses irrégularités

Le coût par agent de la commune de Créteil est supérieur de 12 % à celui des communes comparables. L'examen de la gestion révèle de nombreuses irrégularités qui représentent des surcoûts salariaux de l'ordre de 7,5 M€ par an, dont 5 M€ liés au temps de travail. C'est pourquoi la maitrise de la masse salariale, élément essentiel de la stratégie financière de la commune, ne pourra être renforcée que par un réexamen du temps de travail des agents ainsi que de leur régime indemnitaire.

Les débats d'orientation budgétaire annuels proposés au conseil municipal sont incomplets au regard des enjeux en matière de gestion des ressources humaines avec un effectif proche de 2 000 agents et une masse salariale proche de 80 M€. En particulier, l'examen des éléments relatifs au régime indemnitaire des agents et au temps de travail est insuffisant.

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 : Présenter au conseil municipal le rapport « du mandataire » auprès de la SEMIC, en particulier celui portant sur les modifications statutaires de décembre 2017, conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT. 14

Rappel au droit n° 2 : S'accorder sans délai avec GPSEA sur son entrée au capital de la société Créteil-Habitat-SEMIC, conformément à l'article L. 1521-1 du CGCT, et préparer avec lui les modalités financières de la cession ultérieure de l'essentiel du capital de la société, de façon à la réaliser dès le rendu exécutoire du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH). 17

Rappel au droit n° 3 : Procéder aux amortissements dans le budget annexe conformément à l'instruction comptable M14. 26

Rappel au droit n° 4 : Constater une provision pour dépréciation des créances anciennes lorsque le recouvrement est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT.... 28

Rappel au droit n° 5 : Doter le budget annexe d'un compte au Trésor (compte 515) en application de l'article R. 2221-84 du CGCT. 31

Rappel au droit n° 6 : Délibérer sur le temps de travail des agents afin d'en régulariser la durée annuelle et d'arrêter les différents cycles de travail ainsi que le régime des récupérations et absences autorisées, conformément au décret du 12 juillet 2001. 72

Rappel au droit n° 7 : Mettre fin aux irrégularités d'attribution de Rifseep et d'IEMP à des personnels non éligibles conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. 74

Rappel au droit n° 8 : Exiger des associations subventionnées des rapports annuels permettant de connaître l'usage des subventions accordées conformément à l'article L. 1611-4 CGCT et comprenant la valorisation des mises à disposition de locaux et de personnels. 101

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Identifier au sein du tableau des effectifs les emplois saisonniers qui représentent plus d'un mi-temps sur l'année. 70

Recommandation n° 2 : Appliquer le Rifseep à tous les cadres d'emplois afin d'établir un régime indemnitaire cohérent selon les responsabilités et l'engagement professionnel des agents, conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. 74

Recommandation n° 3 : Contrôler la qualité de service du titulaire du marché de performance énergétique, veiller au respect de son obligation d'établir une base de données détaillée des équipements, préciser contractuellement la propriété de la base de données ainsi constituée. 88

Recommandation n° 4 : Faire respecter directement par la société concessionnaire du chauffage urbain les obligations d'information annuelle concernant les provisions pour GER et faire clarifier dans les rapports leur distinction avec le fonds « garantie totale ». 93

Recommandation n° 5 : Établir un plan pluriannuel d'investissement pour le chauffage urbain en lien avec le délégataire. 97

Recommandation n° 6 : Régulariser par délibération le reversement en cascade des subventions municipales. 99

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 Créteil, pour les exercices 2014 et suivants. Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code de juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle avec le maire a eu lieu le 15 juin 2020.

Les observations provisoires délibérées le 23 juillet 2020 ont été notifiées le 8 octobre 2020. Des extraits ont été adressés aux tiers mis en cause.

Au cours de sa séance du 16 mars 2021, la chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa cinquième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives au vu des observations provisoires, de la réponse du 8 décembre 2020 du maire, enregistrée au greffe de la chambre le 10 décembre, de son audition tenue à sa demande le 13 janvier 2021, ainsi que de la réponse des tiers mis en cause.

Ont participé au délibéré, présidé par M. du Breil de Pontbriand, président de section, MM. Marceau, Merlin, Roget, premiers conseillers. Ont été entendus :

- en leur rapport, MM. Marceau et Roget, premiers conseillers, assisté de Mmes Tanniou et Dotté, vérificatrices des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure financière.

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

Le présent rapport porte sur une période antérieure à l'état d'urgence déclaré à compter du 24 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de la Covid-19.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui a été adressé le 6 mai 2021, a été reçue par la chambre le 21 juin 2021.Cette réponse est jointe au présent rapport.

« 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 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE

1.1 Présentation générale de la commune

Située dans le département du Val-de-Marne, à l'est de Paris, la commune de Créteil compte 89 392 habitants recensés en 2016[1]. Elle est la préfecture du département depuis sa création.

La commune faisait partie, jusqu'au 31 décembre 2015, de la communauté d'agglomération Plaine Centrale du Val-de-Marne, qui regroupait également Alfortville (45 080 habitants) et Limeil-Brévannes (22 816 habitants).

Depuis le 1er janvier 2016, et la création de la métropole du Grand Paris, Créteil a été intégrée à l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA), créé par décret du 11 décembre 2015[2]. Les compétences de l'EPT sont présentées dans la partie n° 4.

1.1.1 Caractéristiques géographiques et urbanistiques

La superficie de la commune est de 11,43 km². La densité est de 7 927 habitant au km².

Selon le découpage en conseils de quartiers, Créteil compte dix quartiers différents (*cf*. annexe n° 2). La commune compte trois quartiers identifiés comme prioritaires au titre de la politique de la ville : le quartier « Mont Mesly - La Habette - Coteaux Du Sud » (au sud), le quartier « Petit Pré – Sablières » (au centre) et le quartier des « Bleuets » (au nord). Le premier quartier est inscrit dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), les deux suivants ayant été l'objet du premier programme de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (PNRU) agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

Plusieurs opérations d'aménagement sont en cours ou en phase de clôture.

La ville est desservie par la ligne 8 du métro parisien (quatre stations du nord au sud), le RER D (une station) et le RER A (gare située sur le territoire de Saint-Maur-des-Fossés). Elle est également traversée, dans sa partie ouest, par l'A86.

1.1.2 Caractéristiques démographiques et sociales

La population a connu un quasi-doublement depuis 1968 entraînant celui de la densité urbaine. Depuis 2006, la population est stable.

[1] Insee.
[2] Décret n° 2015- 1664 du 11 décembre 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Créteil.

Tableau n° 1 : Démographie de Créteil

	1968	1975	1982	1990	1999	2006	2016
Population	49 197	59 023	71 693	82 088	82 154	88 939	89 392
Densité moyenne (hab./km²)	4 293	5 150	6 256	7 163	7 169	7 761	7 800

Source : Institut national de la statistique et des études économique (Insee)

La proportion d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise (2,7 %), d'ouvriers (8,9 %) et de retraités (18,4 %) est plus faible que dans la moyenne nationale[3]. En revanche, la proportion d'employés (21,5 %), de professions intermédiaires (16,9 %) et de cadres (11,7 %) est plus importante.

La commune de Créteil présente un environnement social moins favorable que la moyenne départementale. Le taux de chômage s'élevait à 15 % en 2016, contre 13 % dans le Val-de-Marne et 12,7 % en Île-de-France. Le taux de pauvreté s'élevait à 21 %, soit quatre points de plus que la moyenne départementale (16,7 %). En 2016, le revenu médian par unité de consommation était de 19 086 €, contre 21 958 € dans le département, et 22 906 € en région Île-de-France.

Les indicateurs économiques sont assez positifs : l'indicateur de concentration d'emploi[4] est de 140,6 contre 84,6 au niveau du département, en hausse de 5,4 points entre 2011 et 2016, les habitants travaillant à Créteil-même étant plus important qu'au niveau départemental[5]. Le nombre d'emplois sur le territoire de la commune était de 53 177 en 2016 dont 8 700 liés à la présence de l'hôpital Henri Mondor et du centre hospitalier intercommunal de Créteil (CHIC).

Créteil comptait 38 000 logements en 2016 dont 36 500 résidences principales. Le nombre de résidences principales était de 13 500 en 1968 et n'augmente quasiment plus depuis 2006[6].

La population est stable puisque 50 % des ménages y ont emménagé en résidence principale depuis plus de 10 ans[7]. Dans le Val-de-Marne, la commune de Créteil compte le plus grand nombre de logements sociaux avec un parc de 13 540 logements sociaux en début de période sous revue, représentant 36,3 % des résidences principales[8]. La dynamique de construction ne se dément pas dans la commune puisque 26 % des logements sociaux sont récents[9]. 40 % des nouveaux logements sociaux à Créteil[10] sont de type prêt locatif social (PLS)[11].

Cette importance du logement social a des conséquences pour la gestion communale. Des milliers de logements bénéficient de conventionnements spécifiques qui entrainent une exonération de taxe foncière[12]. La commune assurait, la tutelle durant la période contrôlée ou l'actionnariat, d'importants organismes de logements sociaux. En 2013, l'office public de l'habitat (OPH) de Créteil et la SEMIC géraient respectivement 4 512 et 3 595 logements sociaux. Ceci signifie que 60 % des logements sociaux sur le territoire communal étaient en début de période la propriété d'un organisme présidé par le maire de Créteil[13].

[3] France métropolitaine (*source : Insee*).
[4] L'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone.
[5] 32,1 % contre 19,9 %.
[6] 35 000 cette année-là.
[7] Soit légèrement plus que la moyenne nationale et départementale.
[8] Source : https://www.apur.org/sites/default/files/documents/logements_sociaux_val_de_marne.pdf.
[9] Postérieurs à 2008 (7 % dans le Val-de-Marne en moyenne), source : ibidem.
[10] *Source : ibidem.*
[11] Les PLS (Prêt Locatif Social) sont attribués aux familles dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir accéder aux locations HLM ordinaires, mais qui rencontrent des difficultés pour trouver un logement, notamment dans des zones de marché tendu. *Source : http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/le-financement-des-pls-a1192.html*
Depuis 2008. La moyenne départementale est de 26 %.
[12] Cf. rapport pour le débat d'orientation budgétaire, p. 3.
[13] 36 % en moyenne dans le Val-de-Marne.
Source : https://www.apur.org/sites/default/files/documents/logements_sociaux_val_de_marne.pdf.
https://www.apur.org/sites/default/files/documents/logements_sociaux_val_de_marne.pdf

1.2 Organisation des services

1.2.1 Organigramme

La commune comptait 2 060 agents physiques en 2019 en incluant les saisonniers et emplois non permanents.

Durant la période contrôlée, le nombre de directions générales adjointes a été resserré, en passant de 11 à 8. La gestion des emplois de directions (cf. annexe n° 3) a été revue puisqu'il a été mis fin à la mutualisation avec la communauté d'agglomération lors de la transformation de celle-ci en établissement public territorial (EPT). La partie n° 3 présente en détail les changements dans les dispositifs de mutualisation avec l'EPT.

1.2.2 Régies, internalisation et externalisation de services

Six délégations de service public (DSP) étaient en cours d'exécution pendant la période sous revue et toutes ont connu une modification substantielle depuis 2014 :

- une DSP pour la fourniture de chauffage urbain (prise d'effet le 1er juillet 1997, prolongée pour 10 ans à compter de 2017 en raison des investissements nécessaires, délégataire Société du chauffage urbain de Créteil (groupe Dalkia) ;
- une DSP pour l'exploitation des marchés de détail (prise d'effet le 1er janvier 2016, délégataire Somarep) ;
- une DSP pour l'exploitation de la halte plaisance de l'île des Ravageurs (prise d'effet le 1er janvier 2019, délégataire Yacht Club de Créteil) ;
- une DSP pour l'exploitation de la crèche « les Abeilles » (prise d'effet le 1er janvier 2016, délégataire People and Baby) ;
- une DSP de production et distribution d'eau potable, transférée le 1er janvier 2016 à l'EPT (prise d'effet le 1er janvier 2007, fin de contrat le 31 décembre 2021, délégataire Suez ex-Lyonnaise des eaux) ;
- une DSP pour le réseau câblé (délégataire SFR Groupe ex-Numéricâble), qui s'est interrompue avant terme en 2018 par la collectivité avec une indemnité de fin anticipée (2,3 M€) et la cession du réseau à SFR (3,8 M€).

Le principal changement de mode de gestion opéré par la commune depuis 2014 concerne la ludothèque du Palais, une structure associative qui a été municipalisée avec reprise du personnel et de l'équipement en 2016. Suite à cette création, trois emplois ont été créés. La structure a ensuite été transférée à l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir en 2017. Suite à la dissolution de l'OPH de la commune, la collectivité a également repris dans son personnel onze gardiens d'immeuble.

1.2.3 Compétences transférées

Les conséquences de la création de l'établissement public territorial GPSEA en 2016 sur l'exercice des compétences de la commune sont très nombreuses et sont examinées en partie n° 4.

1.2.4 Régies d'avances et de recettes

La commune a créé un nombre important de régies d'avances (11) et de recettes (21).

Celles-ci sont contrôlées régulièrement par le poste comptable et les procès-verbaux font apparaitre une bonne, voire très bonne tenue par les régisseurs. Pour au moins une régie, le comptable s'interrogeait sur la nécessité de la maintenir en régie séparée, étant donné les faibles mouvements. D'une façon générale, la commune devrait réunir les plus petites régies, lorsque les conditions pratiques sont réunies, pour limiter les risques et faciliter le contrôle.

1.3 L'OPH communal et la société d'économie mixte Créteil-Habitat-SEMIC

La commune avait créé un office public d'HLM, devenu office public d'aménagement et de construction (OPAC) à comptabilité privée, puis office public de l'habitat (OPH), dénommé Créteil-Habitat-OPH.

Depuis l'adoption de la loi NOTRé[14] en 2015, le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans le périmètre des établissements publics territoriaux sont rattachés à ces derniers au plus tard le 31 décembre 2017[15].

La commune a adopté une délibération en février 2015 pour transférer l'activité de l'OPH à une société d'économie mixte (SEM) communale, la SEMIC, par cession onéreuse. Après les décisions des organes de gouvernance des deux organismes concernés le 1er octobre 2015, elle a ensuite demandé au gouvernement par délibération du 5 octobre 2015 la dissolution et la liquidation de l'OPH. L'office public de l'habitat de Créteil a été dissous et mis en liquidation par décret le 1er janvier 2017[16].

Cette opération appelle des observations d'ensemble ayant trait tant à la fiabilité comptable qu'à l'exercice des compétences et la gestion financière.

1.3.1 L'opération de transfert d'activité

Parmi les motifs évoqués par la décision figurent les préconisations de la chambre régionale des comptes et de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS[17], devenue ANCOLS[18]), ainsi que l'intérêt de créer une structure gérant près de 9 000 logements.

Concernant la position de la chambre, elle a effectivement relevé dans son rapport sur les exercices 2007 et suivants de la SEMIC les risques de conflits d'intérêt résultant d'une trop grande proximité entre les organigrammes de l'OPH et de la SEMIC. En particulier, le service de gestion locative de Créteil-Habitat-SEMIC était responsable des 2 commissions d'attribution de Créteil-Habitat-SEMIC et de l'OPH[19]. L'unicité de la gestion s'étendait jusqu'aux opérations d'acquisition. La chambre soulignait qu'en 2010, un projet d'acquisition de 2 500 logement vendus par ICADE[20] avait été délibéré par la SEM, puis finalement réalisé « *au sein du groupe Créteil-Habitat* » par l'OPH, ce qui permettait d'exonérer l'opération des droits de mutation[21].

[14] NOTRé : Nouvelle organisation territoriale de la République (Loi).
[15] Cf. art. L. 5219-5, VIII. Cet article prévoit toutefois que « *Parmi les représentants de l'établissement public territorial au sein du conseil d'administration de l'office figurent, dans une proportion d'au moins la moitié, des membres proposés par la commune de rattachement initial dès lors qu'au moins la moitié du patrimoine de l'office est située sur son territoire* ».
[16] Décret du 27 décembre 2016 portant dissolution de l'office public de l'habitat de Créteil, NOR : LHAL1627581D. Ce décret prévoit à son article 5 que le liquidateur établisse un compte financier de la liquidation, certifié par le commissaire aux comptes. Ce rapport a été approuvé par le conseil municipal le 26 juin 2017.
[17] MIILOS : Mission interministérielle d'inspection du logement social.
[18] ANCOLS : Agence nationale de contrôle du logement social.
[19] Cf. rapport p. 22. Le respect du droit de la commande publique lors de la passation de ce mandat de gestion semblait douteux.
[20] Filiale de la Caisse des Dépôts.
[21] Estimés pour la SEMIC à 7 M€.

En revanche, la chambre ne se prononçait pas particulièrement en faveur du projet de fusion, à l'époque déjà discuté par les parties, et rappelait en fin de rapport les obstacles préalables à une opération de ce type.

Fin 2011, Créteil-Habitat-SEMIC gérait 8 319 logements locatifs sociaux, dont 4 527 appartenant à l'OPH dont la gestion était déléguée à la SEM[22]. Peu après l'acquisition des actifs de l'OPH en 2015, la commune a autorisé le 14 décembre 2015 la SEM à en céder une fraction significative (1 700 logements), entrainant une diminution de la masse des logements à gérer.

Enfin, la MIILOS évoquait dès 2006[23] les relations étroites, peu transparentes et porteuses de risques entre la SEMIC et l'OPH, sans que la commune ne réagisse. La SEMIC indiquait à la chambre qu'elle attendait de savoir dans quelle mesure le régime dérogatoire de droits de mutation bénéficiant antérieurement aux OPH pour l'acquisition de logements sociaux[24] pourrait lui être appliqué. L'assemblage choisi alors par la commune permettait à l'OPH de d'acquérir lui-même les logements, tout en confiant la gestion à la SEM. Comme l'indiquait le rapport de la chambre, en « *2014, toutes ces questions restaient pendantes* » depuis 2006.

Les motifs invoqués par la commune en février 2015, en particulier la prétendue recommandation de la chambre, apparaissent donc comme peu fondés. En revanche, le contexte institutionnel est alors en évolution rapide : le Sénat vient d'adopter en première lecture le projet de loi NOTRé, qui prévoit par amendement[25] que les EPT exercent « *l'administration des OPH précédemment rattachés aux communes* » au plus tard le 31 décembre 2017.

Lorsque la commune se prononce à nouveau en octobre 2015 et demande officiellement la dissolution de l'OPH, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République est parue au Journal officiel (JO) du 8 août 2015 : elle prévoit le rattachement de l'OPH « *au plus tard le 31 décembre 2017* ». Parmi les représentants de l'EPT au sein du conseil d'administration de l'office figurent, dans une proportion d'au moins la moitié, des membres proposés par la commune de rattachement initial (dès lors qu'au moins la moitié du patrimoine de l'office est située sur son territoire, ce qui est le cas à Créteil[26]).

L'exercice de la compétence en matière de logement social est donc renvoyé à la question de la détention du capital de la SEM, qui est analysée en partie suivante.

La présidence de la société a été évoquée lors du conseil d'administration du 22 septembre 2017, qui a été informé du besoin de rehausser l'âge limite des dirigeants de la SEM, fixé antérieurement par les statuts à 70 ans. Le président du conseil d'administration a ainsi proposé de fixer la nouvelle limite d'âge à 80 ans au regard de « *l'allongement de la durée de la vie et l'allongement des carrières professionnelles* »[27], ce qui a été adopté. Les statuts prévoient désormais que le président du conseil d'administration ne doit pas avoir atteint l'âge de 80 ans à la date de nomination et que le président atteignant cette limite en cours de mandat est « *réputé démissionnaire d'office, à moins qu'il ne représente une collectivité territoriale ou un groupement* »[28].

Or, l'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte ».

[22] Cf. rapport mentionné, p. 6.
[23] Cf. rapport de la chambre, p. 25.
[24] Article 1051 du CGI.
[25] Amendement 1104 du Gouvernement adopté en première lecture lors de la séance du 22 janvier 2015. Cf. texte n° 54 (2014-2015) adopté par le Sénat le 27 janvier 2015 : http://www.senat.fr/leg/tas14-054.pdf.
[26] VIII de l'article L. 5219-5 du CGCT.
[27] Le code de commerce fixe une limite d'âge à 65 ans pour les dirigeants de société mais les statuts peuvent y déroger expressément (art. L. 225-48).
[28] Art. 20. Ces dispositions sont conformes à l'article L. 1524-5, al. 6, du CGCT.

Le conseil municipal n'a délibéré sur aucun rapport annuel de ses représentants au conseil d'administration pour l'année 2017, portant en particulier sur les modifications des statuts apportées le 13 décembre 2017. Le conseil ne s'est prononcé d'ailleurs sur aucun rapport de ses représentants au conseil d'administration de la SEM (rapport dit « du mandataire ») durant la période sous revue. Le maire indique prendre acte du rappel de la chambre.

Rappel au droit n° 1 : Présenter au conseil municipal le rapport « du mandataire » auprès de la SEMIC, en particulier celui portant sur les modifications statutaires de décembre 2017, conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT.

1.3.2 L'opération de liquidation de l'OPH

Selon l'article 3 du décret portant dissolution et mise en liquidation de l'OPH[29] et suite à la délibération du conseil d'administration de l'office du 24 mars 2016, la commune de Créteil est l'affectataire de l'excédent de liquidation. Elle a procédé au réinvestissement du boni de liquidation dans un autre organisme habilité à construire des logements sociaux, Créteil-Habitat-SEMIC. Cette opération s'est donc traduite par une recette et une dépense, quasiment symétriques et d'environ 119,7 M€.

Comptablement, les écritures sont inadaptées. L'instruction M14 prévoit que les comptes de dotation enregistrent « la contrepartie nette de l'intégration au patrimoine des immobilisations ainsi que les fonds reçus affectés, par la loi, au financement global de la section d'investissement ». Or, la récupération et l'utilisation d'excédents de liquidation d'OPH par les communes sont prévues par la loi, en particulier par l'article L. 421-7-1 du code de la construction et de l'habitation. D'une façon générale, un OPH est un établissement public municipal dont les réserves accumulées avaient vocation à réintégrer les fonds propres de la commune en cas de dissolution. L'essentiel de ce boni était constitué de créance de l'OPH sur Créteil-Habitat-SEMIC, pour 99 395 626 €. En tant que contrepartie nette de l'intégration au patrimoine des immobilisations, la destination de ce boni était le compte 102 et non le compte « Produits exceptionnels divers ».

Le conseil municipal a autorisé ses représentants au conseil d'administration de la SEM à voter en faveur de la souscription d'une augmentation de capital de la SEMIC à l'aide de l'excédent de liquidation de l'OPH, soit la somme de 119 692 849 €. La souscription par la commune a pris la forme d'un abandon de créance sur la SEMIC d'un montant de 99 395 625,57 € et de la trésorerie de l'office d'un montant de 20 297 223,43 €[30]. La commune aurait dû enregistrer cette créance sur la SEMIC à son actif durant l'exercice 2017, avant de procéder à la compensation.

Nonobstant cette erreur comptable, la chambre constate que cette pratique n'a pas eu pour conséquence de financer les dépenses courantes de la collectivité avec le boni, car la commune a affecté en fin d'exercice le résultat de la section de fonctionnement à l'investissement pour un montant de 128 994 822,99 €.

[29] Décret du 27 décembre 2016 portant dissolution de l'office public de l'habitat de Créteil, NOR : LHAL1627581D.
[30] Précédemment à la liquidation, l'OPH avait vendu son patrimoine à la SEMIC pour 315 971 170,86 €. Après déduction du capital restant dû des emprunts transférés, la créance de l'office sur la SEMIC s'établit à 99 385 625,57 €.

1.3.3 La détention du capital de la SEM par la commune

1.3.3.1 L'absence de transfert du capital entre personnes publiques

La société d'économie mixte communale, Créteil-Habitat-SEMIC, est l'organisme assurant l'activité de logement social sur le territoire communal. La commune est le seul actionnaire public de la SEM (70 % du capital en 2020[31]) et dispose de 13 sièges sur 18 au conseil d'administration.

La société a pour objet social statutaire la construction et la gestion d'habitations subventionnées par l'État (logement social), les opérations d'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles d'entreprise et la domiciliation d'entreprise. Or, la compétence aménagement est devenue une compétence de la Métropole du Grand Paris (MGP) ou de ses établissements[32]. La compétence en matière de développement économique a aussi été transférée[33]. Le transfert est effectif depuis le 1er janvier 2017[34].

La commune disposait durant le contrôle temporairement d'une compétence partagée avec le niveau métropolitain en matière de logement social. À terme, il s'agira d'une compétence exclusivement métropolitaine [35]. En effet, à partir de l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) et de son rendu exécutoire par le préfet de région, la MGP sera compétente pour toutes les opérations de logement social[36]. L'EPT l'est déjà pour exercer la tutelle sur les offices publics de l'habitat de son territoire et pour les commissions d'attribution des logements[37].

Initialement attendue fin 2018, l'adoption du PMHH a été reportée par l'article 51 de la loi n°2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 (loi ELAN). La politique du logement social reste partagée transitoirement, en application des dispositions du XII de l'article 59 de la loi dite « NOTRé », au regard notamment des transferts de compétences régissant les relations entre la commune et la précédente communauté d'agglomération. En effet, la commune de Créteil appartenait avant 2016 à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (la CAPCVM), qui détenait une compétence limitée en matière de logement social. En conséquence, ce domaine reste toujours majoritairement communal en attendant l'adoption du PMHH.

En matière de développement économique et d'aménagement, c'est la MGP ou GPSEA, selon le cas, qui aurait dû acquérir une partie du capital à compter de 2017.

[31] 447232 actions sur 642397.
[32] En application du 1° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT.
[33] 4° du II de l'article L. 5219-1.
[34] Par application combinée du II de l'article L. 5219-1 et du IV et du VII de l'article L. 5219-5. La répartition fine des compétences au sein même de la strate métropolitaine devaient faire l'objet d'un ajustement postérieur à cette date. Ainsi, certaines opérations d'aménagement peuvent être déclarées d'intérêt métropolitain, c'est-à-dire exercées par la métropole directement au lieu de ses EPT, de même certaines actions de développement économique. En telle hypothèse, l'intérêt métropolitain doit être défini au plus tard deux ans après la création de la MGP par l'assemblée délibérante métropolitaine. Jusqu'à cette délibération, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2017, ces compétences sont exercées par les EPT dans les périmètres des EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 ou par les communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre au 31 décembre 2015.
[35] En application du 2° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT. Voir également le VIII de l'article L. 5219-5, introduit par l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et le I *bis* du même article, codifié par l'art. 115 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.
[36] Cf. article 59 de la loi NOTRé, XII. Selon le b du 2° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT : « *Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées* ».
[37] Le I *bis* de l'article L. 5219-5 précité, codifié par l'art. 115 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, a complété ces dispositions à compter du 29 janvier 2017 concernant la politique d'attribution des logements sociaux.

Un délai pratique peut être nécessaire pour négocier et fixer le prix du transfert des actions concernées, dont le quantum reste à définir entre la commune et son EPCI[38]. Par ailleurs, dans le cadre spécifique de la MGP, le titulaire définitif de la compétence d'aménagement, donc propriétaire définitif des actions de Créteil-Habitat-SEMIC, était encore inconnu le 1er janvier 2017 : en effet, si les EPT étaient compétents dès le 1er janvier 2017 à titre temporaire, la MGP devait encore se prononcer sur la reconnaissance de l'intérêt métropolitain des opérations d'aménagement de son territoire par délibération de son conseil à la majorité des deux tiers de ses membres, au plus tard fin 2017[39]. Ce faisant la MGP était en mesure de décider quelles opérations d'aménagement continuerait de relever de ses EPT et quelles opérations seraient dirigées directement par elle. Depuis sa délibération du 8 décembre 2017, il est établi que toutes les opérations cristoliennes continuent de relever de l'EPT (ce partage pourra évoluer à l'avenir).

Il était donc admissible que la commune attende jusqu'au 8 décembre 2017 pour transférer le capital qu'elle détenait fin 2016 dans la SEM afin d'éviter la complexité administrative d'un éventuel second transfert à la MGP. Cette tolérance n'a plus de raison d'être depuis 2018.

Or, la commune a procédé fin 2017 à l'acquisition de nouvelles actions. En juin 2017, elle s'est engagée par contrat avec le préfet à réemployer les sommes issues de la liquidation de son ancien OPH dans le secteur du logement social via la SEMIC, précisément via une recapitalisation de la société. En conséquence, le maire, habilité par délibération du 26 juin 2017, a souscrit le 24 octobre 2017 une augmentation de capital de 99 M€ (cf. ci-dessus) par compensation avec une créance sur la société et en numéraire.

GPSEA n'est pas devenu actionnaire à cette occasion et la commune a souscrit 100 % du nouveau capital public. L'obligation d'emploi du boni de liquidation de l'OPH, prévu à l'article L. 421-7-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH)[40], ne passait pas nécessairement par l'acquisition de capital et pouvait prendre la forme d'une subvention d'investissement, ce qui aurait eu le mérite de mieux cibler l'emploi des fonds). L'utilisation du boni conformément à la loi est examinée ci-dessous.

La présence persistante de la commune au capital de la SEM n'était possible en 2020 qu'au regard de l'activité de logement social de la SEM, ce qu'a confirmé le préfet du Val-de-Marne. La jurisprudence a établi, depuis l'intervention de la loi du 17 mai 2019, qu'une SEM locale ne peut exercer une mission qui ne correspond à aucune compétence d'au moins une collectivité ou un groupement actionnaire[41]. La ministre des relations avec les collectivités territoriales a rappelé[42], citant les débats au Parlement, que « *les EPL ne doivent agir que dans le champ des compétences des collectivités actionnaires* ». Le rapporteur de la loi devant l'Assemblée a ainsi déclaré : « *Vous pourrez en faire état auprès des autorités chargées du contrôle de légalité et il reviendra aux juridictions administratives d'en faire application (…). Il n'est pas question d'admettre l'exercice de compétences orphelines. Les choses sont très claires* ». Au regard de la répartition du chiffre d'affaires de la SEM, GPSEA devrait être présent au capital à hauteur d'au moins 15 % depuis 2018.

[38] L'EPT est un établissement public de coopération intercommunale, en application de l'article L. 5219-2.
[39] II de l'article L. 5219-1.
[40] « *L'excédent de liquidation est utilisé par ses attributaires pour le financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logement social, selon des modalités définies par une convention entre le représentant de l'État dans le département ou la région et la personne morale bénéficiaire (…)* ».
[41] CAA Lyon, 15 janvier 2020, nos 18LY04059, 18LY04153, 18LY04475, 18LY04480, 18LY04481, 18LY04482, 18LY04483, 18LY04493, 18LY04496, 18LY04497, 18LY04498 18LY04500, 18LY04503 et 18LY04511, Synd. Mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles, SA Lyonnais des Eaux France et Préfète du Puy-de-Dôme. Pour une analyse en doctrine, cf. JCP La Semaine juridique, n° 6, 10 février 2020.
[42] Instruction précitée du 14 octobre 2019 (p. 6).

1.3.3.2 La nécessaire recomposition du capital de la SEM

La conservation des actions de la SEM par la commune depuis le 1er janvier 2018 est irrégulière et prive la SEM d'un actionnaire public légalement compétent dans les domaines des activités « aménagement » et du « développement économique ». Le transfert à GPSEA d'une partie des actions, que la chambre estime à au moins 15 %, doit intervenir désormais sans délai. La chambre prend acte de l'engagement du maire de Créteil à engager une réflexion pour définir les conditions et modalités d'entrée de GPSEA au capital.

Pour le reste, la commune doit anticiper sans tarder le transfert de la dernière compétence qui lui reste à titre temporaire, le logement social. Après adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, en cours d'élaboration, la seule personne publique compétente pour les activités de logement social deviendra GPSEA (en articulation avec la MGP). Au titre des dispositions dérogatoires de l'article L. 1521-1 du CGCT, la commune sera alors admise à conserver au plus un tiers des actions encore en sa possession. Le reste devra être cédé à l'établissement public territorial et celui-ci deviendra actionnaire majoritaire. Au regard des difficultés opérationnelles soulevées par une opération de cette ampleur, la chambre recommande à la commune de planifier dès à présent les modalités de cette cession complémentaire.

Rappel au droit n° 2 : S'accorder sans délai avec GPSEA sur son entrée au capital de la société Créteil-Habitat-SEMIC, conformément à l'article L. 1521-1 du CGCT, et préparer avec lui les modalités financières de la cession ultérieure de l'essentiel du capital de la société, de façon à la réaliser dès le rendu exécutoire du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH).

1.3.3.3 La vérification de l'utilisation du boni de liquidation de l'OPH par la SEM

Indépendamment de la question de l'exercice de la compétence « habitat social », l'investissement dans le capital de la société aurait pu constituer un emploi légalement admissible de l'excédent de liquidation de l'ancien OPH, au sens de l'article L. 421-7-1 du code de la construction et de l'habitation. Toutefois, la pluriactivité de la SEM ne garantit pas que ces fonds propres supplémentaires ont été employés conformément à leur finalité. C'est pourquoi la commune s'est engagée par convention du 30 juin 2017 avec le préfet à ce que la société dont elle est l'actionnaire majoritaire investisse cette somme uniquement dans des opérations de logement social. Cependant, l'exécution cet engagement soulevait des difficultés pratiques car l'acquisition d'actions de la société ne garantit pas une affectation légale et le logement social n'est pas l'unique activité de la SEM. L'article 9 de la convention prévoit un suivi précis de l'affectation de l'excédent de liquidation pour 20,3 M€. La commune devait faire un rapport annuel au préfet et au ministère du logement. Or, la commune n'a ni établi ni transmis aux autorités les rapports prévus à compter de 2018 en principe chaque année avant le 31 mars.

Suite à l'observation de la chambre, elle s'est acquittée pour la première fois de cette obligation en remettant au préfet le rapport attendu avant le 1er mars 2021. Ce rapport établit que 11,3 M€ ont été consacrés au financement de la réhabilitation thermique des résidences situées sur le Mont-Mesly et sur la résidence Chéret. La SEM a utilisé le reste de l'excédent (8,9 M€) dans le financement de nouvelles opérations de construction de logements sociaux ou d'amélioration du bâti. Ces opérations ont représenté 6,6 M€ de dépenses à fin 2020. Le reliquat de 2,3 M€ doit être employé à partir de 2021 dans des opérations de construction ou de réhabilitation dont le détail est donné en annexe au rapport.

La commune a donc satisfait à son obligation en 2021 et devra continuer à suivre l'emploi du reliquat jusqu'à consommation définitive.

2 SUIVI DES OBSERVATIONS ANTERIEURES

La richesse des relations financières de la commune avec ses entités liées et en particulier les associations en matière culturelle et sportive ont justifié dans le passé des investigations approfondies de la chambre sur ces organismes (cf. annexe n° 5).

Les observations et recommandations effectuées par la chambre dans ses rapports de 2007 peuvent être synthétisées de la façon suivante :

Tableau n° 2 : Observations principales du rapport précédent sur la gestion communale

Intitulé	Degré de mise en œuvre
Mettre en place une GPEC	en cours
Faire évoluer le système de notation des agents afin de prendre en compte leur activité effective dans leur avancement.	Incomplète
Mieux contrôler chaque année la répartition effective des concours financiers par l'USC	Non mise en œuvre
Renforcer les modalités du contrôle exercés sur les deux clubs sportifs professionnels	en cours

Source : Chambre régionale des comptes (CRC)

Sur les quatre recommandations, aucune n'est totalement mise en œuvre. Deux font l'objet d'une mise en œuvre toujours en cours, une autre d'une mise en œuvre incomplète et une dernière n'est pas mise en œuvre.

En matière de ressources humaines, la commune n'a pas mis en place une gestion prévisionnelle des effectifs comme recommandé. Cependant, la direction des finances et la direction des ressources humaines (DRH) ont mis en place un certain nombre d'outils qui lui permettent de satisfaire un certain nombre d'objectifs similaires : une fiche de recensement des besoins en ressources humaines, un tableau prévisionnel des départs à la retraite, un suivi d'indicateurs relatifs aux mouvements d'effectifs, au coût des remplacements, à celui de la journée de carence, au suivi du glissement vieillesse-technicité (GVT) et des allocations chômage. L'élaboration du budget se base sur ce document pour quantifier les perspectives d'évolution de l'organisation des services avec pour objectif de respecter le montant notifié des enveloppes budgétaires. Les responsables de direction disposent régulièrement de l'état de consommation des crédits relatifs aux heures supplémentaires.

D'autre part, la mise en place de fiches de postes, d'un plan annuel de formation adapté aux besoins des agents, des stages de remise à niveau en direction des personnels les moins qualifiés avec des sessions sur place peut également contribuer au suivi de l'évolution professionnelle des agents. La tenue des entretiens annuels d'évaluation concourt aux critères d'évolution des personnels (cf. partie n° 6). Par ailleurs, les mobilités professionnelles sont encouragées et bénéficient de mesures d'accompagnement spécifiques. Des préparations aux concours et examens professionnels sont également proposées aux personnels.

La commune n'a donc pas formellement délibéré et mis en place tous les outils d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Sans être totalement mise en œuvre, la recommandation a permis à la collectivité de progresser dans le suivi et l'accompagnement des compétences de ses agents.

Concernant la notation, la commune a mis en place une fiche d'évaluation permettant de valoriser la manière de servir de l'agent et ses souhaits d'évolutions. Toutefois cette évaluation n'implique pas une modulation de la rémunération. La recommandation concernant la notation est donc incomplètement mise en œuvre.

En matière de subventions, les contrôles de la répartition effective des concours financiers reste crucial et ce point a fait l'objet d'un réexamen en partie n° 8. La recommandation concernant l'amélioration du contrôle annuel de la répartition effective des concours financiers par l'union sportive de Créteil (USC) n'est pas mise en œuvre.

L'article L. 113-2 du code du sport dispose que « pour des missions d'intérêt général, les associations ou les sociétés sportives peuvent recevoir des subventions publiques. Ces subventions font l'objet de conventions passées, entre les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et, d'autre part, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent ». La chambre recommandait de renforcer les modalités du contrôle exercé sur les deux clubs sportifs professionnels.

La SEM de handball et la SA de football présentent des rapports d'activités et leurs comptes. Il n'existe toutefois pas de dispositif de contrôle spécifique. Cette recommandation est en cours de mise en œuvre.

3 FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIERE

3.1 Organisation des fonctions budgétaire et comptable

3.1.1 L'organisation des services

La fonction budgétaire est entièrement centralisée. Le système d'information est CIVIL Finances. La direction des finances a des correspondants budgétaires dans les directions opérationnelles (DO).

La fonction comptable est partiellement déconcentrée. La direction des finances assure un contrôle de premier niveau : elle reçoit les factures et les renvoie aux DO. La validation des engagements, des factures et du service fait relève également des DO. Un intranet dédié aux gestionnaires budgétaires des DO permet d'animer ce réseau.

La direction des finances procède, à la réception de la facture validée par la DO aux vérifications ordinaires : imputation, liquidation. Le service fait sera ultérieurement suivi via un système d'information dédié, Demat Box.

À la clôture de l'exercice, la direction des finances organise une réunion de validation des rattachements et reports de crédit.

Le suivi de la situation de la trésorerie fait l'objet de tableaux de bord mensuels précis.

3.1.2 Le pilotage financier et budgétaire

La commune n'a pas adopté de règlement financier. Elle n'utilise pas les AP/CP (autorisations de programme/crédits de paiement). Par conséquent, en l'absence de programmations budgétaires pluriannuelles et de plan pluriannuel d'investissement (PPI), la transparence envers le conseil municipal sur les projets à long terme est insuffisante, d'autant que la communication faite par le maire autour de ses projets en débat d'orientation budgétaire manque de données chiffrées (cf. partie n° 3.2.2). Si la visibilité des services en termes de besoins d'investissement parait bonne, la mise en œuvre des autorisations de programme permettrait d'objectiver le besoin d'investissements à moyen à terme et donc d'expliciter la stratégie financière (cf. partie n° 5.1).

Le protocole d'échange standard d'Hélios version 2[43] a été initié avant la période sous revue en septembre 2013 après un important travail de la commune : mise à jour de sa base tiers et réalisation de tests avec la trésorerie municipale. Cette initiation a été suivie par une longue période de développement. Jusqu'en novembre 2014, le compte de gestion présente des bordereaux de mandats et titres électroniques non signés, doublés de bordereaux papier signés.

À compter de décembre 2014, la signature électronique des bordereaux a été mise en place. Afin de faciliter le travail de la trésorerie municipale les bordereaux continuaient à être imprimés et joints avec les factures papiers. Les pièces justificatives continuent de se répartir entre liasses papier et dématérialisées. En janvier 2017, la commune a dématérialisé les pièces justificatives de recettes. La dématérialisation des pièces justificatives de dépenses a été plus lente, car elle nécessitait un changement d'organisation tant au niveau du service du courrier que du pôle comptabilité (intégration de factures scannées au logiciel finances). La dématérialisation des factures reçues par voie dématérialisée (plate-forme Chorus) a été mise en place le 1er janvier 2018. Ainsi deux types de bordereaux étaient adressés à la trésorerie, un pour les factures dématérialisées et un pour les autres factures. En ce qui concerne les factures dématérialisées nativement, les échanges se faisaient exclusivement de manière dématérialisée.

Au 1er janvier 2019, la commune a satisfait à son obligation réglementaire en matière de dépenses en dématérialisant toutes les pièces justificatives, à l'exception des pièces justificatives de paie (arrêtés, heures supplémentaires, etc.) qui sont transférées par courriel mensuel à la trésorerie. En ce qui concerne ces pièces, la direction des ressources humaines travaille en vue de les dématérialiser progressivement. Ainsi, les états de paie sont transmis depuis avril 2019 à la trésorerie selon le protocole standard. Selon la commune, « *une réflexion est menée* » afin d'élaborer une procédure permettant d'intégrer également les arrêtés et autres pièces liées au personnel.

La commune poursuit par ailleurs la dématérialisation de la chaine comptable en se dotant d'un nouvel outil, Demat Box. Cet outil devait permettre de renseigner le service fait de manière dématérialisée, pour parvenir ainsi à la dématérialisation complète de la chaîne comptable. Cet outil était donc durant l'instruction en cours de déploiement auprès de quatre services tests et devait être progressivement généralisé en 2020, mais ce déploiement a été interrompu durant la crise sanitaire.

Le processus de dématérialisation comptable à la commune de Créteil a donc été long et n'est pas totalement achevé, ce qui ne simplifie pas le travail de la trésorerie municipale. Il est allé de pair avec une amélioration des délais de paiement.

3.1.3 Le délai global de paiement

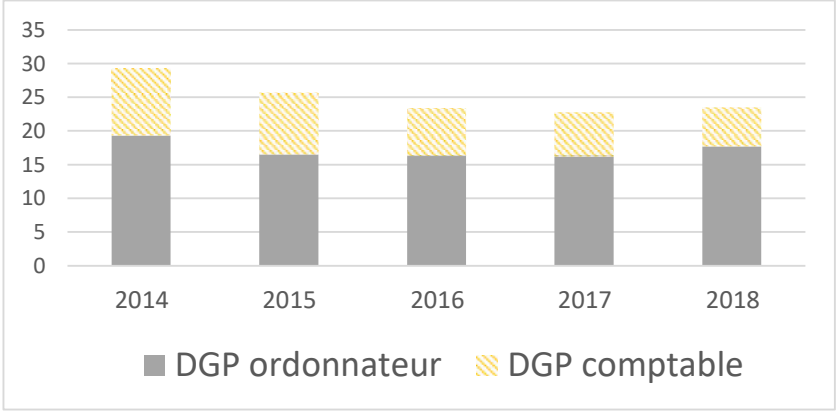
Les délais globaux de paiement (DGP) moyens résultent tant de l'action de l'ordonnateur que du comptable.

Ils étaient très dégradés en 2014 (29,2 jours) et se sont ensuite nettement améliorés à partir de 2015 (25,7) jusqu'en 2018 (23,5). En 2014, les délais individuels étaient fréquemment supérieurs à la limite de 30 jours[44], puisque les délais mensuels moyens ont dépassé cette limite 5 fois en 2014. Tant le délai propre à l'ordonnateur qu'au comptable se sont améliorés ensuite. Il convient de noter que le délai moyen mensuel propre au comptable public est systématiquement inférieur à 10 jours depuis 2014 et s'établit à 5,8 jours en 2018 (son propre délai légal est de 10 jours).

[43] « PES V2 » : il s'agit de l'unique solution admise pour la dématérialisation des titres de recette et des mandats de dépense entre les ordonnateurs et le réseau comptable de la DGFip. Cf. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/protocole-dechange-standard-pes-0

[44] Article R. 2192-10 du CCP.

Graphique n° 1 : Délais de paiement (DGP), moyenne annuelle



Source : trésorerie municipale, calculs CRC

L'amélioration continue depuis 2015 permet d'obtenir aujourd'hui des délais moyens tout à fait satisfaisants, ce qui est un indicateur de bonne gestion financière et comptable.

3.2 Qualité de l'information budgétaire

3.2.1 La présentation des documents budgétaires, leur publicité et la qualité des annexes

La chambre a vérifié la qualité des états financiers de la collectivité.

Dans les annexes au compte administratif, le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec) n'était pas renseigné (annexe C3.1) et les subventions à la SEM « US Créteil handball » étaient présentées (à tort) dans la partie « personnes de droit public » de l'annexe B1.7.

Deux lacunes au fond présentaient plus d'importance et devraient être corrigées par la collectivité.

Les engagements hors bilan[45] sont à renseigner en annexe B1.5 et 1.6 (absentes actuellement) : la commune a souscrit dans le passé des engagements de cette nature par la voie de subventions pluriannuelles à des tiers (pour assurer le remboursement d'un emprunt souscrit par ce tiers mais financé en pratique par la commune). Ces engagements sont analysés en partie n° 4.3.8.

Les avantages en nature aux associations ne sont pas présentés dans l'annexe B1.7 « liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions ». Pourtant des avantages en nature assez significatifs sont dispensés à des tiers (cf. partie n° 8).

Les documents budgétaires, dont la forme et le contenu sont normalisés[46], doivent être accompagnés de notes explicatives de synthèse (article L. 2121-12 du CGCT applicable aux communes de plus de 3 500 habitants). De même, l'article L. 2313-1 du même code, tel que modifié par la loi dite « NOTRé »[47], prévoit à son 23e alinéa que la commune joint au projet de budget et de compte administratif une « *présentation brève et synthétique* » « *afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ». L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit à son 24e alinéa que la commune met en ligne sur son site internet la présentation synthétique accompagnant le budget, la note explicative de synthèse jointe au budget et compte administratif ainsi que le rapport préalable au débat sur les orientations budgétaires de l'exercice. L'article R. 2313-8 du CGCT précise que cette mise en ligne se fait sous un format intégral, gratuit et non modifiable, dans un délai d'un mois après leur adoption définitive.

[45] Instruction M14, Tome 2, Titre 1, chapitre 4, §1.2.1.4.
[46] Les annexes aux documents budgétaires sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction comptable.
[47] Article 107. Entrée à vigueur le 9 août 2015.

En pratique, la commune met en ligne sur son site internet les 3 derniers comptes administratifs et le dernier budget. D'une façon générale, les délibérations ne sont présentes sur le site que pour les 12 derniers mois. Les ordres du jour du conseil municipal sont publiés en ligne depuis 2005 mais sans les comptes rendus ni les rapports de présentation.

Les notes explicatives de synthèse jointes au budget ne sont pas publiées. Les présentations brèves et synthétiques ne sont pas disponibles en tant que telles non plus, mais la commune présente via plusieurs pages distinctes une information à destination des citoyens qui pourraient en tenir lieu : grandes masses budgétaires en fonctionnement, en investissement, par domaine de politique publique et niveau de fiscalité.

La teneur n'est pas toujours informative, puisque par exemple la présentation des données de fonctionnement en 2020 titrait « *Pas de hausse des impôts locaux pour la 4ème année consécutive* » alors que, d'une part, les taux de fiscalité n'avaient pas encore été votés en 2020 (dans l'attente de l'élection du nouveau conseil municipal fin juin) et qu'après le relèvement des taux en 2017, la stabilité fiscale décidée en 2020 n'est donc poursuivie que depuis trois ans.

Après le rappel par la chambre à la commune de ses obligations en matière de transparence des données budgétaires, celle-ci a publié les budgets antérieurs, les rapports de présentation des documents financiers ou des débats d'orientation et des fiches synthétiques à destination des citoyens.

3.2.2 Les rapports d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que dans les communes de plus de 3 500 habitants un débat sur les orientations générales du budget (DOB) est organisé dans les 2 mois précédant l'examen de celui-ci. En application de l'article 93 de la loi du 27 janvier 2014 (dite loi « Maptam »), ce débat d'orientation budgétaire intègre une présentation de l'évolution et des caractéristiques de l'endettement de la collectivité. Par ailleurs, depuis la loi « NOTRé », les communes comptant plus de 10 000 habitants doivent établir un rapport enrichi pour le DOB[48]. Pour ce rapport enrichi, le document doit présenter la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs, en détaillant l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, les rémunérations, les avantages en nature et le temps de travail (cf. article D. 2312-3 du CGCT).

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) de la commune a eu lieu chaque année, pour les exercices 2014 à 2018. Il s'est tenu dans le délai de deux mois prévu par le code.

Le contenu des rapports pour le DOB est assez riche concernant les priorités politiques du projet de budget proposé par le maire. Cependant, le caractère chiffré des projets présentés, notamment en investissement, est très variable en début de période. Or, les exigences réglementaires sont allées croissantes entre 2014 et 2019 dans ce domaine, ce que les rapports présentés en conseil municipal ne reflètent qu'imparfaitement. L'évolution de la réglementation et l'analyse des contenus obligatoires est présentée en annexe n° 6.

La présentation des orientations budgétaires n'est pas un simple exercice de conformité. L'ordonnateur conserve la liberté de détailler uniquement une sélection de projets d'investissement parmi ses priorités. Cependant, les rapports présentés à Créteil devront à l'avenir combler les lacunes relevées en fin de période, portant sur des informations sans lesquelles les priorités du conseil municipal ne peuvent être mises en perspective. Ainsi, les niveaux prévisionnels de l'autofinancement brut et net, comme de l'endettement en fin d'exercice, doivent être présentés. La présentation qualitative d'un projet d'investissement (en cours ou annoncé) doit s'accompagner du montant global de l'engagement pluriannuel et du calendrier prévisionnel de réalisation pour que l'assemblée délibérante puisse suivre dans le temps l'effort d'investissement consenti.

[48] 3e aliéna de l'article L. 2312-1 : *« (…) le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail (…) ».*

Pour les exercices 2014 à 2019, les orientations budgétaires essentielles ont été données. Cependant, la présentation des choix fiscaux est systématiquement absente ou biaisée, ce qui est une grave lacune du point de vue du débat démocratique (devant les élus du conseil municipal et les citoyens), aggravée par le fait que les documents budgétaires de synthèse n'étaient pas publiés en ligne avant 2020 (cf. ci-dessus).

Les quatre hausses successives de taux d'imposition, votées entre 2014 et 2017, n'ont jamais été précédées d'un débat éclairant. Alors que le maire envisageait dès la préparation budgétaire cette hausse fiscale, la décision n'a pas été chiffrée ni même envisagée par écrit dans le rapport, ce qui limite sérieusement la portée du débat car le rapport écrit est envoyé par avance aux conseillers municipaux.

Oralement, le maire a indiqué la possibilité de procéder à des augmentations de taux d'imposition. Cette annonce n'était cependant jamais fermement présentée ni accompagnée d'un chiffrage de la hausse envisagée en euros ou en points de pourcentage.

À l'avenir, le maire devra présenter dans le rapport écrit les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget en matière fiscale, conformément à l'article D. 2312-3.

L'évolution prévisionnelle de l'autofinancement brut est présente et commentée depuis 2015. En revanche celle de l'autofinancement net, obligatoire depuis 2017, est absente. Cette lacune est d'autant plus problématique que l'autofinancement net est précisément négatif depuis 2017. Les évolutions pour 2016 de la masse salariale et des charges à caractère général sont chiffrées, avec les deux années antérieures comme comparaison, ce qui représente une amélioration significative de la transparence budgétaire (en fonctionnement) par rapport aux années précédentes.

Dans l'ensemble, la présentation de la structure et gestion de la dette (rétroactive) est riche.

Les engagements pluriannuels correspondants aux grands projets présentés sont chiffrés de façon variable. Comme le montrent les exemples en annexe n° 6, l'information du conseil municipal est insuffisamment claire et cohérente pour lui permettre un suivi dans le temps des grands chantiers du maire.

Le contenu du document est insuffisant en matière ressources humaines (RH) même s'il s'est largement étoffé depuis 2016 (cf. annexe n° 5). En effet en 2014 et 2015, le rapport de présentation ne comportait souvent qu'un paragraphe de quelques lignes sur l'évolution de la masse salariale. En 2016, le rapport fait une présentation essentiellement chiffrée et comporte les mentions obligatoires. Les rapports 2017, 2018 et 2019 étaient plus littéraires et présentaient des points intéressants et facultatifs quant à la formation ou la prévention de santé mais ne mentionnaient pas certains aspects pourtant obligatoires et importants relatifs à la décomposition de la masse salariale (traitements, régimes indemnitaires, nouvelle bonification indiciaire ou heures supplémentaires rémunérées) et des effectifs. Enfin, en 2019, les informations relatives aux avantages en nature distribués par la collectivité (logements et véhicules de fonction) ont disparu du rapport (ces avantages sont examinés en partie 6.1.4).

L'effet des mesures nationales sur la masse salariale est présenté, mais en l'absence de chiffrage systématique, la part respective des décisions locales et nationales sur l'évolution des dépenses de personnel n'est pas reconstituable. En 2018, l'effet des mesures dites « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) est commenté sur le même plan que celui de l'indemnité compensatrice de la CSG qui, pour les agents non titulaires, n'est pas compensée par l'État. Or, les deux effets sont sans commune mesure[49].

[49] La commune chiffre l'impact du PPCR à environ 300 000 €. L'effet de la compensation de CSG pour les contractuels est d'environ 30 000 € en 2018.

Au-delà de cette information souvent incomplète et donc irrégulière, associée à une présentation variable chaque année qui rend difficiles les comparaisons des rapports, le document n'indique pas davantage la mise en perspective de la masse salariale de l'année par rapport aux années passées et éventuellement aux années futures. Le conseil municipal n'est ainsi pas en mesure d'apprécier la trajectoire de la masse salariale et de mesurer l'impact des décisions en matière de RH.

3.2.3 La qualité et la sincérité de la prévision budgétaire

Les taux de réalisation des autorisations budgétaires sont présentés en annexe n° 10.

En dépenses de fonctionnement, les taux de réalisation sont proches de 100 % des ouvertures de crédit sur la base du budget primitif. Ils sont légèrement moindres sur la base des ouvertures de crédit incluant les délibérations modificatives, mais restent en moyenne de l'ordre de 95 % au cours de la période.

En dépenses d'investissement, les taux de réalisation sont supérieurs à 60 % des ouvertures du budget primitif (en émissions) et s'améliorent en fin de période pour s'approcher de 80 %. Après prise en compte des restes à réaliser de l'exercice considéré, ils dépassent même ce seuil en 2018. Disposer d'un outil comme le plan de programmation pluriannuel d'investissement améliorerait encore la qualité budgétaire (cf. partie n° 5.1.3).

3.3 Qualité de l'information comptable

3.3.1 L'inventaire communal et l'état de l'actif

Le suivi des immobilisations revient conjointement à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur doit recenser ses biens (inventaire physique) et connaitre leur valeur (inventaire comptable)[50]. Le comptable enregistre les immobilisations à l'actif du bilan, conformément à l'inventaire comptable de l'ordonnateur : il tient l'état de l'actif.

Selon la commune, le logiciel de comptabilité propose l'intégration à l'inventaire lors du mandatement d'une dépense d'investissement. À l'inverse, lors d'une cession, le logiciel permet de minorer l'inventaire comptable du montant de la valeur nette comptable. L'inventaire comptable est donc mis à jour automatiquement.

La vérification des plus gros biens immobilisés en valeur n'a pas montré d'anomalie majeure[51].

La discordance représente environ 0,5 % du bilan en actif brut et 0,2 % en actif net. La conformité à l'état de l'actif est donc plutôt satisfaisante.

Deux voies d'améliorations sont identifiées par la chambre. La mise à disposition du réseau d'assainissement a été prise en compte dans l'inventaire communal mais l'équivalent n'a pas été retrouvé pour la mise à disposition du réseau d'eaux pluviales. Les deux réseaux sont pourtant distincts. L'état de l'actif du budget principal ne mentionne pas d'immeubles de rapport, bien que la commune souligne être propriétaire de nombreux rez-de-chaussée dans les zone d'aménagement concertée (Zac), générateurs de recettes. La dotation aux amortissements des biens immeubles productifs de revenus est obligatoire, pour les biens acquis à compter du 1er janvier 1996. La délibération du 25 juin 2018 fixant les durées d'amortissement ne prévoit rien pour celles-ci. Leur enregistrement comptable incorrect a pour effet de minorer l'amortissement dans les comptes de la commune.

[50] Instruction M14, tome 2, titre 4, chap. 3.
[51] Pour la voirie communale, une anomalie peu significative a été relevée (*cf.* annexe n° 12).

3.3.2 Les immobilisations en cours

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées en fin d''exercice. Lorsque ces immobilisations sont terminées, elles doivent être transférées au compte 21. L'apurement du compte 23 participe de la sincérité du résultat car le maintien d'actifs en immobilisations en cours a pour effet de différer la charge d'amortissement.

La commune précise effectuer le virement du compte 23 vers les comptes 21 et 20 annuellement. L'instruction M14 précise que le transfert vers le compte 21 doit avoir lieu lorsque l'immobilisation est achevée.

Au cours de la période sous revue, on observe une forte évolution du compte 23. L'examen montre que cette évolution est portée principalement par les comptes 2313 et 2315. Le contrôle de cohérence entre les débits d'un exercice N et les crédits en N+1 montre que les travaux en cours sont transférés à 99 % au plus tard l'année suivante au compte 21. Le fonctionnement du compte semble donc régulier et l'application de la règlementation est donc satisfaisante.

3.3.3 Les rattachements

L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a fixé l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales à 1,2 % par an. En l'absence de contractualisation avec l'État, les communes dont les dépenses réelles de fonctionnement de 2016 sont supérieures à 60 M€ se voient fixer par arrêté préfectoral un niveau maximal annuel de dépenses réelles de fonctionnement par rapport à une base 2017. L'objectif du contrôle des rattachements a été de vérifier l'absence d'augmentation injustifiée de cette base.

L'instruction comptable indique que *« le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent (…)vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent (…) Le principe énoncé ci-dessus peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice ; toutefois, il importe de conserver chaque année, une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes »*[52].

La commune ne dispose pas de procédure interne écrite pour les rattachements. Seul un seuil de 10 € a été fixé. La détermination des dépenses et recettes à rattacher s'effectue comme suit :

- à compter du 15 novembre, l'engagement des dépenses par les services n'est plus possible ;
- un mois après cette date-butoir, une réunion a lieu afin de déterminer les dépenses à rattacher à l'année en cours.

Une analyse exhaustive des mandatements réalisés entre janvier et mars 2017 sur plusieurs comptes de charges a été pratiquée[53]. Le recensement des factures dont le service a été fait en 2016, sans y être rattachées ne comprend que de petites factures isolées, une seule facture est d'un montant supérieur à 10 000 €.

[52] Instruction M14, tome 2, titre 3, chap. 4, point 1.1.1.
[53] Comptes analysés non mentionnés dans le tableau car sans anomalies : 6068, 611, 615221, 615228, 6182, 6262.

3.3.4 Les amortissements comptables

Par délibération du 25 juin 2018, la commune a mis à jour une méthode fondée auparavant sur une série de délibérations adoptées entre 1996 et 2012. La classification des biens amortis a été précisée. Les durées d'amortissement fixées par le CGCT sont respectées. Les durées d'amortissement non fixées par le CGCT ne s'éloignent pas significativement des durées indicatives mentionnées dans l'instruction M14. Le calcul des amortissements est simplifié : un plancher de 500 € a été fixé.

Le comptable soulignait dès mars 2018 l'absence d'amortissement du compte 2181 « Installations générales, agencements et aménagements divers » relatif aux bâtiments dont la collectivité n'est ni propriétaire ni affectataire, ou qu'elle n'a pas reçu au titre de mise à disposition. Ce compte n'enregistre effectivement plus de mouvement à compter de l'exercice 2015 (cf. annexe n° 7).

En outre, il apparait une discordance avec l'état de l'actif, lequel présente un report systématique d'un an du déclenchement de l'amortissement des actifs, contrairement aux prescriptions de la M14 qui prescrit que « *l'amortissement est calculé à partir du début de l'exercice suivant la date de mise en service* ».

L'examen des tableaux d'amortissement n'a pas fait ressortir d'irrégularité significative.

Au budget annexe du chauffage urbain, la trésorerie a souligné que les comptes 201, 2131, 2181 ne donnait pas lieu à amortissement. Certaines charges d'amortissements pèsent sur le délégataire, d'autres sur le budget annexe de la commune, suite aux investissements effectués directement par celle-ci. Elle ne les comptabilise pas systématiquement.

Le comptable public dans un courriel de mars 2018 a rappelé à la commune la nécessité de procéder à l'amortissement de certains comptes (frais d'établissement, bâtiments, installations générales). Cette absence d'amortissement a conduit à minorer les charges d'une somme évaluée à environ 400 000 € annuellement.

La chambre rappelle également l'obligation d'amortissement des immobilisations, au budget primitif (BP) comme au budget annexe (BA). Les montants concernés sont significatifs au budget annexe, (cf. annexe n° 7).

Rappel au droit n° 3 : Procéder aux amortissements dans le budget annexe conformément à l'instruction comptable M14.

3.3.5 Le transfert des subventions d'équipement reçues

Les subventions reçues affectées à des dépenses amortissables, dites « transférables », doivent faire l'objet d'un transfert à l'actif sur le même rythme que l'amortissement sous-jacent. Celles affectées à des dépenses non amortissables doivent subsister au bilan.

L'ensemble des subventions reçues durant la période sous revue a été imputé au compte 132 « subventions d'investissement rattachées aux actifs non amortissables ». L'analyse des subventions reçues en 2017 et 2018 inscrites comme non transférables fait apparaître certaines subventions dont le caractère amortissable de l'immobilisation financée est avéré.

La commune reconnait qu'elle n'enregistre aucune subvention dans la catégorie transférable. Elle indique qu'en application de l'instruction comptable M14, les travaux ne sont pas amortissables. Cependant, elle aurait dû transférer au compte de résultat plusieurs subventions affectées à des biens indubitablement amortis.

C'est donc irrégulièrement que la commune s'est abstenue systématiquement de transférer les subventions reçues au compte de résultat. Il s'agit d'une obligation qui dépend de la nature du bien immobilisé, quel que soit le montant de la subvention.

En début de période sous revue, le passif enregistré au compte 132 s'élevait à 58 M€, en fin de période à 76 M€ : il a donc substantiellement augmenté. Les plus importantes écritures de subventions ont été imputées au compte 1328 et représentent des participations d'aménageur à des travaux d'aménagement d'espace public ou de services publics dans le cadre d'un projet urbain partenarial (PUP). Ces subventions ont bien un caractère non transférable.

Faute de connaître précisément l'origine et l'affectation des subventions présentes en compte au 1er janvier 2014, il n'est pas possible de savoir quel montant de subvention subsiste irrégulièrement au compte 132. Pour les subventions enregistrées à tort en 2017 et 2018, l'effet sur le compte de résultat n'est pas très significatif.

La chambre rappelle à la commune la nécessité de procéder au transfert des subventions d'équipement reçues conformément à l'instruction comptable.

3.3.6 Les provisions pour risques et charges

L'instruction M14 prévoit que « les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables ». Par ailleurs, l'article R. 2321-2 du CGCT prévoit qu'une provision est constituée à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance » et que, en dehors de ces cas, la collectivité « peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré ».

La commune indique ne pas procéder au provisionnement des contentieux, ceux-ci concernant principalement du contentieux indemnitaire pour lequel la commune est assurée. Elle prévoit annuellement 95 000 € pour les frais d'actes et de contentieux et 2 800 € pour les honoraires d'expert. Cette explication n'est toutefois pas satisfaisante et la commune ne peut s'abstenir d'évaluer son risque, surtout pour les enjeux importants.

Ainsi, la commune est exposée à un risque du fait de son appartenance au Syndicat Autolib' Vélib' Métropole (SAVM). Le litige actuel, auquel est exposé le syndicat mixte avec son ancien délégataire pour Autolib' porte sur des montants très significatifs : 235 M€. Le syndicat, au stade du contentieux juridictionnel désormais, pour une part au moins du litige, a prévu une provision de 20 M€ à son budget 2019 (étalée sur cinq ans en application de l'article R. 2321-2 du CGCT et de l'instruction comptable M14). La commune, en tant que membre du syndicat doit, tant que la compétence n'est pas transférée à l'EPT[54], enregistrer un engagement hors bilan au bénéfice du syndicat, au titre de l'article 14 des statuts de celui-ci : « *les collectivités (…) ne pourront pas être appelées pour combler un éventuel déficit de fonctionnement de cette activité, sauf faillite du délégataire (…) ou dispositions résultant de la convention* ».

Le contentieux ne constitue pas *stricto sensu* un cas d'ouverture obligatoire d'une provision au sens du CGCT. Cependant, la chambre rappelle à la commune la nécessité de procéder à une analyse du risque total auquel elle est exposée[55] et, le cas échéant, de se prononcer sur une traduction dans ses comptes via une dotation aux provisions, au besoin en étalant la charge comme le syndicat l'a lui-même fait (conformément à la M14).

[54] À ce stade, seule la compétence Vélib' l'a été.
[55] Au regard des informations disponibles, la part de Créteil dans le risque SAVM est approximativement de 1,7 % (19 stations sur 1 102 au 31 décembre 2017).

3.3.7 Les restes à recouvrer et les provisions pour dépréciation

Au 31 décembre 2018, les restes à recouvrer amiables et contentieux atteignent 4,6 M€[56]. Sur l'ensemble de la période ils représentent en moyenne 3,3 % des recettes réelles de fonctionnement, avec une amélioration en fin de période du recouvrement (2,6 % en 2018), cf. annexe n° 7. Le poids relatif des impayés reste cependant très important.

Or, la commune ne constitue pas de provisions pour créances douteuses.

Il s'agit pourtant d'une obligation fixée par l'article R. 2321-2 du CGCT. Il est conseillé de procéder par analyse statistique pour les créances courantes, complétée le cas échéant d'une analyse au cas par cas pour les créances exceptionnelles[57].

Le pourcentage des admissions en non-valeur au regard du montant total des créances[58] varie de 1 à 2 % pendant la période sous revue, ce qui apparait faible. L'évolution des créances contentieuses est donnée en annexe n° 7. Par ailleurs, les créances les plus anciennes et compromises ne sont pas toutes enregistrées au sein des sous comptes « contentieux » et figurent encore comme « amiables ».

Dans son rapport de 2020 sur la restauration scolaire, la chambre avait indiqué qu'environ 40 % du montant des factures émises ne donnent pas lieu à paiement en régie, le recouvrement étant alors confié à la trésorerie et que le montant et la proportion de ces impayés de régie étaient en progression pendant la période précédente.

L'analyse des créances par millésime est produite en annexe n° 7.

Les plus anciennes créances, de millésime 1998 à 2002, semblent faire l'objet d'un suivi personnalisé. En revanche, les créances des exercices 2003 à 2016 représentaient un nombre important de débiteurs, avec une créance moyenne inférieure à 100 €. Ces créances ne peuvent donner lieu à des relances individualisées (52 581 créances distinctes). Elles représentent plus de 3 M€ et, surtout pour les plus anciennes, leur recouvrement est compromis. L'absence de provisionnement de ces créances crée un risque d'insincérité du résultat de l'exercice.

La commune a mis en place plusieurs des recommandations du comité de fiabilité des comptes locaux[59] Elle autorise le comptable à procéder de façon permanente aux oppositions sur tiers détenteurs, elle a mis en place une commission des impayés scolaires et périscolaires réunissant chaque trimestre le comptable public et les services municipaux et une réunion semestrielle à destination des débiteurs professionnels. Elle a également mis en place l'avis des sommes à payer dématérialisé et modifié la régie de recettes des prestations scolaires et périscolaires en régie prolongée.

La chambre rappelle les dispositions du CGCT relatives aux dépréciations de créances. Elle rappelle en outre qu'au-delà des dépréciations, qui sont une écriture comptable provisoire, la commune doit s'interroger sur l'admission en non-valeur, en lien avec le comptable, des créances définitivement compromises.

Rappel au droit n° 4 : Constater une provision pour dépréciation des créances anciennes lorsque le recouvrement est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT.

[56] Comptes 41 et 46.
[57] Cf. *Guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables et des indus*, 2012, disponible sur https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_traitement_creances_irrecouvrables.v2.pdf
[58] Montant total des créances figurant aux comptes 4111, 4116, 4141, 4146, 46721, 46726.
[59] *Guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables et des indus*, disponible sur https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_traitement_creances_irrecouvrables.v2.pdf

3.3.8 Les immobilisations financières

Les immobilisations sont enregistrées aux comptes 26 et 27.

Tableau n° 3 : Soldes des principaux comptes d'immobilisations financières (en €)

compte	objet	2014	2015	2016	2017	2018
débit compte 261	titres de participation	3 379 350	3 763 365	4 225 333	124 301 898	124 406 313
débit compte 274	Prêts	229 401	229 401	229 401	229 401	229 401
débit compte 2764	créances particuliers et autres personnes de droit privé	0	1 799 549	3 617 501	5 327 854	18 480 926

Source : comptes de gestion

La principale opération au compte 261 est la souscription en 2017 du nouveau capital émis par Créteil-Habitat-SEMIC, acquis au moyen de l'excédent de liquidation de l'OPH de Créteil (cf. partie n° 1.3.2).

Le compte 274 enregistre les prêts effectués par la collectivité au bénéfice de personnes physiques ou morales. Pendant la période sous revue, le solde du compte n'a connu aucune évolution, restant stable à 229 401,07 €. L'inventaire indique que ce montant correspond à une somme due par la SEMIC à la commune depuis la fin des années 1960. Dans le cadre de l'aménagement du quartier de la Habette, la commune s'est endettée en 1967 afin d'augmenter le capital social de la SEM et d'éviter à cette dernière un emprunt en propre. Elle a demandé à la SEM de lui rembourser ce montant par annuité équivalente au crédit bancaire souscrit. Pour une raison inconnue, la SEMIC a cessé le remboursement en mai 1990 et le capital restant dû par elle depuis est fixé à 1 504 772,39 FF, soit 229 401,07 €.

La commune aurait dû utiliser cette somme en compensation pour l'acquisition des nouveaux titres de la SEMIC, ce qui lui aurait permis de recouvrer cette créance très ancienne et d'économiser sa trésorerie (cf. partie n° 1.3).

Le compte 2764 enregistre les créances sur personnes privées, notamment les avances à moyen terme accordées à un aménageur dans le cadre d'une opération d'aménagement et dont le remboursement est lié à l'avancement des travaux. Le compte 2764 connaît une forte évolution entre 2015 et 2018, du fait d'avances accordées à la SEMIC. À partir de 2015, la commune a imputé sur le compte 276 une subvention à la SEMIC qui couvrent l'annuité de deux emprunts que cet organisme a souscrit en 2007 pour achever la Maison de l'enfance dans la Zac de la Pointe du Lac. Il s'agit d'engagement hors bilan donné. La dépense annuelle, en diminution, représente 1,775 M€ en 2016 pour les deux emprunts cumulés. Auparavant, elle imputait cette dépense sur le compte 238. Par exemple, en 2016, elle a payé par mandat n° 9355 cette subvention sur le compte 2764 pour un montant de 1 775 951,19 €.

En 2018, la commune a viré le stock des subventions à la SEMIC encore présent au compte 23, pour un montant de 11 508 317 €, du compte 238 (« avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles ») au compte 2764, à la demande de la trésorerie.

Tableau n° 4 : Évolution des comptes 238 et 2764

en €	2014	2015	2016	2017	2018
compte 238	11 541 295	11 730 499	11 751 876	11 639 598	19 807
compte 2764	0	1 799 549	3 617 501	5 327 854	18 480 926

Source : comptes de gestion

Ces sommes correspondaient aux paiements effectués au profit de la SEMIC depuis la souscription du crédit, soit six annuités depuis 2009 enregistrées à l'état de l'actif (cf. annexe n° 7).

La commune enregistre désormais en immobilisations financières annuellement depuis 2015 le montant de subventions versées à la SEMIC. L'annexe n° 8 reprend les tableaux d'amortissement des deux emprunts subventionnés.

Au plan des principes comptables, le compte 238 identifie en principe les avances versées par la commune au profit d'entreprises ou de mandataires avant justification des travaux. Le compte 2764 identifie les avances à moyen terme accordées à un aménageur dans le cadre d'une opération d'aménagement, le moyen terme correspondant à une durée supérieure à un an et inférieure ou égale à cinq ans[60]. Ne s'agissant pas d'une immobilisation en cours mais d'une subvention à la fois en fonctionnement et en investissement, le recours au compte 27 est erroné. Le recours aux compte 204 n'était pas approprié non plus, s'agissant du remboursement d'un emprunt dû quel que soit le degré de réalisation *in fine* du bien financé. L'annexe n° 9 présente les écritures comptables appropriées pour ce type d'opération. L'instruction M14 prévoit le recours, pour la part en capital, au compte 1687[61]. Pour la part des intérêts financiers au sein de l'annuité subventionnée, le recours au compte 657 est adapté[62].

Par ailleurs, la commune aurait dû signaler cette subvention pluriannuelle comme engagement hors bilan donné, à l'annexe B1.5 du compte administratif, en indiquant le montant total et restant à courir en application des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT[63].

La partie d'intérêts subventionnés aurait dû venir en dépenses de la section de fonctionnement (657). Faute d'avoir procédé ainsi, la commune a indument majoré son résultat de fonctionnement et sa capacité d'autofinancement.

Tableau n° 5 : Erreur d'imputation cumulée liés aux subventions d'emprunt

Exercice	Charges non comptabilisées en SF	Rectification du résultat SF reporté
2009	541 490,15	541 490,15
2010	852 776,42	1 394 266,57
2011	787 178,23	2 181 444,80
2012	721 580,05	2 903 024,85
2013	655 981,86	3 559 006,71
2014	590 383,69	4 149 390,40
2015	524 785,49	4 674 175,89
2016	459 187,31	5 133 363,20
2017	393 589,12	5 526 952,32
2018	327 990,93	5 854 943,25
2019	262 392,74	6 117 335,99

Source : tableaux d'amortissement, calcul CRC

À fin 2019, le résultat de clôture en fonctionnement est ainsi indument majoré de 6,1 M€ environ. La commune devra rectifier sa pratique comptable à l'avenir.

3.3.9 La situation du budget annexe « chauffage urbain »

Comme présenté ci-dessus, ce budget n'amortit pas les actifs enregistrés au comptes 20 et 21. Ceci affecte significativement le résultat de l'exercice du budget annexe. Selon la commune, l'amortissement n'est pas requis pour les biens qui n'ont pas fait l'objet d'un plan d'amortissement. Mais ses propres lacunes dans l'adoption des plans d'amortissement pour les biens immobilisés par le passé ne l'autorisent pas à reporter indéfiniment leur amortissement, un point souligné à plusieurs reprises par la trésorerie. Les prescriptions de l'instruction M4 doivent être mises en œuvre.

---

[60] *Référentiel de contrôle interne – Processus « Immobilisations financières : processus prêts, avances, dépôts et cautionnements,* Comité de fiabilité des comptes locaux, 2017 disponible sur https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiabilisation/ci/rci_immo_fi_prets_comptable_vdef5.pdf

[61] Tome I, p. 24 : *« Le compte 1687 « Autres dettes » enregistre notamment les dettes résultant d'un engagement de rembourser à une collectivité (ou un à un établissement) un emprunt contracté par cette dernière, pour réaliser une opération en qualité de mandataire* ».

[62] Ibidem, p. 85 : « *Ce compte enregistre les concours volontaires de la collectivité ayant le caractère de charges courantes* ».

[63] Le comité de fiabilité des comptes locaux a rappelé dans une fiche les informations à renseigner.

Par ailleurs, ce budget retraçant l'activité d'un service industriel et commercial géré en régie ne dispose pas d'un compte propre au Trésor. Sa trésorerie est confondue avec celui du budget principal via la compte de liaison 451.

Tableau n° 6 : **Compte 451 de liaison avec le budget annexe**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Trésorerie nette du BA	- 5 749	- 671 778	764 693	618 406	246 010	570 931
dont trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	- 5 749	- 671 778	764 693	618 406	246 010	570 931

Source : comptes de gestion

En 2014 et surtout 2015 la trésorerie nette du budget annexe est négative. C'est donc le budget principal qui a couvert les besoins de trésorerie de la régie à cette période.

Le budget annexe du chauffage urbain, doté de l'autonomie financière, devrait règlementairement disposer d'un compte au Trésor spécifique, une régie d'une telle nature devant disposer d'un compte au Trésor en application de l'article R. 2221-84 du CGCT : « *Les fonds de la régie sont déposés au Trésor* » [64].

La pratique de la commune a eu pour conséquence de solliciter en 2015 la trésorerie du budget principal. Or, en application de l'article R. 2221-75 du code précité, la commune ne peut accorder une avance de trésorerie à sa régie dotée de l'autonomie financière que pour une durée déterminée, fixée par délibération du conseil municipal. La confusion des caisses a eu pour conséquence d'apporter une avance au budget annexe sans respecter la procédure précitée.

Après 2015, l'existence du compte de liaison conduit à un soutien illicite de la trésorerie du budget principal par la trésorerie du budget annexe. En effet, dans une telle configuration la confusion des trésoreries est en contradiction avec le principe de comptabilité séparée du service public industriel et commercial établi par le CGCT, qui permet à l'usager de ne financer que ce service, et non le budget communal.

La commune, en liaison avec le comptable public, doit doter le budget annexe d'un compte au Trésor spécifique. Le maire a indiqué son souhait d'engager des discussions avec la trésorerie concernant l'ouverture de ce compte.

Rappel au droit n° 5 : Doter le budget annexe d'un compte au Trésor (compte 515) en application de l'article R. 2221-84 du CGCT.

3.3.10 Appréciation générale

Le détail des contrôles relatifs à la qualité de l'information financière et comptable sont présentés en annexe n° 7.

Certains constats appellent la collectivité et le comptable à procéder à des écritures rectificatives et à enrichir les annexes du compte administratif. Dans l'ensemble, les erreurs de rattachement de l'exercice 2017 n'affectent pas significativement la base de départ de l'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement par l'État. Actuellement cet encadrement est suspendu du fait de la crise sanitaire.

Les erreurs d'imputation des subventions en annuités versées à Créteil-Habitat-SEMIC ont pour effet de biaiser le résultat de fonctionnement. La commune doit comptabiliser en charges la part de la subvention qui correspond aux intérêts financiers de l'emprunt ainsi subventionnés. L'erreur comptable commise jusqu'à présent affecte significativement le résultat de clôture.

[64] L'instruction comptable M4, spécifique aux services industriels et commerciaux, précise de même que *« tous les décaissements et encaissements, quel que soit leur mode sont constatés au compte 515 »* (titre 2, chap. 2, partie 1.5.).

4 INTEGRATION DE LA COMMUNE A GPSEA : L'EXERCICE DES COMPETENCES, LES SERVICES MUTUALISÉS ET LES FINANCES

La nouvelle organisation administrative issue de la création de la métropole parisienne confère à la MGP des compétences en matière d'aménagement de l'espace, de politique de l'habitat, de développement et l'aménagement économique, de politique sociale et culturelle, de protection de l'environnement. Les compétences directes des EPT portent sur le plan local d'urbanisme intercommunal, la politique de la ville, l'action sociale d'intérêt territorial, le logement social, la gestion de l'eau (potable et assainissement), les zones d'aménagement n'étant pas d'intérêt métropolitain et les déchets ménagers[65].

4.1 Le partage des compétences et les services mutualisés avec GPSEA

La création de l'établissement public territorial (EPT) GPSEA a modifié un certain nombre de pratiques existant à Créteil au temps de la communauté d'agglomération (jusqu'en 2015) et a conduit à une redélimitation des compétences, contrainte ou volontaire.

4.1.1 Le démantèlement de la mutualisation avec l'ancienne agglomération

L'intégration des services de la commune avec la communauté d'agglomération Plaine Centrale du Val-de-Marne (CAPCVM) était poussée avant 2016. Engagée en 2008, elle avait partiellement mutualisé les services ressources. Deux dispositifs différents étaient mis en œuvre.

- Un dispositif de « mise à disposition de services »

Ce dispositif, à la fois ascendant et descendant, a été adopté avant la période sous revue en juin 2011. Par délibération du 27 juin 2011, la commune a adopté une convention de mise à disposition de services de la communauté d'agglomération à la commune (mutualisation descendante). Par délibération du 27 juin 2011, la commune a adopté une convention de mise à disposition de services de la commune à la communauté d'agglomération (mutualisation ascendante).

En application de la mutualisation descendante, plusieurs directions générales adjointes de la CAPCVM ont été mises à disposition de la commune[66] par une convention du 8 juillet 2011, étendue à deux autres directions[67] par avenant du 16 janvier 2014. La convention a été prorogée en début de période sous revue par avenant de décembre 2014 jusqu'à fin décembre 2015, date de cessation juridique de la communauté d'agglomération suite à la création de la métropole du grand Paris et de ses établissements territoriaux. La convention de mutualisation ascendante a elle-même été prorogée à deux reprises.

Par délibération du 14 décembre 2015, la commune a adopté une nouvelle convention avec la CAPCVM, entrant en vigueur immédiatement pour une durée indéterminée. La convention établit une nouvelle mise à disposition de services de la CAPCVM à la commune, portant sur un nombre plus restreint de direction générale adjointe (DGA) (cf. tableau ci-dessous).

[65] Cf. art. L. 5219-5 du CGCT.
[66] La « direction générale » et 8 DGA.
[67] Soit 10 DGA.

La convention a donc été appliquée en 2016 alors que l'EPT nouvellement créé était substitué à l'ancienne communauté d'agglomération au sein de la convention[68].

Tableau n° 7 : Mise à disposition descendante de services de la CAPCVM (devenue EPT) au bénéfice de la commune

	2011	2014	2016
DGS	x	x	
DGA RH	x	x	x
DGA Culture	x	x	x
DGA Communication externe et cabinet	x	x	x
DGST	x	x	x
DGA Affaires générales	x	x	
DGA Développement durable	x	x	
DGA Ville et sport	x	x	
DGA Finances	x	x	x
DGA Démocratie locale		x	x
DGA Prévention sécurité		x	

Source : CRC d'après délibérations

Dans le sens inverse, trois directeurs généraux adjoints de la commune étaient en début de période sous revue mis à disposition de la CAPCVM (sens ascendant) : « commande publique », « urbanisme et habitat », « action sociale et logement ».

Durant cette période transitoire (à partir de 2016), le périmètre de services intercommunaux mis à disposition de la commune de Créteil a donc été réduit. En fin de période (2019), la mutualisation était entièrement terminée.

- Un dispositif de « services partagés »

Ce dispositif a été adopté avant la période sous revue. Par délibération du 5 décembre 2011, la commune a adopté une convention de mise en commun de services avec la CAPCVM en matière de ressources humaines, informatique, multimédia, sports et affaires générales.

Suite à l'adoption de la loi « Maptam » créant la métropole, la commune n'a pas souhaité que les agents des services communs soient transférés à l'agglomération. Par délibération du 14 décembre 2015, la commune a résilié la convention de service partagés de 2011 et a adopté une convention plus restreinte portant uniquement sur le service du système d'information géographique (SIG). Il a été mis fin à cette mutualisation résiduelle en 2017[69].

Une autre mutualisation a été établie par une délibération du 5 décembre 2011, adoptant une convention de mise à disposition de services de la commune de Créteil à la CAPCVM.

Cette convention a été résiliée par la délibération du 14 décembre 2015, qui lui a substitué un autre accord. Par convention du 21 décembre 2015, les services communaux suivants sont mis à disposition de la CAPCVM : le service prévention sécurité pour le gardiennage des équipements communautaires, le service formation, le service médico-social, une partie du service santé et une partie du service des sports (uniquement le directeur et son adjointe).

[68] En pratique, c'est la direction générale de l'ex-CAPCVM qui en 2016 assurait l'intérim de l'EPT jusqu'à l'adoption de la délibération relative au tableau des emplois fonctionnels.
[69] La commune a adopté une convention en 2019 (n° D2019-4-1-46) pour obtenir la mise à disposition des données du SIG territorial, mais il ne s'agit pas de mutualisation de services au sens propre.

Le partage de services a également survécu sous une forme un peu différente concernant la direction des systèmes d'information (DSI). Par délibération du 14 décembre 2015, la commune a adopté une convention avec la CAPCVM de mise à disposition réciproque d'agents pour la DSI. Les considérants de cette délibération indiquent que « *la construction du futur EPT invite à revisiter cette démarche de mutualisation des services* », qu'« *un accent plus fort est mis sur la sécurisation juridique des agents travaillant au sein des services mis à disposition, dans un contexte de forte évolution institutionnelle* ». La convention a été signée fin 2015 pour mettre en place une direction des systèmes d'information unique, employant des agents des deux entités et donnant donc lieu à des refacturations réciproques.

Le dispositif de services partagés a donc été largement arrêté.

4.1.2 Les délimitations de compétences entre la commune et GPSEA

Le territoire n° 11 Grand Paris Sud Est Avenir a été constitué sur la base de plusieurs groupements de communes antérieurs et d'une commune isolée (cf. partie n° 1). Par ailleurs les groupements disposaient de compétences facultatives et optionnelles différentes. La constitution d'un groupe de compétences homogènes pour GPSEA a impliqué un long travail de redéfinition des compétences optionnelles et, le cas échéant, de l'intérêt territorial, qui s'est traduit dans certains cas par des restitutions de compétences aux communes et dans d'autres par un partage plus ou moins formel (et plus ou moins régulier) des compétences.

Les compétences obligatoires suivantes sont pleines et entières et fixées par la loi NOTRé : les documents d'urbanisme réglementaires à l'échelle du territoire, l'élaboration d'un plan climat air-énergie, la politique de la ville, la gestion des déchets ménagers, l'eau et l'assainissement.

Les compétences suivantes sont partagées avec la Métropole du Grand Paris : le développement économique et l'aménagement, social et culturel ainsi que l'habitat.

Les compétences facultatives ou optionnelles héritées des anciennes intercommunalités en début de période sous revue sont : la fabrication et la livraison de repas, le tourisme dont les itinéraires de découverte, l'aménagement et l'entretien des itinéraires cyclables, la coopération décentralisée, l'accessibilité, la propreté urbaine et l'hygiène publique.

L'élargissement du territoire de la coopération intercommunale avait déjà incité la commune de Créteil en 2015 à revenir en arrière en matière de mutualisation de services stratégiques et à adopter des régimes transitoires de partage de services. La redéfinition progressive des compétences transférées au niveau supérieur à partir de 2016 a ensuite entrainé un ajustement du partage de services, qui a trouvé en 2019 son point d'équilibre.

4.1.2.1 La coordination entre la commune et GPSEA

Une fois les organes de gouvernance de GPSEA installés, le territoire s'est prononcé sur le maintien ou la restitution des compétences optionnelles ou facultatives exercées antérieurement par les groupements de communes : ces restitutions n'ont donc concerné qu'une portion du territoire. Ainsi, trois compétences initialement assumées par la CAPCVM repris temporairement par l'EPT GPSEA ont été restituées aux communes concernées : la restauration collective (examinée par la chambre dans son rapport précédent), la propreté urbaine et l'hygiène publique[70]. En sens inverse, la commune de Créteil a transféré par délibération du 6 mars 2017 certains équipements culturels et sportifs[71] à GPSEA.

[70] Délibérations de GPSEA du 13 décembre 2017 n^{os} CT2017.7/120-1, CT2017.7/120-2, CT2017.7/120-3.

[71] Piscine Sainte-Catherine, du Colombier, de la Lévrière ; établissements de lecture publique : médiathèques BibliBleuets, de la Croix des Mèches, relais-Village, de l'Abbaye-Nelson Mandela, ludothèque du Palais ; conservatoire Marcel Dadi ; MAC André Malraux et Parc des sports Duvauchelle.

Ces transferts de compétences en sens contraire ont provoqué un remaniement des services partagés, par petites touches et très progressivement, présenté dans la partie suivante. Les transferts de personnel sont détaillés en partie n° 6.

GPSEA a également adopté un mode de fonctionnement associant les maires et les services par la voie de chartes de coopération, en matière de culture et sport (compétence optionnelle) comme d'aménagement (compétence obligatoire).

4.1.2.1.1 Les « chartes de coopération »

La charte de coopération en matière culturelle et sportive rappelle certains principes applicables au transfert des biens nécessaires à l'exercice de la compétence. En cas de bâtiment continuant d'abriter des activités communales, un règlement de mise à disposition doit être adopté en application de l'article L. 5219-12 du CGCT. La charte prévoit des conventions transitoires permettant de mettre à disposition de l'EPT les personnels affectés aux équipements concernés, dans l'attente de leur transfert « *à un rythme compatible avec les exigences d'information, de dialogue avec le personnel, de réunion des instances paritaires, de passation d'avenants de marchés* ». Durant cette transition, la commune poursuit provisoirement la gestion directe de l'équipement au nom du territoire qui en rembourse la charge à la commune.

Par la charte, GPSEA s'engage également à des actions en faveur de la commune, en particulier la mise en place des instances de concertation et d'orientation où les communes font part de leur priorité de travail et de leur demande de créneaux horaires (cf. annexe n° 12).

En matière d'aménagement, le transfert de la compétence a été progressif et a maintenu certains résultats financiers d'opérations à la commune. L'aménagement est une compétence obligatoire des EPT, sauf certaines zones qui sont désignées expressément comme relevant de MGP elle-même : il n'y en a aucune à Créteil.

Le territoire a délibéré le 13 décembre 2017, dans le délai légal, pour définir sa compétence « aménagement ». Les considérants de la délibération exposent clairement la philosophie d'un transfert partiel : « *c'est dans cet esprit que s'inscrit la démarche d'interprétation des textes par le Territoire favorable à la préservation d'une compétence communale ; qu'en prenant l'initiative de délibérer sur la compétence aménagement, GPSEA cherche à préserver le pouvoir des communes dans ce secteur et à circonscrire les conséquences de la loi NOTRé pour qu'elle ne conduise pas à un dessaisissement total des maires* ». À cette date, seules sont explicitement transférées à GPSEA les zones cristoliennes de Mont-Mesly (Anru) et Europarc. Par une autre délibération du 13 décembre 2017, le territoire a adopté un modèle de convention de service partagé qui lui permet de s'appuyer sur les services communaux d'aménagement. Le territoire a ensuite proposé aux commune une charte régissant l'exercice de cette compétence.

Suite aux observations du contrôle de légalité de la préfecture, le conseil de territoire a délibéré de nouveau en avril 2018 pour constater que désormais « les communes sont dessaisies de la compétence « aménagement de l'espace » telle que définie par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et que l'ensemble des opérations d'aménagement sont transférées au Territoire ». Suite à cette délibération, l'ensemble des Zac a été transféré.

Par délibération du 8 octobre 2018, la commune a adopté la charte de gouvernance relative à l'exercice de la compétence aménagement de l'espace et une convention transitoire de services partagés avec l'EPT. La charte de gouvernance ménage une place importante aux communes dans les décisions d'aménagement. Cette charte ne remplace pas les dispositifs de gouvernance préexistants en matière de politique de la ville. En préambule, GPSEA rappelle sa volonté de refuser tout dessaisissement des communes dans le champ de leurs interventions stratégiques, notamment en matière d'aménagement du territoire. La compétence PLU est exercée de manière liée, dans le strict respect de la volonté du maire et l'exercice du droit de préemption urbain est délégué aux communes chaque fois que nécessaire.

GPSEA s'engage en particulier à respecter certains principes :

- Principe de subsidiarité : le territoire n'agit que lorsqu'il est compétent, « dans le respect des communes ».
- Principe d'additionnalité : l'intervention du territoire doit se mettre au service de chacune des communes.
- Garantie de maintien de la relation de proximité et de participation à la vie locale : les citoyens des communes sont pleinement associés à la définition et au suivi des projets, de même que l'ensemble des acteurs et institutions œuvrant sur le territoire.
- Les futurs projets d'aménagements des communes « dont la maîtrise d'ouvrage territoriale ou municipale est questionnée », font l'objet de discussions en commission d'aménagement en association avec le maire.

Le maire est invité à chaque réunion de la commission d'aménagement de l'EPT portant sur un sujet communal ; il prend part au débat. Avant le passage en bureau du territoire, un temps est réservé à l'examen municipal si le maire le souhaite. Des comités de pilotage sont mis en place pour les opérations d'aménagement, présidés par le maire. Des comités techniques conjoints préparent ces réunions.

4.1.2.1.2 Les zones d'aménagement

La commune a transféré la compétence d'aménagement à son territoire pour toutes les Zac suite à la délibération d'avril 2018. L'opération des Bleuets, qui n'est pas une Zac, est restée dans le giron communal. La « commission locale des charges transférées » (CLECT) s'est réunie ensuite dans un délai assez bref.

Pour les Zac classiques anciennes, un accord original trouvé en CLECT en novembre 2018[72] avec le territoire consiste à conserver les résultats financiers à la commune pour certaines zones. Les opérations « achevées ou quasi-achevées » restent au bilan de la commune. Les opérations dont l'aménagement a été initié par les communes et non achevées sont finalisées par le territoire mais le résultat de l'opération, excédentaire ou déficitaire, est renvoyé à la commune, qui assume donc le risque financier final. Pour les opérations en cours de lancement ou « en réflexion », un accord doit être recherché entre les deux niveaux.

Le transfert des zones existantes s'est accompagné de modalités très variables selon le type d'opérations.

Tableau n° 8 : **Répartition des rôles selon l'accord local pour l'aménagement**

Type d'opérations	Définition	Doctrine de traitement des flux financiers
Opérations déjà territoriales au 1er janvier 2018	Opérations d'aménagement qui étaient déjà de compétence territoriale	Bilan porté par GPSEA (reprise des engagements)
Opérations à clôturer pour le compte des communes	Opérations achevées ou quasi-achevées, en attente de clôture et de versement des derniers flux à partir du bilan définitif	Bilan porté par la commune
Opérations en cours d'aménagement	Opérations dont l'aménagement a été initié par les communes nouvellement transférées au Territoire	Opération excédentaire : excédent reversé à la commune Opération déficitaire : déficit porté par la commune
Opérations en maturation ou à venir	Opérations en réflexion encore au stade des études / de la maîtrise foncière	Opération lancée une fois accord trouvé entre GPSEA et la commune sur le bilan
Opérations ANRU	Opérations dans un périmètre de conventionnement ANRU, faisant l'objet de financements à ce titre	Opération lancée une fois la convention avec l'ANRU signée (intégrant les règles du scoring ANRU) et un accord trouvé entre GPSEA et la commune sur le bilan

Source : commune

[72] Les zones de Créteil sont présentées p. 10 du rapport devant la CLECT.

Le territoire délibère sur le compte-rendu d'activité de la SEMIC depuis 2018. Il porte sur les zones suivantes : Zac des Mèches-Palais, des Sarrazins, Europarc, Pointe du Lac et centre ancien, ainsi que sur l'opération de requalification de l'Échat et le projet de renouvellement urbain du Mont-Mesly. En pratique cependant, même les zones transférées continuent d'intéresser la commune du point de vue financier et opérationnel et la zone des Bleuets est restée communale.

Pour la nouvelle Zac de Mont-Mesly, c'est bien GPSEA qui a conduit la procédure de choix de l'aménageur en 2018. Cependant, la commune est associée à la conduite opérationnelle. Selon la convention Anru du 23 mars 2017 signée avec les autorités de l'État pour la zone de Mont-Mesly, la commune « *conserve, en lien permanent avec la direction de la Politique de la ville de GPSEA, son rôle de pilote stratégique et opérationnel du projet de renouvellement urbain* » (art. 8.2). L'article 8.1 instaure une gouvernance large de concertation entre le niveau intercommunal, reconnu comme « *privilégié* » et les communes. Ce protocole de préfiguration a été confirmé par une convention signée le 5 mars 2020. Le Territoire a créé un service « aménagement » en propre, ce qui montre l'intégration progressive de l'expertise au sein de l'établissement.

Il existe également deux opérations nationales sur le ban communal (Triangle de l'Échat et Petits-Prés-Sablières). Pour ces zones où l'État est décisionnaire, GPSEA et la commune sont les interlocuteurs de l'aménageur choisi par l'État (Grand Paris Aménagement pour le Triangle de l'Échat, Valophis pour Petits-Prés-Sablières).

Dans la zone de l'Échat où l'essentiel du foncier a été cédé à l'État, la société du Grand Paris (SGP) a créé le 19 juillet 2017 une Zac « Triangle de l'Échat » à côté de la future gare du Grand Paris Express, et la commune avait déjà concédé les opérations d'aménagement du « projet urbain » du quartier de l'Échat (hors Zac) à la SEMAEC[73] par délibération du 28 juin 1999. La commune a prorogé fin 2016, soit juste avant le transfert de compétence, la convention conclue avec son aménageur jusqu'en 2026. En décembre 2017, la SGP, la commune et la SEMIC ont initié un grand projet immobilier au-dessus de la future gare de l'Échat avec la Société du Grand Paris.

L'opération de rénovation urbaine des Bleuets, conventionnées avec l'Anru en 2018, est gérée hors Zac. Cette opération n'est pas évoquée par les délibérations de GPSEA et reste en pratique gérée par la commune.

En résumé, quatre zones d'aménagement concertée (Zac) classiques et une zone conventionnée avec l'Anru (nouveau programme) ont ainsi été transférées à l'EPT au 1er janvier 2018, ainsi que l'opération du quartier de l'Échat concédée à la SEMIC en 1999. L'opération Duvauchelle relevait déjà de l'ancienne agglomération CAPCVM avant 2016.

Tableau n° 9 : Opérations d'aménagement en cours sur le territoire de la commune et leurs responsables

Opérations relevant de…	l'État	la commune	GPSEA
Zac classiques	Triangle de l'Échat (GPA)		Sarrazins, Pointe du Lac, Europarc, Centre ancien
Zac Anru	Petits-Prés-Sablières		Mont-Mesly (rôle partagé)
Opérations hors Zac		Les Bleuets (Anru)	Quartier de l'Échat (hors GPA), Duvauchelle Est

Source : CRC d'après délibérations, CLECT novembre 2018, site internet et entretiens

La commune reste associée aux grandes décisions pour la Zac de Mont-Mesly conventionnée avec l'Anru et a gardé la main sur l'opération des Bleuets (qui n'est pas une Zac). Enfin, la commune et GPSEA ont convenu que Créteil restait l'affectataire des résultats financiers des opérations de zone engagées avant 2018, donc le transfert est incomplet (cf. partie n° 5.2.2).

[73] Devenue Créteil-Habitat-SEMIC.

À ce stade, le partage des compétences entre la commune et GPSEA doit être précisé dans le respect de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et reste affecté par des dispositifs transitoires ayant des répercussions sur longue période.

4.1.2.2 L'instauration des services partagés après 2016

Après la création de GPSEA, la commune a rapidement remanié les dispositifs transitoires, en accord avec l'EPT. La nouvelle architecture, beaucoup plus légère, porte à la fois sur des services fonctionnels et des services opérationnels.

- Services fonctionnels

Par délibération du 5 décembre 2016, la commune a abrogé la convention transitoire de services partagés issue de la délibération du 14 décembre 2015 et adopté plusieurs nouvelles conventions de services partagés : d'une part, pour les services formation, médico-social, et santé/ergonomie, et d'autre part, pour une partie du service prévention sécurité (pour le gardiennage des équipements d'intérêt territorial situés à Créteil[74]). La mise en commun d'une partie du service des sports, non reconduite en 2016, a été traitée séparément.

Dans les deux cas, il s'agit d'une mutualisation ascendante : les agents sont statutairement employés par la commune et placés pour l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité du président de l'EPT. Les conventions ont été signées le 1er février 2017 pour une durée indéterminée, sauf la convention en matière de santé ergonomie, courant initialement jusqu'au 30 juin 2017 puis reconduite[75].

- Services opérationnels

  - Interventions sur la voirie

Certaines communes bénéficiaient de services spécifiques hérités des anciennes intercommunalités (dont Créteil pour la propreté urbaine, l'hygiène publique et la cuisine centrale). Ces communes ont voulu garder ces services mais les autres communes ne souhaitent pas toutes y recourir. Le conseil de territoire a restitué ces compétences aux communes par délibération du 13 décembre 2017[76]. En l'absence de généralisation possible, Créteil exerce depuis la compétence mais recourt en pratique aux services du territoire.

Par délibérations du 11 décembre 2018, la commune a adopté deux conventions de services partagés afin de pouvoir utiliser les services de l'EPT en matière de nettoiement des voiries et parcs de stationnement et d'hygiène publique[77]. Il s'agit d'un dispositif de mutualisation descendante[78] qui prend effet à compter du 1er janvier 2018[79].

La première convention met à disposition le service de l'établissement public territorial de « nettoiement des voiries et parcs de stationnement » au bénéfice de la commune, en application de « *l'article L. 5211-4-1, III, du code général des collectivités territoriales* ». La commune rembourse à l'établissement public territorial les frais de fonctionnement du service mis à disposition sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement qu'elle constate. Les remboursements des frais s'effectuent sur la base d'un état annuel établi par l'établissement public territorial, indiquant les moyens consacrés par le service mis en commun.

[74] À savoir : le parking et la médiathèque Nelson Mandela, le parking de l'Échat, le parking de la Brèche.
[75] Cf. délibération n° 2017-3-1-051 du 26 juin 2017 et avenant de même date.
[76] N° 2017.7/120-1.
[77] Plus exactement « *capture des animaux errants et ramassage des animaux morts sur la voie publique ; désinsectisation des bâtiments ; désinfection des bâtiments* ».
[78] Le service de restauration collective, examiné dans le rapport dédié de la chambre, a également été mis à disposition de la commune.
[79] La délibération communale est tardive mais le territoire a délibéré sur le sujet dès le 13 décembre 2017.

La deuxième convention met à disposition de l'établissement public territorial le service « hygiène publique » au bénéfice de la commune.

Selon les conventions, les agents de GPSEA concernés *« sont mis à disposition de plein droit, à titre individuel, au Maire de la commune pour la durée de la convention »*. La commune s'engage à rembourser à GPSEA les frais de fonctionnement du service mis à disposition sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement qu'elle constate.

La commune a ensuite adopté des conventions financières qui cherchent à « *neutraliser* » les conséquences financières du partage de certains services du fait que « *les charges de fonctionnement refacturées en partie dans le cadre de la convention de service partagé [sont] valorisées en partie dans l'attribution de compensation versée à la Métropole du Grand Paris* ».

Le 11 décembre 2018, la commune a adopté par délibération les conventions financières encadrant cette mutualisation avec GPSEA, dans le domaine des compétences propreté urbaine, hygiène publique et restauration scolaire. Ces deux conventions instaurent une « *compensation* » (ou subvention) que GPSEA doit verser à la commune.

Pour la propreté urbaine, la convention fixe la compensation financière de GPSEA pour les charges liées à la refacturation de l'activité du service partagé sur la voirie territoriale. Le coût à compenser est arrêté en annexe à la convention à 4 158 093 €, selon un nombre d'équivalent temps plein (ETP) théorique arrêté pour chaque action. Au total, 130,28 agents (en équivalents temps plein) sont valorisés, ainsi que les coûts analytiques des « machines » et des « bâtiments ».

Pour l'hygiène publique, la convention fixe la compensation financière de GPSEA pour les charges liées à la refacturation de l'activité du service partagé sur la voirie territoriale. Le coût à compenser est arrêté en annexe à la convention à 225 030 €, selon un nombre d'ETP théorique arrêté pour chaque action. Au total, 2,15 agents (en équivalents temps plein) sont valorisés, ainsi que les coûts de certains marchés.

Ces conventions ont ensuite été modifiées en 2019 afin d'opérer une compensation comptable entre les créances croisées, par délibération du 24 juin 2019. En application de ces nouvelles conventions, la commune règle la différence entre la « compensation » (subvention) fixe arrêtée au 31 décembre 2017 et la revalorisation contractuelle due à GPSEA en application des conventions (par exemple 2,2 % en 2019). Une délibération de fin décembre 2019 en a tiré les conséquences au plan budgétaire, en supprimant environ 8,7 M€ de produits[80] au chapitre 70 et des charges d'un montant équivalent au chapitre 011.

Des mutualisations existent également dans le cadre des nouvelles compétences de l'EPT, en dehors des anciennes compétences intercommunales récupérées en 2016. Il existe ainsi un service « entretien de la voirie » qui intervient à Créteil tant sur la voirie communale que territoriale, dont la commune souligne que dans ce cadre les refacturations sont effectuées sur base réelle, c'est-à-dire les coûts sont établis en fonction des interventions sur la voirie territoriale, pour être ensuite refacturés à GPSEA.

Pour les services des anciennes compétences intercommunales récupérées, la commune et l'EPT ont choisi une continuité opérationnelle plutôt porteuse de risques dans la mise en œuvre. Il a été difficile d'établir la base des refacturations de services « hygiène publique », « nettoiement des voiries » et « entretien de voirie » et les parties ont préféré se répartir le coût en fonction de la longueur respective des voiries communale et territoriale. Désormais ces refacturations évoluent désormais par indexation (sauf pour l'entretien de voirie). En pratique, la commune ne rembourse plus le coût de ces agents à GPSEA depuis 2019 (cf. ci-dessous) et il est difficile de savoir quel pourcentage de leur activité est consacré à la gestion communale.

[80] Le reliquat du montant à compenser est constitué par les refacturations en matière de restauration collective, examinées par le rapport précédent de la chambre.

- Équipements culturels et sportifs

La commune ayant transféré par délibération du 6 mars 2017 certains équipements culturels et sportifs à GPSEA, une convention transitoire en matière de culture et sports a été conclue « *dans l'attente du transfert effectif des services ou parties de services concourant à l'exercice de la compétence* » par décision conjointe[81] après avis du comité technique. Les services mis à disposition de l'EPT sont ceux concourant à l'exercice de la compétence *« construction, aménagement, entretien et fonctionnement* » des équipements susmentionnés.

Par délibération du 11 décembre 2017, la commune a adopté une convention définitive de services partagés avec GPSEA au titre de la compétence « équipements culturels et sportifs », remplaçant la convention transitoire, afin de mettre à la disposition du territoire une partie des services de la DGST : régie bâtiments, parcs et jardins, garage et une partie du service sécurité. La convention du 12 janvier 2018 prend effet à compter du 1er juillet 2018 pour une durée de deux ans, renouvelable une fois.

Elle a été transformée en convention à durée indéterminée par délibération du 24 juin 2019. La convention fixe les règles des services partagés relatives à l'exercice de la compétence « construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt territorial ».

Les agents communaux concourant à l'exercice de la compétence territoriale en matière de culture et sports, telle que définie par les délibérations, n'ont donc pas été transférés à GPSEA mais mis à disposition pour une durée indéterminée, et leur coût est facturé à l'EPT. Cette modalité permanente, qui déroge au principe du transfert des services à la collectivité compétente, est conforme aux dispositions de l'article L. 5219-12[82].

- Aménagement

Par délibération du 8 octobre 2018, la commune a adopté une convention transitoire de services partagés avec l'EPT en matière d'aménagement. La convention transitoire passée le 5 novembre 2018 avec GPSEA prévoit les modalités de mise à disposition des services communaux concourant à l'exercice de la compétence. Les services concernés sont : direction du développement et du foncier, direction de l'urbanisme opérationnel, agents rattachées à la direction générale adjointe. La convention est en vigueur jusqu'à « *la date de décision conjointe de transfert à l'EPT des personnels* » concernés par la compétence aménagement mais reste manifestement provisoire à ce stade.

- Situation globale en 2020

Dans l'ensemble, la plupart des dispositifs de mutualisation antérieurs ont été réduits ou terminés. En résumé, les services communaux actuellement partagés au bénéfice de GPSEA en matière de nouvelles compétences territoriales concernent les activités suivantes : entretien de voiries territoriales, interventions des « régies bâtimentaires » communales dans les équipements culturels et sportifs territoriaux, intervention des services d'urbanisme des villes sur les opérations d'aménagement sous maîtrise d'ouvrage territoriale. Selon la commune, cette mutualisation a permis de limiter la création de nouveaux services au sein du Territoire.

Le nombre d'agents (en équivalents temps plein) mutualisés avec l'EPT est devenu assez faible fin 2019. Il s'agit d'ailleurs autant d'une mutualisation ascendante que descendante, signe d'une intégration entre le territoire et sa commune principale encore progressive. Créteil, en tant que chef-lieu, joue probablement un rôle important pour GPSEA en pourvoyant le territoire en compétences humaines bien précises (prévention, médico-social, aménagement, etc.). Le maire, qui est également le président de GPSEA depuis 2016, souligne qu'il ne s'agit pas du signe d'une intégration encore limitée du territoire mais plutôt d'une bonne gestion (efficience du service public), avec le souci d'éviter la création de services territoriaux faisant doublon.

[81] La convention est en vigueur jusqu'à la date de cette décision conjointe (art. 1er).

[82] « *Les services des communes membres d'un établissement public territorial concourant à l'exercice des compétences mentionnées au même I soumises à la définition d'un intérêt territorial et déclarées d'intérêt territorial peuvent être en tout ou partie mis à disposition de cet établissement public territorial* » (2e alinéa du II).

Les dispositifs de mutualisation constatés en 2019 et à l'origine transitoires sont devenus définitifs, en droit ou en pratique. La chambre constate qu'il est difficile d'apprécier la cohérence d'ensemble du dispositif des services partagés : parfois ascendants, parfois descendants, ils répondent en partie au souhait d'éviter la création de services territoriaux doublonnant les services municipaux et en partie, selon les considérants des délibérations, à l'objectif de stabilité de l'employeur des agents selon leur situation d'avant 2016.

4.2 Les conséquences financières des mutualisations et des transferts de compétence

4.2.1 Le traitement financier des services liés aux anciennes compétences intercommunales restituées

Hors dépenses de personnel, les refacturations de frais entre la commune et l'EPT sont imputées en principe aux comptes 62876 et 70876 dans le sens respectivement descendant et ascendant. Concernant les refacturations de personnel, les flux s'imputent aux comptes 6216 et 70846 pour respectivement le personnel affecté par l'EPT et mis à disposition du groupement. Des crédits de remboursements réciproques étaient prévus au budget principal aux articles 62876 (par exemple 9,7 M€ de dépenses en 2018) et 70876 (9 M€ de recettes en 2018), mais ces crédits n'ont pas été utilisés.

Tableau n° 10 : Refacturations réciproques effectives entre la commune et l'EPT

Libellé	Mise à dispo. facturée de personnel à l'EPT	Remb. personnel affecté par l'EPT	Remb. frais par l'EPT	Remb. frais à l'EPT
Compte	70846	6216	70876	62876
2016	2 715 846	535 000	373 094	-
2017	2 499 067	131 686	794 863	-
2018	1 542 045	14 171	332 448	-
2019	1 587 536	0	354 731	45 815

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

En 2018 en effet, aucun frais (hors personnel) n'a été remboursé à l'EPT au compte 62876, puisque les refacturations se font avec un an de décalage et que l'EPT, par une subvention implicite, a pris en charge intégralement le coût des services[83] de 2017. En 2019, la commune a réglé la différence entre le coût actualisé de 2018 (+ 2,2 % par convention) et le coût de 2017, soit 45 815 €.

L'EPT s'est abstenu de refacturer les frais intégralement : les parties ont décidé de compenser certains flux, tout d'abord sans texte en 2018 puis en application de la délibération du 24 juin 2019. Par délibérations concordantes[84], la commune de Créteil et GPSEA ont choisi le dispositif suivant : le territoire attribue un montant forfaitaire chaque année à la commune, égale au coût historique (2017) de ces services, soit 8,5 M€. Mais il n'était pas loisible à l'EPT de prendre en charge le coût d'une compétence perdue. GPSEA a sollicité l'accord de la préfecture pour ce montage financier en novembre 2018, qui a été accordé en mars 2019. La commune n'a alors réglé à l'EPT que la différence entre le coût actualisé et le montant forfaitaire (valeur 2017) pris en charge par son territoire. Cette compensation avait pour objet principal de limiter la hausse des dépenses réelles de fonctionnement, encadrées par arrêté du préfet de septembre 2018 en application du VI de l'article 29 de la loi de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 (dispositif dit « de Cahors »), puisque seuls 45 000 € sont facturés, et non pas 8,5 M€.

[83] Restauration scolaire, propreté urbaine, hygiène publique.
[84] N° 2018-5-1-89 de décembre 2018 pour la commune et n° CT2018.6/123-27 à CT2018.6/123-29 pour le territoire.

Or, les principes comptables ne permettent pas de compenser une charge et un produit croisés avec un tiers[85]. La commune comme le territoire ne peuvent s'abstenir d'émettre un titre matérialisant leur créance. L'encadrement des dépenses par l'État n'est plus une contrainte depuis que l'article 12 de la loi n° 2020-290 d'urgence sanitaire du 23 mars 2020 et l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020 ont suspendu son application et que l'arrêté du préfet, valable pour la période 2018-2020, n'a pas été renouvelé.

La chambre rappelle que le principe de la refacturation est prévu par l'article L. 5211-4-1 et le détail de son établissement est encadré précisément par l'article D. 5211-16. Ces dépenses doivent être imputées intégralement, selon la nature exacte, aux articles 62876 et 6216.

4.2.2 Les dépenses et recettes enregistrées par la commune bien que liées à des activités transférées

En ce qui concerne le financement des compétences transférées, le territoire et la commune ont adopté un principe dit de « neutralité financière » du transfert, ce qui implique que la commune continue de contribuer au financement ou de percevoir les recettes associées. Deux exemples sont significatifs à cet égard.

En matière d'aménagement, la commune continue de percevoir les éventuels bonis de liquidation de Zac, ou les pertes à terminaison.

En ce qui concerne les Zac des Mèches et du Palais, la prise en compte des résultats de clôture négatifs de ces zones en 2017 a causé une charge de 1,3 M€.

Dans le cas de la zone des Sarrazins, la commune a sollicité un acompte sur le boni anticipé de clôture de la Zac des Sarrazins (de 3 M€), par délibération du 8 octobre 2018. la convention approuvée par la délibération du 8 octobre 2018 stipule bien que « *l'EPT GPSEA substitue la ville de Créteil dans le cadre du traité de concession précité* », mais maintient le principe d'une reprise anticipée de l'excédent de l'opération[86] au bénéfice de l'ancien concédant (la commune) plutôt qu'au nouveau (GPSEA).

Cette persistance de la participation financière aux opérations d'aménagement est possible dans un certain cadre. Selon le droit commun de l'article L. 1321-2 du CGCT, en cas de transfert de la compétence à un groupement de collectivités, la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les droits et obligations à l'égard de tiers. Une obligation de notification du transfert au cocontractant pèse également sur la collectivité antérieurement compétente en application de l'article L. 1321-5.

Ces principes s'appliquent pour toutes les délégations de service public ou concession d'aménagement. Dans le cadre particulier de la métropole parisienne, le droit spécial vient préciser et compléter le droit commun sans modifier la substance des obligations. Le XII de l'article 133 de la loi « NOTRé » conforte ainsi le droit commun tout en étant plus précis[87].

[85] Instruction M14, tome 2, p. 65 : « *Toute créance d'une collectivité ou d'un établissement public local fait l'objet d'un titre qui matérialise ses droits* ».
[86] Article 31 de la convention de concession, alinéa 3.
[87] Certaines exceptions sont prévues pour le département ou la région (voir VI et VII). La précision tient notamment au fait que les modalités de transfert s'appliquent expressément aux établissements bénéficiaires (comme les EPCI) comme aux collectivités. La substitution de personne concerne tous les « contrats », indépendamment de leur qualification (concession, DSP, etc.).

Le ministre a rappelé qu'il est refusé que le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) prenne en compte les dépenses d'investissement en aménagement, portées désormais par les EPT. Ces derniers financent l'intégralité des dépenses liées à l'aménagement rendues obligatoires par contrat[88]. Mais s'agissant du cas particulier d'une concession d'aménagement, visée à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, au bénéfice d'une SEM, le ministre rappelle que le droit commun de l'article L. 1523-2 du CGCT permet aux communes qui le souhaitent de contribuer en tant que tierce partie aux financements d'un aménagement concédé par avenant au traité. Cet apport doit être prévu par le traité et détaillé dans un « *accord spécifique conclu entre le concédant et la collectivité qui accorde la subvention* ».

La contribution de la commune de Créteil aux opérations d'aménagement décidées et conventionnées avant le transfert de compétence est donc possible, mais dans le cadre de dispositifs qui ne sont pas que formels : notification du transfert de personne publique délégante, modification du traité de concession d'origine pour prévoir un financement communal supplémentaire (avec donc l'accord de l'EPT), accord séparé spécifique avec le concessionnaire pour définir le détail. Cette restitution à la commune de l'excédent ou du déficit terminal est une pratique contraire aux textes, rappelés récemment par la doctrine ministérielle.

En matière d'eau et d'assainissement, GPSEA se substitue à la commune de Créteil dans le cadre du contrat de délégation de service public de distribution d'eau potable sur le territoire cristolien. Or, le contrat prévoit un fonds de solidarité et d'intéressement, destiné à financer des projets menés sur le territoire de Créteil dans le domaine de l'eau et revêtant un caractère social et le reversement à la fin du contrat, le cas échéant, du solde positif de ce fonds à la collectivité concédante. Bien que la commune ne soit plus la collectivité concédante, GPSEA a accepté par délibération du 2 octobre 2019 que le concessionnaire reverse ce solde positif directement à la commune (soit 664 000 €), « *afin de neutraliser les effets financiers du transfert du contrat de DSP* ». Il s'agit là encore d'une pratique contraire aux textes puisque le solde positif de ce fonds, le cas échéant, aurait dû être reversé à GPSEA en fin du contrat en tant que personne publique en charge de cette compétence et donc responsable des actions sur le territoire de Créteil dans le domaine de l'eau.

4.2.3 Appréciation générale : l'enchevêtrement persistant des compétences au sein du territoire GPSEA

Comme constaté ci-dessus, la commune continue d'exercer des compétences transférées à l'EPT GPSEA dans le cadre d'un partage parfois assumé (via des « chartes ») et transparent, et parfois opaque.

En matière de logement social, elle continue son plan de subvention par annuité de l'aménageur Créteil-Habitat-SEMIC. Elle n'a transféré à l'EPT ni l'engagement que représente cette subvention (1,6 M€ en 2018) ni les actions de la société (cf. ci-dessus) dans laquelle elle occupe 13 sièges sur 18 au conseil d'administration. La commune met des agents à disposition de la SEMIC et continue de lui apporter sa garantie d'emprunt, comme le 7 octobre 2019 pour l'acquisition du siège de la société, alors que l'article L. 2252-5 ne lui permet plus de la financer que pour des opérations précises de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux. La mise à disposition de personnel et la subvention en lien avec une compétence transférée sont irrégulières.

En matière de politique de la ville et d'aménagement, les services associés à la compétence ville et aménagement n'ont pas été transférés à GPSEA qui, pour bénéficier de leur savoir-faire, doit s'appuyer sur une mise à disposition à temps partiel et contractuelle.

[88] Réponse du 21 avril 2020 à la question parlementaire n° 18789 (M. Jean-Christophe Lagarde) : http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-18789QE.htm.

Cinq ans après la création du niveau métropolitain, la chambre constate l'enchevêtrement persistant des compétences au sein du territoire de GPSEA. Avant 2016, la répartition des compétences au sein du bloc intercommunal était plus claire et la mutualisation des services entre la commune et son intercommunalité était substantielle. Depuis 2016, l'EPT exerce en théorie plus de compétences que l'ancienne structure intercommunale mais tant la commune que GPSEA ont souhaité maintenir les pratiques antérieures à la création du territoire : maintien des équipes dans leur collectivité d'origine et service rendu pour le compte de l'autre collectivité, persistance au niveau communal de recettes et dépenses associées à des compétences transférées depuis 2016.

La chambre relève également que les autres acteurs continuent aussi d'associer la commune dans le domaine de la ville et de l'aménagement comme si la commune détenait encore la compétence. Ainsi la convention Anru du 23 mars 2017, signée du préfet, de l'Anru et des collectivités, préserve la prééminence de la commune dans ce domaine : « *La ville conserve, en lien permanent avec la direction de la politique de la ville de GPSEA, son rôle de pilote stratégique et opérationnel du projet de renouvellement urbain* », « *Afin d'accompagner le Maire, porteur du projet, et d'animer le partenariat tout au long de la phase de Protocole et jusqu'à la conclusion de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain, des moyens d'ingénierie de conduite de projet et d'accompagnement sont mobilisés sous son autorité et coordonnés par l'équipe projet* » (pp. 35/36). Pourtant, c'est bien GPSEA qui est compétent en matière de politique de la ville, conformément au I de l'article L. 5219-5 du CGCT, de plan local d'urbanisme, conformément au II du même article et d'opérations d'aménagement en application du IV.

4.3 L'architecture financière entre la commune et l'EPT

Instaurés par cette nouvelle organisation, les flux financiers entre la commune, l'EPT et la MGP sont complexes, ce qui rend difficile la lecture des états financiers.

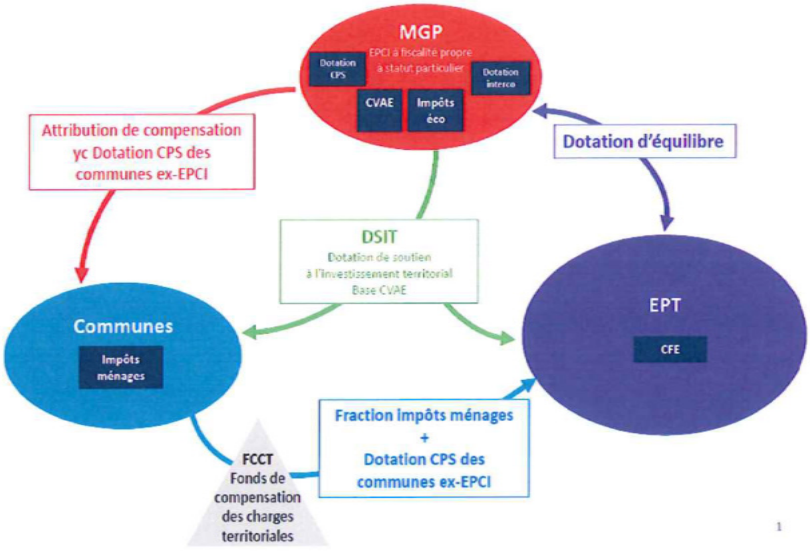
Au plan des ressources financières, la communauté d'agglomération percevait les produits de la fiscalité économique (CFE, CVAE, etc.) et versait aux communes avant 2016 l'attribution de compensation (AC), obligatoirement[89], et une dotation de solidarité communautaire (DSC), facultativement. Ces flux financiers sont modifiés après 2016.

La commune enregistre comme nouvelles recettes à partir de 2016 la fraction intercommunale des taxes directes locales (taxe d'habitation, taxes foncières) : en pratique ces impôts ont été liquidés sur la base d'un taux d'imposition communal en 2016 qui est la somme des anciens taux communaux et intercommunaux en 2015[90].

La commune enregistre toujours en recettes une attribution de compensation (AC), mais celle-ci est désormais versée par la MGP et est augmentée : elles correspond aux seuls anciens produits compris dans le calcul de l'ancienne AC (fiscalité économique et dotation relative à la « CPS »[91]). Ces produits sont versés par l'État à la MGP, qui les reverse à la commune. Ensuite la commune reverse plusieurs sommes à l'EPT via un mécanisme appelé par le législateur « *fonds de compensation des charges transférées (FCCT)* ». Ce FCCT est égal à la fraction de la fiscalité directe locale correspondant aux anciens taux intercommunaux et à la dotation relative à la « CPS ». Ce fonds est ensuite augmenté, le cas échéant, des charges afférentes aux nouvelles compétences transférées à l'EPT (après sa création).

[89] Cette attribution correspond à la différence entre des produits (fiscalité économique + dotation CPS) et des charges (établies pour compenser celles relatives aux compétences progressivement transférées à l'EPT).
[90] Par exemple à Créteil le taux d'imposition à la TH était de 20,79 % en 2015, le taux d'imposition intercommunal était de 7,85 %. Le taux communal en 2016 était de 29,07 % (soit légèrement plus que la somme des deux précédents, 28,64 %).
[91] CPS : « Compensation part salaire » de l'ancienne taxe professionnelle (cette dotation était incluse dans la DGF).

Schéma n° 1 : État des flux financiers entre Créteil, GPSEA et la MGP



Source : commune (rapport d'orientation budgétaire 2016)

La lecture des états financiers est perturbée par le fait que de nouveaux montants apparaissent, en principe identiquement, à la fois en recettes et en dépenses. Ainsi la dotation CPS est versée par l'État à la MGP, qui la reverse ensuite à la commune, qui la reverse à son tour à l'EPT. De même pour l'ancienne fraction intercommunale de la fiscalité directe locale. En principe, l'effet net sur les finances communales est nul. En première approche, on constate effectivement que si certains postes présentent des variations importantes entre 2015 et 2016, le solde entre les produits et charges concernés est relativement stable entre 2015 et 2016.

Tableau n° 11 : Retraitements des produits et charges affectés par la nouvelle architecture métropolitaine

	chap.	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contributions au FCCT	65			- 27 240 743	- 30 031 370	- 30 730 560	-31 236 221
Attribution de compensation	73			- 14 497 895	- 14 497 895	- 14 497 895	-11 379 414
Taxes foncières et d'habitation	73			- 12 166 733	- 12 288 400	- 12 411 284	-12 564 964

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Ce tableau permet de montrer que les nouveaux flux de produits et charges ne faisant que transiter par les comptes de la commune ont un effet marginal sur le résultat. Il existe cependant un effet net sur le résultat, qui évolue tous les ans car les nouveaux produits fiscaux (chap. 73) continuent d'évoluer avec les bases fiscales. Les grands équilibres financiers de la commune n'ont pas été directement bouleversés par la nouvelle architecture métropolitaine.

Elle a cependant eu un effet en ce que les communes membres de la communauté d'agglomération ont modifié en 2015 leurs relations financières avec ce groupement afin de pérenniser une dotation facultative, dite dotation de solidarité communautaire, que leur versait l'EPCI. En effet, le nouvel EPT n'a plus la faculté de continuer à verser cette dotation intercommunale. La CAPCVM a modifié en 2015 les modalités de calcul des flux financiers entre elle-même et la commune. Une partie substantielle de la dotation a été intégrée au sein de l'attribution de compensation aux communes, comme le CGCT le permet[92] : l'attribution est passé de 16,9 M€ en 2014 à 22,8 M€ en 2015, soit une hausse de 5,9 M€. Cette hausse représente 86 % du montant de la DSC versée en 2014 (6,8 M€), qui a disparu en 2015.

[92] Jusqu'au 31 décembre 2014, seul le conseil communautaire, statuant à l'unanimité, disposait de la faculté de fixer librement les conditions de révision des attributions de compensation. Depuis le 1er janvier 2015, les attributions de compensation peuvent être révisées librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres : cf. loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 (art. 34), qui a modifié l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

Tableau n° 12 : Fiscalité reversée par la CAPCVM à la commune entre 2013 et 2015

	DSC	AC	TOTAL
2013	8 154 274	16 918 839	25 073 113
2014	6 817 198	16 918 839	23 736 037
2015	0	22 805 007	22 805 007

Source : comptes de gestion

Sans être tout à fait nulle, la déperdition de recettes communales du fait de la création de l'EPT a donc été limitée. Une analyse plus fine des flux croisés avec l'EPT est nécessaire pour déterminer si l'évolution de l'architecture financière métropolitaine a eu un effet après 2016, même marginal, sur les finances communales.

En pratique, le FCCT est recalculé tous les ans pour prendre en compte le coût des nouvelles compétences transférées à l'EPT ou la révision du coût de compétences antérieurement transférées. La commune finance ainsi via ce fonds le coût des compétences transférées au territoire.

Tableau n° 13 : La valorisation des transferts de compétences à GPSEA

Révision du FCCT	Montant (en €)
PLU révisé 2016	182 212
Eaux pluviales 2016	394 000
Équipements cultures/sport 2017	2 739 656
Voirie révisé 2018	497 788
Équipements cultures/sport révisé 218	15 000
Aménagement espace révisé 2018	142 160
Production florale 2019	3 255
TOTAL	3 974 071

Source : délibérations (CM 2016-7-1-096, GPSEA 2017.5/083-14, GPSEA 2018.6/123-7, GPSEA 2019.5/121-11)

Le transfert progressif de nouvelles compétences explique donc que la contribution au FCCT soit devenue plus importante que les nouveaux produits perçus depuis 2016. Les nouveaux transferts de compétences en 2016 sont limités : 576 212 €. Puis, après le transfert de certains équipements culturels et sportifs en 2017 et la révision des charges associées à certaines compétences, comme la voirie, en 2018 le FCCT a augmenté respectivement de 2 739 656 € et 654 948 €.

Tableau n° 14 : Impact financier brut de l'intégration dans l'EPT et la MGP (en milliers d'euros)

Produits supplémentaires	2016	2017	2018	2019	Charges supplémentaires-FCCT	2016	2017	2018	2019
Part fiscale - Taxe d'habitation (TH) groupement	10 033	10 133	10 235	10 337	Reversement TH TFB TFNB	12 167	12 288	12 411	12 565
Part fiscale - TF groupement	2 134	2 155	2 177	2 228	Reversement de la CPS/DGF[93]	14 498	14 498	14 498	14 498
CPS/DGF (Majoration AC)	14 498	14 498	14 498	14 498	Transferts de compétences	576	3 316	3 971	3 974
TOTAL PRODUITS	26 665	26 786	26 909	27 063	TOTAL CONTRIBUTION FCCT	27 241	30 102	30 880	31 037

Source : Chambre régionale des comptes (CRC), d'après les données de la commune, BP, Compte administratif (CA) et CG

L'évolution causée par les transferts de compétences se traduit en 2019 par un FCCT de 31 M€.

Les produits supplémentaires liés à l'ancienne fiscalité intercommunale ne sont pas distingués dans les comptes ni dans les états fiscaux puisque les taux d'imposition en 2016 sont la somme des anciens taux communaux et intercommunaux. La loi prévoit que les produits fiscaux correspondants à l'ancien taux intercommunal évoluent avec les valeurs locatives arrêtées en loi de finances et l'évolution physique des bases. Ces produits sont reversés à l'EPT.

[93] DGE : Dotation globale de fonctionnement.

La donnée comptable est retracée dans les tableaux ci-dessous. L'impact financier de la nouvelle architecture financière métropolitaine (hors effet des transferts de compétences postérieurs à 2016) est donc constant durant la période.

Tableau n° 15 : Effet financier net de l'intégration à la MGP (hors transferts de compétences)

en milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019
Produits nouveaux	0	26 665	26 786	26 909	27 063
Charges nouvelles	0	26 665	26 786	26 909	27 063
Perte partielle DSC	931	931	931	931	931
Solde	- 931	- 931	- 931	- 931	- 931

Source : comptes de gestion, calculs CRC

5 ANALYSE FINANCIERE

L'objectif de l'analyse financière est d'exposer la stratégie de la collectivité, d'identifier les facteurs d'évolution des charges et produits et enfin de formuler une opinion sur la qualité de la gestion financière. La situation de la commune de Créteil a été examinée jusqu'à l'exercice 2019 inclus.

Entre 2014 et 2018, l'ensemble budgétaire de la commune est composé d'un budget principal (BP), et de deux budgets annexes (BA), puis un. Au regard du poids négligeable des BA dans l'ensemble, l'analyse financière a porté uniquement sur le budget principal. Par ailleurs, le budget principal porte l'essentiel (97 %) de la dette de la commune durant la période.

Tableau n° 16 : Résultats de la section de fonctionnement (BP)

2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. moy. (en %)
Recettes totales de fonctionnement	139 622 802	146 953 712	178 129 372	293 301 554	175 404 067	177 191 691	1,6
Dépenses totales de fonctionnement	135 285 431	140 517 408	167 083 650	166 981 572	166 621 195	167 206 730	0,1
Résultat de fonctionnement	4 337 371	6 436 304	11 045 723	126 319 982	8 782 872	9 984 961	30,6
Excédent de fonctionnement / dép.	3,2 %	4,6 %	6,6 %	75,6 %	5,3 %	6,0%	-

Source : comptes administratifs

Les évolutions des recettes et dépenses à Créteil sont rendues plus difficiles à lire du fait de l'intégration à l'EPT (à partir de 2016) et de l'opération de dissolution de l'OPH. Cette dernière s'est traduite par une recette (au chapitre 77) et une dépense (au chapitre 21) symétriques (environ 119,7 M€) et neutres pour l'équilibre financier. Cette opération unique doit être retraitée car elle a un impact sur la capacité d'autofinancement et sur le résultat de fonctionnement (cf. partie n° 5.2).

Tableau n° 17 : Résultats de la section de fonctionnement retraités de l'opération de 2017 (OPHLM)

En euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes totales de fonctionnement	139 622 802	146 953 712	178 129 372	173 608 705	175 404 067	177 191 691
Dépenses totales de fonctionnement	135 285 431	140 517 408	167 083 650	166 981 572	166 621 195	167 206 730
Résultat de fonctionnement	4 337 371	6 436 304	11 045 723	6 627 133	8 782 872	9 984 961
Excédent de fonctionnement / dépenses	3,2 %	4,6 %	6,6 %	4,0 %	5,3 %	6,0%

Source : comptes administratifs, calculs CRC

Le résultat de 2017 ainsi retraité s'inscrit dans la moyenne de la période. Les niveaux des recettes et dépenses totales est conforme à la réalité des opérations.

L'établissement public territorial GPSEA de la Métropole du Grand Paris a été créé le 1er janvier 2016, ce qui a entrainé une profonde révision des liens financiers entre la commune et son groupement, examinés au chapitre précédent.

Pour rendre plus lisible les états financiers dans la partie suivante, certains postes seront retraités de façon à éliminer les sommes ne faisant que transiter par les comptes de la commune à partir de 2016 (cf. tableau n° 17 ci-dessus).

Ces retraitements ont l'objet suivant :

a. Fonds de compensation des charges transférées (FCCT) : annuler son effet sur le chapitre 65 (ce versement trouvant sa contrepartie dans de nouvelles recettes elles-mêmes retraitées) ;

b. Attribution de compensation : la maintenir à son niveau de 2015 ;

c. Recettes fiscales : déduire la hausse des produits fiscaux liée à l'incorporation des taux intercommunaux pour ne faire apparaître que celle liée aux taux communaux et au dynamisme des bases.

Les lignes retraitées dans la partie analyse financière sont signalées expressément comme telles.

Tableau n° 18 : **Résultats de la section de fonctionnement (BP) retraités des liens avec l'EPT**

En euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. moy. (en %)
Recettes totales de fonctionnement	139 622 802	146 953 712	151 464 744	146 822 410	148 494 888	150 139 975	1,5
Dépenses totales de fonctionnement	135 285 431	140 517 408	139 842 907	136 950 202	135 890 635	135 970 509	0,1
Résultat de fonctionnement	4 337 371	6 436 304	11 621 838	9 872 208	12 604 253	14 169 466	26,7
Excédent de fonct. / dépenses	3,2 %	4,6 %	8,3 %	7,4 %	9,3 %	12,7 %	-

Source : comptes administratifs, retraitements CRC

Les recettes et dépenses sont retraitées des effets de la création de l'EPT, conformément au tableau n° 18.

5.1 La stratégie financière

La stratégie de la commune a eu pour effet d'augmenter ses ressources fiscales en début de période (jusqu'en 2017) et de comprimer les dépenses à compter de l'exercice 2015, et surtout 2017. Globalement, le résultat s'améliore donc significativement durant la période (12,7 M€ en 2018) jusqu'à représenter 9,3 % des dépenses totales. Cependant cette amélioration a été en partie indument majorée par l'enregistrement de charges courantes en section d'investissement (cf. partie n° 3.3.8). L'effort en fonctionnement a porté des fruits jusqu'à présent modestes, qui résultent d'une stratégie peu lisible.

5.1.1 L'héritage : un lourd endettement et des effectifs comparables à la strate

En 2014, les ratios financiers de la commune montraient une situation dégradée et une solvabilité très insuffisante.

Tableau n° 19 : **Capacité de désendettement du budget principal en 2014**

en M€	2014
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	144
Capacité de désendettement (en années)	23,5

Source : comptes de gestion et CA

Comme la construction de la voirie et de la majeure partie des équipements publics à Créteil date des années 1970, les charges liées à l'entretien et au renouvellement vont en s'accroissant. Les cas du réseau d'éclairage public et du chauffage urbain (en cours de transition vers des sources d'énergie plus renouvelables) sont illustratifs à cet égard et traités dans d'autres parties.

La croissance urbaine a continué au cours des décennies ultérieures et en 2005 trois Zac étaient en cours de construction. La commune a donc pris à sa charge de nombreuses dépenses d'investissements nouveaux, en l'absence du statut de « ville nouvelle », et a dû s'endetter. Le rapport précédent soulignait qu'à cette date le niveau d'endettement par habitant excédait déjà de 60 % celui des communes comparables. L'endettement s'élevait alors à 150 M€. La chambre a invité en 2007 la commune à « *poursuivre l'accroissement de sa capacité d'autofinancement et à amorcer la réduction de l'encours de sa dette* ». La commune n'a pas mis en œuvre cette recommandation au cours du mandat 2008-2014 puisque le niveau de dette consolidée fin 2014 était approximativement le même, la population ayant stagné.

La commune de Créteil offre traditionnellement un niveau élevé de services publics, que ce soit dans le domaine culturel (un théâtre « scène nationale », la Maison des Arts et de la Culture, qui accueille également 1 Centre Chorégraphique National et le Festival International de Films de Femmes, 1 conservatoire à rayonnement régional, des médiathèques/ludothèques[94], 1 galerie d'art municipale), socio-culturel (8 établissements implantés dans les quartiers), sportif (3 piscines, 1 parc des sports avec 12 000 places assises, 1 halte de plaisance, 2 centres couverts dont un avec complexe de tennis, 18 équipements couverts et d'autres équipements sportifs extérieurs – dont 3 stades et 12 plateaux multisports) et de la petite enfance (6 crèches municipales et 4 mini-crèches collectives, hors établissements départementaux).

Hormis une crèche, l'organisation des marchés et la politique sportive, la commune gérait en 2020 la quasi-totalité de ses services au public en régie[95].

Le nombre d'agents à Créteil est comparable à celui de la strate : son taux d'administration[96] est de 19,15 contre 20,18 pour les communes[97] entre 50 000 et 100 000 habitants. La variation des effectifs est analysée en partie n° 6 : en début de période, une partie du personnel était mutualisée avec la communauté d'agglomération, puis la création de GPSEA a modifié les relations. Une partie importante des équipements ci-dessus mentionnés est restée transférée au niveau intercommunal (désormais l'EPT GPSEA). Les agents n'ont toutefois pas toujours été transférés, en raison des modes de travail avec GPSEA parfois très imbriqués (cf. partie n° 4). L'analyse montre que le nombre d'agents employés, s'il diminue globalement de 2,6 % sur l'ensemble de la période, diminue beaucoup plus légèrement (- 0,8 %) après correction des transferts définitifs (cf. tableau n° 54). Les dépenses de personnel constituaient en 2014 le premier poste de dépenses et leur importance relative s'est encore renforcée durant la période.

Tableau n° 20 : Importance relative des dépenses de personnel

(en %)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges de personnel/Charges de gestion (hors FCCT)	59,1	61,0	61,2	61,5	62,0	61,3

Source : comptes de gestion

Ce renforcement relatif montre que les économies n'ont pas porté sur les dépenses de personnel et le choix d'internalisation des services publics à Créteil n'explique pas la politique RH historiquement généreuse et parfois irrégulière (cf. partie n° 6).

[94] Quatre médiathèques et une « média-ludothèque », ainsi qu'un service itinérant.
[95] Des délégations de services publics ont également été adoptées pour le réseau de chaleur et la gestion de la halte de plaisance, des établissements plus rares dans les communes.
[96] Personnels en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT) selon le compte administratif 2018 corrigé (1 735,06, cf. partie 6.1.3.1), rapportés au nombre de milliers d'habitants Insee (2017).
[97] Source : « Les collectivités territoriales en chiffres 2020 », DGCL (tab. 8.5). Ce ratio varie beaucoup selon la taille de la commune : les communes entre 100 000 et 300 000 habitants ont un taux de 14,81.

5.1.2 À partir de 2015, des mesures d'économies réelles mais ponctuelles

La stratégie financière de la commune n'a jamais été formalisée dans un document et n'apparait pas clairement au vu des débats d'orientation budgétaire. Aucun objectif concernant l'autofinancement net n'a été fixé formellement et suivi dans le temps.

La nécessité de réaliser des économies de fonctionnement est pourtant mise en avant par le maire au cours de certains débats, en lien avec la diminution des dotations de l'État en début de période, pour justifier des mesures précises. Alors que les dotations ont commencé a baissé en 2014, ce n'est qu'en 2015 que le rapport d'orientation budgétaire annonce en propos liminaire le besoin de « *trouver des marges de manœuvres dans un environnement contraint et préserver l'investissement public local nécessaire à la croissance et à l'équilibre de la ville* ». Le rapport annonce un renforcement de la capacité d'autofinancement (CAF) (brute) d'un million d'euros dès 2015 (« *pour répondre aux exigences des marchés financiers* »).

Cet objectif n'est pas décliné explicitement en effort sur les recettes (malgré la hausse à venir de la fiscalité) et en dépenses : le maire a uniquement annoncé dans le rapport de 2015 une diminution des charges générale de 2 %, sans ventilation précise (en dehors des dépenses de fluides) ni traduction en euros courants, par le biais d'un nouveau « *dialogue de gestion avec les services* ». Le maire a annoncé également une baisse ponctuelle des subventions aux tiers (hors centre communal d'action sociale-CCAS) de 5 % (là encore sans traduction chiffrée).

Les subventions de fonctionnement ont effectivement baissé d'environ 2 M€, ce qui représente exactement l'amélioration de la CAF brute (2 M€) et quasiment celle de la CAF nette (+ 1,9 M€). L'objectif fixé aura donc été dépassé. Mais les charges générales auront été réduites de 0,25 M€ seulement.

Ensuite et jusqu'à 2019, les subventions aux tiers sont exclues explicitement de l'effort d'économies, les dépenses de personnel exclues implicitement malgré l'affichage d'une « vigilance », tandis que les baisses envisagées de charges à caractère général sont précisément chiffrées en 2016. Lors des débats des années 2017 à 2019, ce chiffrage est moins transparent[98] mais le dialogue de gestion portera des fruits nettement plus significatifs en termes de charges générales au cours des exercices suivants.

La recherche d'économies a permis d'améliorer ponctuellement la situation financière en 2015. Par la suite, aucun plan stratégique d'économie n'a été annoncé, en particulier concernant les dépenses de personnel.

5.1.3 Une stratégie financière à adopter publiquement pour retrouver une capacité à investir

La stratégie financière de la commune durant la période n'a donc été que partiellement explicitée lors des débats d'orientation budgétaire. Pour le reste, la commune n'a pas adopté de plan pluriannuel d'investissement (PPI) ni de règlement financier. Elle n'utilise pas les autorisations de programme et considère dans ce cadre que ces deux documents ne sont pas nécessaires. En revanche, elle a formalisé en réponse aux questionnaires de la chambre une stratégie en matière de gestion de la dette et de la trésorerie qui présente ses « *trois objectifs principaux de stratégie financière : « Une maîtrise des dépenses de gestion nécessaire pour dégager des marges de manœuvre et retrouver une plus grande autonomie dans le financement des investissements ; / « La poursuite d'une stratégie volontariste d'investissement ; / « Une dynamique de désendettement pour préserver des capacités d'investissement durables* ».

[98] Absent en 2017 ; présent en 2018 mais pour toutes les « dépenses de fonctionnement » agrégées sans le détail des charges générales.

Ces objectifs généraux, s'ils sont suivis par la direction générale des services, doivent être nuancés : ils n'ont pas reçu de publicité particulière ni même été débattus en conseil municipal. Selon le maire, ils étaient communiqués dans la lettre de cadrage budgétaire du maire qui est communiquée chaque année à la fois aux services mais également aux élus municipaux.

La stabilité des investissements d'une année sur l'autre est en général justifiée lors des débats d'orientation par la nécessité de contenir l'endettement, voire de se désendetter et aucun élément ne permet d'étayer une stratégie « *volontariste* ». La commune n'a pas mené formellement d'analyse en termes de niveau absolu d'investissement nécessaire, qui passerait par la réalisation d'un PPI. Elle indique que l'objet d'une inscription budgétaire « *prend en compte le coût total et la temporalité des projets* » lors des réunions d'arbitrages.

La commune dispose déjà d'outils utiles au plan technique pour une programmation pluriannuelle. Les demandes d'investissement ou de renouvellement par équipement sont suivis par les services techniques en amont de la préparation budgétaire. La dimension pluriannuelle est encore manquante mais la commune a décidé de se doter d'un progiciel intégré de gestion patrimoniale (logiciel de la société AS-TECH) : cette application doit permettre « *à terme de regrouper en un affichage unique pour chaque élément du patrimoine de la collectivité* » des caractéristiques du bien et notamment des « *coûts d'investissement et de fonctionnement associés* » au bien. Ce projet n'était pas encore abouti à la fin de l'instruction de la chambre et le dialogue normal avec les services a été interrompu par la crise sanitaire. Après la mise en œuvre de ce progiciel, l'adoption d'un PPI sera indispensable si la commune souhaite établir une programmation au plan stratégique (avec les élus) et prévoir elle-même son niveau d'investissement dans le futur, comme la chambre le lui recommande.

L'analyse des charges et produits par grands postes montre que l'évolution durant la période est globalement cohérente avec la stratégie du DOB : les économies de fonctionnement ne portent en pratique que sur les charges courantes et les charges financières, et non sur le personnel. La stratégie fiscale, qui consiste à compenser les pertes de recettes en début de période sous revue par des hausses des taux d'imposition, n'a jamais été explicitée comme telle.

La stratégie financière a consisté également en une gestion active de la dette et une politique de trésorerie zéro, qui a permis de diminuer les charges d'intérêt plus rapidement que ne diminuait l'encours. La renégociation de sept emprunts avant 2019 a ainsi permis d'économiser environ 800 000 € d'intérêts.

Tableau n° 21 : Encours de dette et charge d'intérêts bancaires

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	en %*
Encours de dette du budget principal	144 189	141 450	140 416	137 634	135 071	133 733	- 6,3
Charge d'intérêts	3 432	3 225	2 905	2 841	2 519		- 26,6

Source : comptes de gestion (variation 2018-2014)*

L'objectif de trésorerie zéro est assumé par la commune mais les contraintes pesant sur la trésorerie, très importantes jusqu'en 2016, sont aussi probablement un déterminant de la politique d'emprunt, qui jusqu'en 2016 consiste à lever des crédits bancaires au-delà des besoins de l'année pour renforcer le fonds de roulement et la trésorerie. En réalité, l'endettement du budget principal ne baisse pas avant 2018 (cf. tableau n° 50 ci-dessous).

Enfin, la comparaison avec la strate communale permet de montrer que le niveau d'investissement est en-deçà du niveau moyen en métropole (*cf.* partie n° 5.3.1). En dépit de ce faible investissement, le désendettement de la commune n'est que très relatif, surtout lorsqu'il est corrigé des différentes opérations comptables ayant un effet sur le bilan (cf. partie n° 5.3.4). Il ne commence véritablement qu'en 2018[99].

[99] - 1,3 % entre le 1er janvier 2014 et le 31 décembre 2019 au budget principal.

5.2 Une capacité d'autofinancement insuffisante et préoccupante

La capacité d'autofinancement (CAF) est l'indicateur majeur de la santé financière d'une commune. Elle résulte de l'épargne de la collectivité, appelée dans ce tableau « excédent brut de fonctionnement » :

Tableau n° 22 : Capacité d'autofinancement

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017*	2018	2019	TCAM[100] (en %)
Produits de gestion (A)	134 661	135 841	164 841	162 351	163 671	167 441	4,5
Charges de gestion (B)	125 298	124 510	151 529	153 994	152 909	155 683	4,4
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**9 363**	**11 331**	**13 313**	**8 356**	**10 762**	**11 758**	**4,7**
+/- Résultat financier	- 3 432	- 3 225	- 2 905	- 2 841	- 2 519	- 2 400	- 6,9
+/- Autres produits et charges excep.	794	672	3 321	3 857	3 346	2 952	30,0
= CAF brute	**6 724**	**8 779**	**13 729**	**9 372**	**11 589**	**12 309**	**12,9**
en % des recettes de gestion courante	*5,0 %*	*6,5 %*	*8,3 %*	*5,8 %*	*7,1 %*	*7,4 %*	8,0
- Annuité en capital de la dette	11 190	11 393	12 009	14 938	14 024	14 338	5,1
= CAF disponible	**- 4 466**	**- 2 614**	**1 720**	**- 5 566**	**- 2 435**	**- 2 029**	**- 14,6**

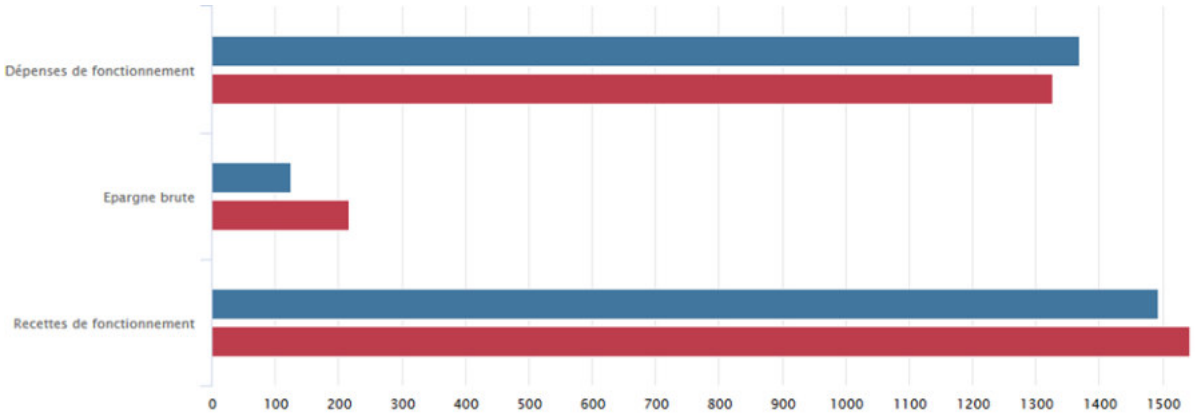
Source : comptes de gestion, calcul CRC (2017 retraité), comme indiqué en partie 5.3 les flux financiers réciproques avec le niveau métropolitain n'ont pas d'incidence sur la CAF*

La capacité d'autofinancement « brute » est un indicateur de la capacité de la collectivité à rembourser ses emprunts antérieurs. La CAF brute de la commune de Créteil a doublé, pour s'établir en 2019 à 12,3 M€.

La CAF « nette » ou « disponible » est un indicateur de la capacité de la collectivité à financer de nouveaux investissements sans emprunter. Elle résulte de la CAF brute après paiement des annuités d'emprunts. La CAF nette de Créteil est négative chaque année sauf en 2016. Cela signifie que la commune doit céder des biens ou utiliser une partie de ses recettes externes pour rembourser sa dette passée. Par ailleurs assez volatile, la CAF disponible s'améliore légèrement sur l'ensemble de la période pour s'établir à - 2 M€ en 2019. Tant qu'elle restera négative, la commune ne sera pas en état de financer durablement ses nouveaux investissements.

Cette insuffisance d'épargne se retrouve également dans les comparaisons avec la strate (50 000 à 100 000 habitants), selon les données financières de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)[101].

Graphique n° 2 : Épargne de la commune comparée à la donnée de strate (2018)



Source : site internet de l'OFGL - commune en bleu, strate en rouge (en euros par habitant)

[100] TCAM : Taux de croissance moyen annuel.
[101] L'OFGL présente les données du compte administratif, retraitées des éventuels reversements (comme dans le cas de l'attribution de compensation ou des péréquations).

5.2.1 L'évolution des charges de fonctionnement

Les charges de gestion courante, au sein de la section de fonctionnement, sont présentées ci-dessous dans une logique d'analyse financière, sans nécessairement respecter la présentation en chapitre budgétaire. Elles regroupent les charges réelles de fonctionnement (hors charges exceptionnelles) et les frais financiers nets. À ce titre, les principaux postes de charges sont les charges à caractère général (reprises quasiment à l'identique du chap. 011), les charges de personnel (avec compensation des chapitres 012 et 013), les subventions de fonctionnement, les autres charges de gestion et les charges d'intérêt (identiques au chapitre 66).

Les charges de gestion courante ont augmenté de 4,2 % durant la période sous revue (en taux de croissance annuel moyen). Retraitée du fonds de compensation des charges territoriales (versé à GPSEA), elles ont baissé de 0,3 %, soit -1,9 M€ durant la période.

Tableau n° 23 : Évolution des charges de gestion courante

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var.* (%)
Charges à caractère général	19 923	19 665	19 614	19 315	18 644	19 072	- 0,9
+ Charges de personnel	76 054	77 969	77 875	78 003	77 355	79 032	0,8
+ Subventions de fonctionnement	23 746	21 723	21 734	21 568	21 062	21 228	- 2,2
+ Autres charges de gestion	5 574	5 153	32 305	35 109	35 847	36 351	45,5
+ Autres charges de gestion retraitées	*5 574*	*5 153*	*5 064*	*5 078*	*5 117*	*5 115*	-1,7
+ Charges d'intérêt	3 432	3 225	2 905	2 841	2 519	2 400	- 6,9
= Charges de gestion	128 731	127 735	154 433	156 836	155 428	158 083	4,2
Charges de gestion hors FCCT	128 731	127 735	127 193	126 804	124 698	126 847	-0,3

Source : comptes de gestion, calculs CRC (taux de croissance annuel moyen)*

Cette évolution globale recouvre deux phases distinctes. Jusqu'en 2018, la commune réalise progressivement des économies de fonctionnement qui se traduisent par une baisse cumulée hors FCCT de 4 M€ en 2018. En 2019, un changement de tendance est constaté et les charges hors FCCT remontent légèrement, pour s'établir à 126,8 M€ soit 1,9 M€ en-dessous de leur niveau de 2014.

Sur l'ensemble de la période, les charges à caractère général, les subventions versées et les « autres charges » (retraitées) sont en repli. Cette baisse est significative pour les subventions (- 2,2 % en taux de croissance annuel moyen), un peu moins pour les charges à caractère général (- 0,9 %). Les charges de personnel augmentent très modérément (0,8 % en moyenne), du fait d'un léger repli en 2016 et 2018.

Malgré le transfert progressif de certains équipements à GPSEA, la baisse des charges n'est pas liée particulièrement à la diminution des coûts de maintenance[102].

La hausse des charges de personnel représente 3 M€ pour la période : elle compense largement l'effort produit en matière de charges à caractère général (- 0,9 M€). Elle s'explique en partie par des mesures de revalorisation nationale, comme la hausse de la valeur du point d'indice en 2016 et 2017 (cf. ci-dessous).

Ce sont donc les économies réalisées en matière de subventions (- 2,5 M€) et de charges d'intérêt (- 1 M€) qui expliquent l'amélioration de la situation financière de la commune. Les charges d'intérêt baissent du fait de la diminution des taux d'intérêt bancaires et de renégociations efficaces, mais l'effet sur le résultat est limité en raison de leur importance relative. La croissance de ses charges de personnel durant la période a été limitée en valeur relative, grâce aux transferts d'effectifs et aux vacances de postes, mais reste importante dans l'absolu. Les différents leviers employés en matière salariale sont examinés en partie n° 6.1.5 et annexe n° 31.

[102] Compte 6156.

Tableau n° 24 : Contribution des différents postes à l'effort budgétaire de 2014 à 2019

en milliers d'euros	Variation
Charges à caractère général	- 852
Charges de personnel	+ 2 978
Subventions de fonctionnement	- 2 518
Autres charges de gestion retraitées	-549
Charges d'intérêt	- 1 032
Charges de gestion hors FCCT	-1 884

Source : comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement ont baissé d'environ 2,5 M€ durant la période, l'effort ayant porté essentiellement en 2015 (cf. analyse du service rendu par les associations subventionnées en partie n° 8).

5.2.1.1 Les charges générales

L'autre poste sur lequel l'effort a porté sont les charges à caractère général, avec 0,9 M€ de baisse durant la période. Il a porté essentiellement sur les « achats » (- 12 %), en partie contrebalancé par des prestations extérieures supplémentaires[103].

Tableau n° 25 : Évolution des charges à caractère général

en €	2014	2019	Var. (en %)	Var. (en €)
Charges à caractère général	19 923 486	19 071 617	- 4,3	- 851 869
dont achats (autres que terrains)	**11 006 219**	**9 658 783**	**- 12,2**	**- 1 347 436**
dont locations et charges de copropriétés	1 320 396	1 255 612	- 4,9	- 64 784
dont entretien et réparations	3 457 918	3 391 995	- 1,9	- 65 923
dont autres services extérieurs	932 776	1 190 260	27,6	257 485
dont honoraires, études et recherches	204 585	212 637	3,9	8 053
dont publicité, publications et relations publiques	**454 986**	**375 581**	**- 17,5**	**- 79 404**
dont transports collectifs	116 156	331 761	185,6	215 605
dont déplacements et réceptions	**335 640**	**239 510**	**- 28,6**	**- 96 129**
dont frais postaux et télécommunications	639 759	530 547	- 17,1	- 109 212
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	312 543	394 766	26,3	82 223

Source : comptes de gestion

La totalité des sous-postes « achats » ont contribué à la diminution des charges (cf. annexe n° 13). Les économies ont donc porté sur tous les achats concernés, avec une contribution notable des achats d'électricité et d'énergie (hors chauffage urbain), en particulier du fait du renouvellement des éclairages urbains (cf. partie n° 8), ainsi que des achats de prestations de services et autres fournitures. L'évolution des dépenses pour ces deux derniers sous-postes au regard des principaux fournisseurs, jusqu'en 2018, montre que les dépenses d'activités scolaires et périscolaires ont notamment baissé (classes de neige, classes découverte, etc.) et explique l'essentiel de la baisse des achats de prestations durant la période. Plus précisément, la sous-fonction 42[104] explique 67 % de la baisse des achats de prestations de services (- 167 000 €) enregistrée en 2018.

L'économie en énergie électrique provient en particulier de la passation d'un contrat de performance pour l'éclairage public, qui relève d'une bonne pratique au vu des résultats économiques atteints et est examiné en partie n° 7.

[103] L'augmentation des « autres services extérieurs » s'explique notamment par l'augmentation du compte 6283 « Frais de nettoyage des locaux » (+ 132 000 €) et celle du compte 6247 « transports collectifs » (+ 180 000 €) par un marché de transport n° 2013M13164 (renouvelé 2017M17171) utilisé notamment pour les sorties ALSH (temps périscolaires).
[104] 421- Centres de loisirs, 422 - Autres activités pour les jeunes, 423 - Colonies de vacances.

Encadré n° 1 : Frais des vœux annuels

La volonté de réaliser des économies de charges courantes dans le fonctionnement des services n'a pas atteint toutes les dépenses de relations publiques. Ainsi la réduction des dépenses de « publicité, publications et relations publiques » et « déplacements et réceptions » n'a pas concerné le poste principal de dépenses dans ce domaine, à savoir les réceptions données pour les vœux du maire de la Nouvelle Année. À cette occasion a été organisée durant la période sous revue la réception pour les « vœux aux personnalités » (au compte 6232) et les « vœux au personnel communal » (au compte 6257). À l'occasion des vœux aux personnalités de 2017 a par exemple été commandé un cocktail pour 3 000 personnes.

Le coût d'organisation des vœux n'a que peu diminué durant la période et l'effort n'a concerné que les vœux aux personnel. Le coût moyen s'établit à environ 200 000 € chaque année.

5.2.1.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel nettes représentent 50 % des charges de gestion courante en 2019. Du fait des agents mis à disposition ou au contraire employés en provenance d'autres organismes, les charges nettes sont établies par différence entre le chapitre 012 et le chapitre 013 (qui enregistre les remboursements perçus sur rémunérations et charges de sécurité sociale). Cet agrégat ne tient pas compte des éventuelles refacturations échangées avec l'EPT.

Tableau n° 26 : **Charges totales nettes de personnel**

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chap. 012	76 631 149	78 653 774	78 584 035	78 994 294	78 222 180	-
dont allocations de chômage versées directement	*300 757*	*418 311*	*509 391*	*554 593*	*449 733*	*447 822*
Chap. 013	629 392	729 360	725 085	1 014 693	870 504	-
= Charges totales nettes de personnel (012-013)	**76 001 756**	**77 924 414**	**77 858 950**	**77 979 601**	**77 351 676**	**79 032 242**

Source : comptes administratifs (2019 provisoire)

Les allocations chômage versées directement représentent un poste à part, s'agissant d'anciens agents sans emploi, qui augmentent significativement entre 2014 et 2017 et dépendent de la conjoncture économique.

Les charges de personnel nettes s'établissent en 2019 à 79 M€ environ. Elles augmentent de 0,8 % par an en moyenne durant la période.

La plupart des sous-postes de charges augmentent, à l'exception du régime indemnitaire des titulaires. La rémunération des contractuels augmente de façon significative (+ 0,9 M€). Jusqu'en 2018, la croissance des charges nettes est plutôt modérée puis augmente brusquement de 1,7 M€ en 2019.

Tableau n° 27 : Décomposition des charges totales nettes de personnel

en milliers d'euros (sauf ETP)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. moy. (en %)
Rémunération principale (titulaires)	35 217	35 777	36 196	36 631	36 277	37 449	1,2
NBI[105], SFT et IR (titulaires)	1 939	1 937	1 993	1 948	1 982	2 036	1,0
Autres indemnités (titulaires)	8 926	9 054	8 380	8 345	8 554	8 827	- 0,2
Rémunération (NT)	8 148	8 000	8 678	8 961	9 286	9 024	2,1
Indemnités de préavis et de licenciement (NT)	-	-	-	-	-	-	
Rémunérations des emplois d'insertion	909	953	490	260			- 47
Charges sociales	19 802	20 376	20 649	20 979	20 190	20 497	0,7
Impôts et taxes sur rémunérations	1 690	1 731	1 665	1 739	1 835	2 003	3,5
Prise en charge d'abonnements de transport	-	-	0	-	-	-	
Remboursements perçus sur rémunérations	- 548	- 655	- 674	- 956	- 785	- 870	9,7
Remboursements perçus sur charges de SS	- 29	- 30	- 35	- 36	- 82	30	- 201
Remb. pour le pers. affecté par l'EPT	-	825	535	132	14	-	-
Remb. autre personnel extérieur							-
= Charges totales nettes de personnel	**76 054**	**77 969**	**77 875**	**78 003**	**77 355**	**79 032**	0,8

Source : comptes de gestion[106], calculs CRC

La hausse des charges est encore plus nette lorsqu'elle est rapportée au nombre d'agents (équivalents temps plein) :

Tableau n° 28 : Charges totales nettes par ETP

en milliers d'euros (sauf ETP)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. moy. (en %)
Charges totales nettes de personnel	76 054	77 969	77 875	78 003	77 355	79 032	0,8
ETP du budget principal (selon annexe CA)	1 782	1 818	1 760	1 731	1 735	1 740	- 0,5
Charges totales nettes par ETP	42,7	42,9	44,2	45,1	44,6	45,4	1,2
Rémunération hors charges soc. par ETP	30,4	30,1	31,4	32,3	32,3	32,9	1,6

Source : comptes de gestion et comptes administratifs (ETP 2019 selon le budget primitif), calculs CRC

La légère diminution du nombre d'agents sur emplois permanents durant la période résulte pour l'essentiel du transfert de quelques agents à l'EPT à partir de 2017. Cette baisse ne s'est pas traduite dans les comptes car la rémunération unitaire a augmenté dans le même temps, notamment avant charges sociales. Chaque ETP employé coûte environ 2 500 € plus cher (avant charges sociales) en moyenne qu'en début de période.

Cette donnée doit cependant être tempérée par les évolutions des refacturations à l'EPT, qui comptablement sont imputées au chapitre 70 mais analytiquement peuvent être déduites des charges de personnel. En pratique, les refacturations de frais de personnel ont été imputées aux comptes 6216 (14 171 € en 2018) et 70846 (1,5 M€)[107] et ne sont pas reprises ci-dessus. Leur montant décroit en 2018 :

Tableau n° 29 : Frais de personnel refacturés

Exercice	à l'EPT	à la commune
2016	2 715 846	535 000
2017	2 499 067	131 686
2018	1 542 045	14 171

Sources : comptes de gestion

[105] NBI : Nouvelle bonification indiciaire.
[106] Ces données sont cohérentes avec celles obtenues par le compte administratif (chap. 012 et 013), à une différence près liée aux remises/rabais/ristournes obtenues sur services extérieurs (compte 619), négligeables.
[107] Les refacturations de matériel sont imputées au compte 70876.

Selon les années, ces refacturations croisées représentent un produit net pour la commune, entre 1,5 € et 2,5 M€. La quasi-disparition de remboursement à l'EPT en 2018 est due à un mandat correctif d'annulation de rattachement et imputé au crédit du compte 6216, pour 83 828,52 €. Il n'y a pas eu d'autres écritures en dépenses pour cet exercice. À partir de 2019, la commune a décidé de « compenser » certaines charges et produits et n'utilise plus ces comptes (cf. partie n° 5).

Tableau n° 30 : Charges totales nettes par équivalent temps plein travaillé (ETPT) après refacturations à l'EPT

en milliers d'euros (sauf ETP)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. moy.
Charges totales nettes de personnel après refacturation*	75 789	76 809	75 159	75 504	75 813	79 063	3 274
ETPT du budget principal	1 782	1 818	1 760	1 731	1 735	1 740	- 42
Charges totales nettes par ETP	42,5	42,2	42,7	43,6	43,7	45,4	2,9

Source : comptes de gestion (c/70846), comptes administratifs, calculs CRC*

Le retraitement a un effet jusqu'en 2018 : la politique de rémunération reste plus généreuse en 2018 qu'en 2014, mais l'effet est moins marqué (+ 1 400 € par ETP). Ensuite, la commune ne procède plus aux refacturations explicitement donc le retraitement n'a plus d'effet.

Le tableau suivant analyse les composantes de cette évolution avant refacturation à l'EPT.

Tableau n° 31 : Évolution du coût des postes de charges par ETPT durant la période sous revue

en euros	Delta
Rémunération principale (titulaires)	1 754
NBI, SFT et IR (titulaires)	82
Autres indemnités (titulaires)	63
Rémunération (NT)	612
Rémunérations des emplois d'insertion	-
Charges sociales	- 489
Impôts et taxes sur rémunérations	664
Prise en charge d'abonnements de transport	202
Remboursements perçus sur rémunérations	-
Remboursements perçus sur charges de SS	- 193
Remb. pour le personnel affecté par le groupement	-
= Charges totales nettes de personnel	2 730

Source : comptes de gestion et comptes administratifs, calculs CRC

Note : cette évolution analytique n'est pas représentative des situations individuelles, car elle varie aussi en fonction de la structure du personnel (poids relatif des titulaires et des contractuels, par exemple).

La hausse du coût unitaire s'explique par la hausse de la rémunération brute, tant des fonctionnaires que des contractuels, et par celle des charges sociales. Les autres postes ont un effet marginal sur l'évolution.

Certains postes de charges ont une évolution contrainte pour la collectivité, comme les charges sociales (+ 612 € par ETP) et, en partie, la rémunération indiciaire par agent (+ 1 754 € par ETP)[108].

[108] Celle-ci dépend des revalorisations indiciaires (grilles et valeur du point) décidée par l'État et, en cas de faible *turn-over* des effectifs, du glissement vieillissement technicité (GVT). Les revalorisations du point d'indice ont eu lieu en juillet 2016 et février 2017, durant la période sous revue.

Sur la base de l'exercice plein 2018, les mesures nationales de revalorisation du point d'indice[109] pour les fonctionnaires représentent environ 436 000 €. Selon le rapport de la commune pour le DOB de 2019, le coût des mesures nationales adoptées dans le cadre du PPCR[110] aurait été de 300 000 € en 2018. Le total représente un coût supplémentaire de 425 € par agent en 2018, soit 24 % de la hausse de la rémunération principale unitaire durant la période. Le reste de cette hausse, soit 1 329 € par agent, s'explique par des mesures internes telles que les promotions de grade ou les heures supplémentaires, examinées en partie n° 6.

5.2.2 L'évolution des produits de fonctionnement

Les produits de gestion courante, au sein de la section de fonctionnement, sont également présentés dans une logique d'analyse financière, sans respecter nécessairement la présentation en chapitre budgétaire.

Les produits de gestion en 2019 sont en hausse de 4,5 % (en moyenne) par rapport à l'exercice 2014. Cette évolution brute n'est que la conséquence de l'intégration à l'EPT GPSEA. Retraités des flux avec le territoire, les produits de gestion augmentent de 1,3 % (en moyenne).

Les catégories de produits sont en profonde évolution depuis 2016 : la suppression de l'ancienne communauté d'agglomération (EPCI à fiscalité propre) a entraîné la récupération par la commune de la part intercommunale de la fiscalité directe locale et une hausse substantielle de l'attribution de compensation perçue, en contrepartie de charges supplémentaires (cf. partie n° 4). Il est fait abstraction de cette évolution dans les données retraitées.

Tableau n° 32 : Évolution des produits de gestion courante

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. moy. (en %)
Ressources fiscales propres	63 316	66 299	82 029	81 461	83 932	87 925	6,8
Ressources fiscales propres retraitées	*63 316*	*66 299*	*69 862*	*69 172*	*71 520*	*75 360*	3,5
+ Ressources d'exploitation	8 805	10 091	12 417	12 381	10 565	10 843	4,3
+ Dotations et participations	34 652	32 588	28 149	26 445	26 593	26 634	- 5,1
+ Attribution de compensation MGP et péréquation via fonds (FSRIF[111], FPIC[112], FNGIR[113])	27 689	26 663	42 094	41 866	42 384	41 847	8,6
+ Attribution de compensation MGP et péréquation retraitées	*27 689*	*26 663*	*27 596*	*27 368*	*27 886*	*27 360*	- 0,2
= Produits de gestion	134 461	135 641	164 689	162 153	163 474	167 249	4,5
= Produits de gestion retraités	*134 461*	*135 641*	*138 025*	*135 367*	*136 565*	*140 197*	0,8

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Les ressources fiscales propres retraitées augmentent de 3,5 % en rythme annuel. Le dynamisme des produits fiscaux (+ 12 M€ sur la période) compense largement la réduction des dotations de l'État (- 8 M€). La hausse des produits de gestion retraités (+ 5,7 M€) provient alors pour l'essentiel de la fiscalité, et secondairement d'une amélioration des ressources d'exploitation (+ 2 M€). Ces dernières incluent les mises à disposition de personnel facturées, pour 2,1 M€ en 2018. Leur hausse sur la période (+ 1,8 M€), dans le contexte de mise en place des services partagés avec à l'EPT, explique l'essentiel de l'évolution du poste.

[109] Équivalente à + 0,012036 % après la 2e hausse en juillet 2017.
[110] PPCR : « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », revalorisation des grilles indiciaires résultant d'un protocole d'accord national confirmé par le ministre de l'Action et des Comptes publics lors du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017. Les mesures s'échelonnent dans le temps jusqu'en 2020, pour certains corps.
[111] FSRIF : Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France.
[112] FPIC : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.
[113] FNGIR : Fonds national de garantie individuelle des ressources.

5.2.2.1 Les ressources fiscales et la fiscalité reversée par l'EPT

Les ressources fiscales propres de la commune sont très majoritairement constituées de la fiscalité directe locale : taxe d'habitation et taxes foncières.

Les impôts locaux augmentent de 10 M€ durant la période (après retraitement) tandis que les autres sous-postes ont une incidence mineure, à l'exception de la taxe additionnelle aux droits de mutation (DMTO) qui progresse de 2,1 M€ à 3,6 M€. Cette hausse est liée au dynamisme du marché de l'immobilier en région parisienne (transactions et prix des immeubles) et demeure difficilement prévisible pour la commune.

Tableau n° 33 : Évolution des ressources fiscales propres

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TCAM (en %)
Impôts locaux	59 533	62 353	77 950	76 914	78 941	82 310	6,7
Ressources fiscales propres retraitées	*59 533*	*62 353*	*65 783*	*64 626*	*66 530*	*69 745*	3,2
+ Taxes sur activités de service et domaine	568	559	568	512	502	814	7,5
+ Taxes sur activités industrielles	1 021	1 119	1 073	1 120	1 103	1 136	2,1
+ Taxes liées à l'urbanisme	30	31	32	32	33	34	2,5
+ DMTO* et autres	2 164	2 238	2 406	2 882	3 352	3 632	10,9
= Ressources fiscales propres	63 316	66 299	82 029	81 461	83 932	87 925	6,8
= Ressources fiscales propres	*63 316*	*66 299*	*69 862*	*69 172*	*71 520*	*75 360*	3,5

*Source : comptes de gestion (DMTO : droits de mutation à titre onéreux) * DMTO : droits de mutation à titre onéreux*

Le dynamisme local des recettes fiscales directes est, en dehors de l'effet de périmètre lié à l'établissement public territorial, imputable à l'évolution des assiettes fiscales sur le territoire communal, et à l'augmentation des taux de fiscalité directe locale.

Tableau n° 34 : Évolution des bases fiscales effectives

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. (en %)*
Taxe d'habitation	122 537	126 545	125 835	125 536	127 640	135 609	2,0
Taxe sur le foncier bâti	138 437	140 484	149 513	143 837	148 149	152 530	2,0
Taxe sur le foncier non-bâti	151	150	199	192	160	182	3,8

*Source : états 1259 (*taux annuel moyen)*

Les assiettes des deux principaux impôts, taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties, augmentent de 2 % par an en moyenne, ce qui montre que les ressources fiscales de la commune ont connu un dynamisme non négligeable.

En termes d'abattement à la base de la taxe d'habitation, la politique fiscale de la commune n'a pas changé depuis 1986 (art. 1411 du CGI) : abattement de 20 % pour chacune des deux premières personnes à charge, puis 25 % à partir de la troisième personne. Selon le maire, la politique d'abattement de la commune pour les contribuables modestes est la plus favorable du département et représente une perte nette de produits de 14 M€ annuels en moyenne pour le budget communal.

Tableau n° 35 : Évolution démographique de la commune

	2014	2015	2016	2017	2018
Population Insee	91 315	90 590	91 073	91 780	91 451

Source : notifications DGF

La démographie de la commune est stable, donc le dynamisme d'assiette s'explique par un dynamisme de la construction qui renouvelle ou élargit l'assiette du foncier bâti sans nécessairement augmenter le nombre de logements.

Tableau n° 36 : Taux d'imposition votés par la commune

en milliers d'euros		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxe d'habitation	Produit perçu	24 099	25 058	25 569	37 317	37 267	37 812	39 818
	Taux adopté (%)	*19,88*	*20,26*	*20,79*	*29,07*	*29,36*	*29,36*	*29,36*
	Taux moyen (%)	-	*23,95*	*24,19*	*24,38*	*24,47*	-	-
Taxe sur le foncier bâti	Produit perçu	32 020	34 020	35 761	38 999	39 498	40 732	41 993
	Taux adopté (%)	*24,27*	*24,73*	*25,37*	*27,27*	*27,54*	*27,54*	*27,54*
	Taux moyen (%)		*20,20*	*20,52*	*20,85*	*21,00*	-	-
Taxe sur le foncier non-bâti	Produit perçu	71	72	69	100	97	86	94
	Taux adopté (%)	*44,55*	*45,40*	*46,58*	*50,84*	*51,35*	*51,35*	*51,35*
	Taux moyen (%)	-	*48,53*	*49,15*	*49,31*	*49,46*	-	-

Source : états 1259

Avant le transfert en 2016 de la fiscalité intercommunale à la commune, pour des raisons liées à l'intégration de la Métropole du Grand Paris (cf. partie n° 4), les taux d'impositions locaux étaient inférieurs à la moyenne nationale de la TH. L'intégration du taux intercommunal à compter de 2016 rend difficile la lecture de l'évolution au cours de la période. Une partie de la taxe d'habitation perçue depuis 2016 est représentative de la fiscalité perçue ne faisant que transiter par les comptes de la commune (reversements à l'EPT GPSEA durant l'exercice). Le taux communal est désormais supérieur à la moyenne nationale, mais cette comparaison n'a pas de signification pour les communes de la métropole parisienne.

Pour établir les tendances, la fiscalité perçue doit être retraitée de la part intercommunale transitant à partir de 2016 par les comptes de la commune.

Tableau n° 37 : Fiscalité de Créteil retraitée

en milliers d'euros		2013	2019	TCAM (en %)
Taxe d'habitation	*Produit retraité*	*24 099*	29 173	3,2
Taxe sur le foncier bâti		*32 868*	39 705	3,2
Taxe sur le foncier non-bâti		*71*	*88*	3,6
TOTAL		*57 038*	*68 965*	3,2

*Méthode : les produits postérieurs à 2015 sont diminués de la fraction anciennement intercommunale (base * taux intercommunal de 2015).*

Source : états 1259, calculs CRC

Après retraitements, les produits des taxes locales apparaissent dynamiques (+ 11,9 M€) et en particulier celui de la taxe sur le foncier bâti (TFB), + 6,8 M€. Ceci résultant tant du dynamisme des bases déjà souligné que des hausses votées du taux d'imposition.

Un retraitement de la chronique de taux d'imposition est nécessaire pour représenter les hausses de taux votés par la commune durant la période sous revue.

Tableau n° 38 : Taux d'imposition retraités

en %		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxe d'habitation	*taux retraités*	*19,88*	*20,26*	*20,79*	*21,22*	*21,51*	*21,51*	*21,51*
Taxe sur le foncier bâti		*24,27*	*24,73*	*25,37*	*25,77*	*26,04*	*26,04*	*26,04*
Taxe sur le foncier non-bâti		*44,55*	*45,40*	*3,51*	*47,33*	*47,84*	*47,84*	*47,84*

Méthode : les taux 2016 à 2019 sont diminués du taux d'imposition intercommunal de 2015, ce qui les rend comparables à ceux de la période antérieure

Source : états 1259, calculs CRC

La commune a voté une hausse des taux d'impôts en 2014, 2015, 2016 et 2017. La hausse cumulée des taux sur la période atteint 1,63 point pour la TH et 1,77 point pour la TFB. En 2019, il a résulté un accroissement de produit d'environ 4,9 M€, soit 54 € par habitant.

Tableau n° 39 : Produit supplémentaire lié à la hausse des taux de la fiscalité durant la période sous revue

en milliers d'euros	2013-2019
Taxe d'habitation	2 210
Taxe sur le foncier bâti	2 700
Taxe sur le foncier non-bâti	6
TOTAL	**4 916**
Total par habitant	**54**

Source : états 1259, calculs CRC (population Insee)

L'amélioration de la solvabilité de la commune a donc reposé sur les taux de fiscalité et la revalorisation des bases, sans modification des abattements. À taux d'imposition constant, la hausse due à la revalorisation des bases et aux constructions nouvelles a rapporté environ 7 M€ à la commune. Le produit supplémentaire lié aux hausses de taux (+ 4,9 M€) est du même ordre que l'amélioration de la CAF brute (+ 5,9 M€, cf. ci-dessous).

5.2.2.2 Les ressources institutionnelles et le fonds de péréquation

La dotation globale de fonctionnement (DGF) de la commune est composée principalement de la dotation forfaitaire et de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

La DGF est en nette baisse durant la période (6,5 M€), en particulier du fait de la contribution au redressement des finances publiques[114]. Cette baisse s'interrompt en 2018. La DSU vient compenser très partiellement ce mouvement. La commune a perdu 6,7 M€ de ressources durant la période.

Tableau n° 40 : **Évolution de la dotation globale de fonctionnement**

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TCAM (en %)
Dotation globale de fonctionnement	**25 508**	**22 713**	**19 698**	**18 696**	**18 970**	**18 775**	**- 7,1**
dont DSU	4 992	5 037	5 088	5 608	5 933	-	4,4
dont dotation forfaitaire	19 111	16 258	13 263	11 792	11 507	11 089	- 11,9
dont contribution préfiguration MGP	*0*	*0*	-	-	-	-	
dont contribution au redressement des finances publiques	*- 1 004*	*- 2 486*	*- 2 536*		-	-	

Source : fiches « Dotations » de la DGCL (la « contribution au redressement des finances publiques » n'est plus indiquée sur les fiches après 2016)

La commune est bénéficiaire du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). En revanche, elle est contributrice au fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC). La fiscalité reversée via des fonds de péréquation lui est globalement favorable.

Tableau n° 41 : Évolution de la fiscalité reversée via des fonds

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TCAM (en %)
FSRIF	4 572	4 788	5 256	5 127	5 643	5 109	2,2
FPIC	- 621	- 931	- 465	- 564	- 562	- 554	- 2,3
FNGIR	-	-	-	-	-	-	-

Source : comptes de gestion

Les versements du FSRIF ont augmenté de 1,1 M€ avant de redescendre en fin de période, alors que sa contribution au FPIC est en légère diminution (- 0,1 M€).

[114] Dont le montant est matérialisé sur les notifications en début de période mais plus après 2017.

Les dotations autres que la DGF, les autres participations de l'État (dont le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en fonctionnement) et les compensations de bases fiscales sont en recul (- 1,3 M€ pour la période).

Tableau n° 42 : Évolution des autres dotations, participations et compensations

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TCAM (en %)
DGD et DSI* (c/ 746 et 745)	174	262	66	162	159	159	- 1,7
FCTVA en fonctionnement (c/744)	-	-	-	228	67	71	-
Participations (c/747)	4 732	6 056	4 858	4 314	4 350	4 346	- 1,7
Compensations et péréquations (c/748)	4 239	3 557	3 527	3 045	3 047	3 283	- 6,4
TOTAL	9 144	9 875	8 451	7 749	7 623	7 859	- 3,6

Source : comptes de gestion

Les « participations » recensent les financements de divers subventionneurs, comme la CAF (pour le contrat enfance jeunesse, par exemple) ou l'État (pour les emplois aidés). Le poste « Compensations et péréquations » comprend pour l'essentiel les allocations compensatrices de base fiscales, qui sont en nette baisse durant la période.

Tableau n° 43 : Compensations diverses de fiscalité

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Allocations compensatrices CFE	1 833 564	1 211 384	1 027 345	319 738		
Allocations compensatrices TF	885 560	611 672	564 046	185 144	300 789	297 193
Allocations compensatrices TH	1 462 234	1 675 468	1 845 662	2 464 635	2 619 229	2 857 069

Source : comptes de gestion

Cependant, la commune a récupéré la part intercommunale des compensations de taxe d'habitation pour exonérations des personnes de condition modeste. À compter de 2017, cette compensation intègre les recettes communales du fait de la disparition de l'ancienne communauté d'agglomération, qui percevait en 2015 environ 568 000 € à ce titre.

5.3 La section d'investissement

Les investissements en 2017 sont augmentés de l'opération exceptionnelle de souscription au capital de Créteil-Habitat-SEMIC, société d'économie mixte de la commune. Cette souscription fait suite aux transferts des activités de l'office public de l'habitat (OPH) de Créteil à la SEMIC, avant liquidation. Les comptes ci-dessous sont retraités de cette opération qui perturbe la lecture de la capacité d'autofinancement et du besoin de financement. Le traitement comptable de cette opération a été examinée en partie n° 1.

5.3.1 Les dépenses d'investissement

En dehors des concessions de Zac, en principe rattachées depuis 2017 à GPSEA, la totalité des investissements au budget principal passent par des travaux en régie ou des marchés publics de travaux du fait de l'internalisation de tous les services.

Tableau n° 44 : Évolution des investissements

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Dépenses d'équipement réelles nettes	11 317	14 571	20 482	21 729	16 143	16 314	99 610
+ Subventions d'équipement versées	284	4 540	1 059	869	960	296	3 962
+ Désinvestissements ou annulations de mandats	0	2	64	221	157	53	496
= Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif	**11 601**	**19 113**	**21 605**	**22 819**	**17 260**	**16 662**	**104 069**

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Les dépenses d'équipement réelles nettes connaissent une variabilité importante au cours du mandat 2014-2020, avec un effet marqué du cycle électoral. C'est donc sur l'ensemble du cycle qu'il convient d'apprécier le niveau des investissements au regard de données comparables.

Du fait de l'importance des équipements publics à Créteil, le niveau absolu d'investissement devrait être proche des données communales comparables. Or, en moyenne durant la période, les investissements par habitant sont très inférieurs à la donnée de la strate démographique. Par exemple, ce ratio communal au sens de la DGCL s'établit à 176 € pour Créteil en 2018 contre 260 € pour la strate[115].

Tableau n° 45 : Ratio des dépenses d'équipement par habitant

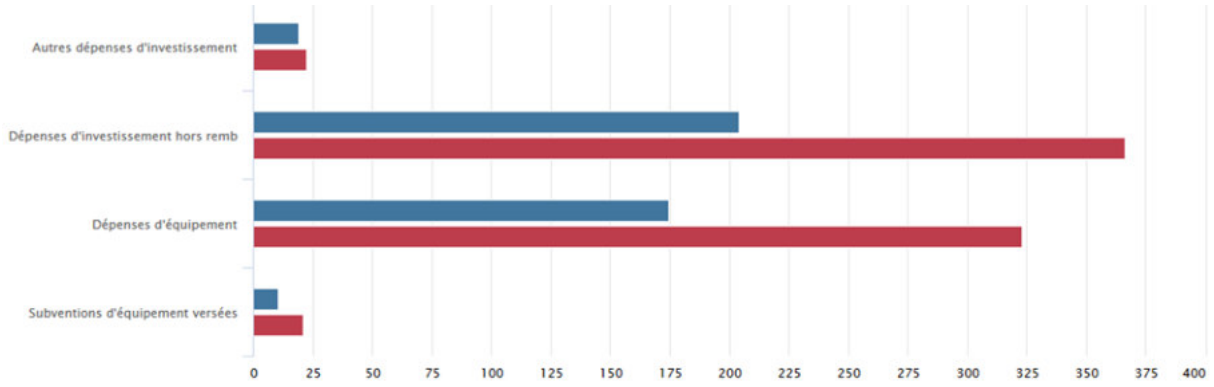
	2014	2015	2016	2017	2018
nombre d'habitants (Insee)	91 315	90 590	91 073	91 780	91 451
ratio 4 DGCL (Dép. équipement / nb habitants)	176 €	166 €	237 €	249 €	176 €
ratio 4 de la strate communale	400 €	389 €	310 €	260 €	260 €

Source : commune, DGCL, calculs CRC

Les investissements hors subventions réalisés durant la période sont en hausse mais restent faibles en niveau absolu. Comparée à d'autres communes similaires en petite couronne, Créteil se distingue par un faible niveau d'investissement, tout particulièrement en début de période (cf. annexe n° 13) : le niveau est au tiers moindre en 2014, moitié moindre en 2015. Ces contraintes sont illustrées dans l'exemple du marché de performance énergétique : les investissements communaux sur 15 ans associés à ce marché, en partie financés par des économies de fonctionnement, s'élèveront à environ 5 M€ alors que les besoins ont été chiffrés par le conseil de la collectivité à environ 21 M€ (cf. partie n° 7.2.2).

Par rapport à la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants, la différence d'investissement est également notable.

Graphique n° 3 : Comparaison de l'investissement aux communes de la strate (euros par habitant), 2018



Source : site internet de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), Créteil en bleu, strate en rouge

La commune privilégie l'entretien à l'investissements dans ses équipements, ce qui n'est pas une stratégie durable de rééquilibrage de ses comptes. La prépondérance des dépenses de fonctionnement dans ses comptes est manifeste : en 2018, selon la présentation fonctionnelle[116], ses dépenses réelles d'investissement (hors remboursements d'emprunt) représentaient environ 10 % des dépenses de fonctionnement. Pour l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus, le ratio équivalent s'établissait en 2018 à 26,6 %[117].

[115] Communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.
[116] P. 23 du compte administratif.
[117] Cf. *Les finances des collectivités locales en 2019*, annexe 2, tableau p. 109, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofl2019_07.pdf, calculs CRC (11288 / 42378 = 26,6 %).

Par ailleurs, le niveau d'investissement est faible également au regard du stock d'immobilisation à Créteil[118], qui est ainsi insuffisamment renouvelé. Les dépenses d'équipements représentent 3,1 % des immobilisations corporelles en moyenne sur la mandature, contre 3,8 % durant la mandature précédente[119].

La commune devra faire porter l'effort sur ses dépenses courantes (autres qu'entretien des équipements, qui restent nécessaires) afin de restaurer sa CAF disponible actuellement négative, condition d'une soutenabilité de ses investissements futurs.

5.3.2 Le financement des investissements

L'agrégation de la CAF nette et des autres recettes d'investissement (subventions, cessions, etc.) permet d'établir le financement propre. Le financement propre de la commune ne permet pas de couvrir les dépenses d'investissement et la commune recourt à l'endettement à de nouveaux emprunts tous les ans pour couvrir son besoin de financement.

Tableau n° 46 : Besoin de financement et ressources propres

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017*	2018	2019
CAF disponible	- 4 466	-2 614	1 720	- 5 566	-2 435	- 2 029
+ Taxe d'aménagement	918	853	435	705	796	616
+ Fonds de compensation de la Taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	1 718	1 370	2 054	2 737	3 480	2 563
+ Subventions d'investissement reçues	5 142	454	3 521	4 389	4 299	1 158
+ Fonds affectés à l'équipement	174	151	155	245	276	565
+ Produits de cession *	2 020	7 692	6 571	3 334	6 106	4 137
+ Autres recettes	0	539	0	0	0	0
= Financement propre disponible (A)	**5 506**	**8 445**	**14 457**	**5 843**	**12 522**	**7 010**
en % des dépenses d'équipements à financer	*31 %*	*65 %*	*61 %*	*25 %*	*67 %*	*39 %*
Dépenses d'équipement réelles	11 117	14 371	20 330	21 532	15 946	16 314
+ Subventions d'équipement	284	495	1 059	869	960	296
+/- Dons, subventions et prises de participation	4 636	- 4 045	232	640	- 11 508	0
+ Participations et inv. financiers nets	1 950	2 184	2 080	159	13 257	1 579
+ Variation autres dettes	- 39	-3	25	- 156	139	0
Total dépenses d'équipement à financer	17 948	13 001	23 726	23 044	18 795	18 189
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**- 12 442**	**-4 556**	**- 9 269**	**- 17 201**	**- 6 273**	**- 11 178**
Nouveaux emprunts de l'année	**17 940**	**8 650**	**11 000**	**12 000**	**11 600**	**13 000**
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global*	5 498	4 094	1 731	- 5 201	5 327	1 822

*Source : commune, calculs CRC. * Exercice 2017 retraité de l'opération exceptionnelle.*

Les dépenses réelles d'équipement augmentent en milieu de période avant de se replier. Le besoin de financement de la commune s'établit en moyenne à 10 M€ durant la période. La décrue de l'investissement et d'importantes cessions améliorent la situation en 2018 (6,3 M€ de besoin de financement propre). Malgré l'amélioration légère de la CAF nette en 2019, le besoin de financement se dégrade à nouveau du fait d'une baisse des autres sources de financement (subventions, cessions, FCTVA, etc.).

[118] Les études économétriques de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale montrent que le stock d'immobilisations est la variable contribuant majoritairement à l'explication des disparités de dépenses d'équipement des communes : entre 38 et 45 % de la variance des dépenses d'équipement expliquée par leurs modèles provient de cette variable. Cf. *L'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014*, janvier 2019, p. 13.

[119] Ce ratio rapporte les « dépenses d'équipement réelles », y compris travaux en régie (cf. tableaux ci-dessous), au stock d'immobilisations corporelles (moyenne de la période 2009-2013 contre 2015-2019). Les années électorales 2008 et 2014 ne sont pas prises en compte au regard de leur niveau d'investissement habituellement faible durant le cycle.

Face à un besoin cumulé d'investissement sur la période de 61 M€, la commune a levé 74 M€ d'emprunts nouveaux. La souscription de nouveaux emprunts en excédant par rapport au besoin lui a permis de reconstituer en moyenne son fonds de roulement net global et sa trésorerie.

Par ailleurs, l'erreur d'imputation de la subvention en emprunt à Créteil-Habitat-SEMIC octroyée en 2009, affecte de façon significative la CAF apparente, en ce qu'elle consiste en une minoration des dépenses de fonctionnement. La CAF rectifiée de cette erreur d'imputation est présentée ci-dessous.

Tableau n° 47 : Autofinancement rectifié des erreurs d'imputation en fonctionnement (subventions pluriannuelles)

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var.
= CAF brute rectifiée	**6 134**	**8 254**	**13 270**	**8 979**	**11 261**	**12 047**	**5 913**
= CAF disponible rectifiée	**- 5 056**	**- 3 139**	**1 261**	**- 5 959**	**- 2 763**	**- 2 292**	**2 765**

Source : compte de gestion, calculs CRC

Cet effet ira toutefois en s'amenuisant dans le temps puisque la part d'intérêts diminuera rapidement en fin de prêt bancaire (2021). Il n'en reste pas moins que, durant la période sous revue, la hausse des taux d'imposition (+ 4,9 M€ de produits) et les efforts de gestion ont un effet net sur l'autofinancement brut (+ 5,9 M€) mais plus limité sur la CAF disponible (+ 2,7 M€) parce que les remboursements d'emprunt augmentent.

Ces tableaux donnent la mesure des économies de fonctionnement qu'il reste à réaliser dans le futur. De plus de 2 M€ pour retrouver une CAF disponible positive, elles devraient même s'établir à 11 M€ pour annuler le besoin annuel de financement de la commune et ne plus recourir à l'emprunt (ceci au regard du niveau actuel d'investissement, déjà insuffisant).

5.3.3 La trésorerie

La trésorerie est un point d'attention de la commune, qui souhaite fonctionner avec une trésorerie zéro.

Tableau n° 48 : Trésorerie et BFR

en milliers d'euros	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Fonds de roulement net global	5 407	5 256	6 826	1 428	6 558	8 187
en nombre de jours de charges courantes	15	15	16	3	15	19
- Besoin en fonds de roulement (BFR) global	3 462	4 815	6 489	- 1 301	3 656	3 424
=Trésorerie nette	1 945	441	336	2 729	2 902	6 785
en nombre de jours de charges courantes	6	1	1	6	7	16

Source : comptes de gestion

À titre liminaire, il convient de préciser que l'évolution du besoin en fonds de roulement (BFR) en 2017 est atypique. La baisse soudaine du BFR, jusqu'à devenir négatif, s'explique par un accroissement des dettes au bilan de la commune envers GPSEA. Les deux derniers mandats relatifs au versement mensuel du FCCT ont été pris en charge fin décembre 2017 par le comptable (avec donc effet sur le résultat de fonctionnement), pour un montant cumulé de 6,4 M€. Mais ils n'ont pas été réglés immédiatement par le comptable, sans demande de la commune et du fait d'erreur de titrage selon l'ordonnateur[120].

Cette mise en attente n'a pas d'effet sur le résultat mais en a eu un sur le bilan. Si la commune avait réglé ses dettes durant l'exercice, le BFR se serait établi à 6,1 M€ et la trésorerie nette serait devenue négative pour 3,7 M€. L'endettement net de la trésorerie est également à corriger pour l'analyse financière.

[120] Les deux titres correspondants de GPSEA, n° 1651 et 1739, figurent parmi les restes à recouvrer lors de l'établissement du compte de gestion 2017.

La commune recherche explicitement une trésorerie nulle à la clôture. Son niveau d'ingénierie financière lui permet sans doute d'arriver à ce résultat en maîtrisant ses risques de retard de paiement sans dégrader ses délais moyens. Le niveau de trésorerie constaté en début de période et l'erreur comptable ci-dessus mentionnée suggèrent cependant que le bas niveau de la trésorerie est en partie subi.

Exprimé en nombre de jours de charges courante, la trésorerie nette s'élève à 7 jours en 2018, puis à 16 jours en 2019, en augmentation récente après un très faible niveau en 2015 et 2016. La commune a recouru très régulièrement et significativement à des crédits de trésorerie, sans les rembourser totalement en fin d'exercice certaines années (2016 et 2017) ce qui est autorisé.

En 2015, la commune a encaissé *in extremis* une avance sur l'excédent de clôture de la Zac des Sarrazins de 600 000 €[121], sans laquelle sa trésorerie nette aurait été également négative (cf. partie n° 4.2.2). L'opération a été renouvelée en décembre 2018 pour la même Zac pour 3 M€[122]. En tenant compte de l'avance de 2015, c'est donc un montant d'acompte de 3,6 M€ qu'a reçu la commune. Au regard du résultat attendu à la clôture définitive, évalué à ce stade par la SEMIC à 2,875 M€, cette opération constitue donc pour partie un acompte et pour partie une avance injustifiée de trésorerie à la commune de 725 000 €, qu'il faudra bien rembourser à la clôture de l'opération. En dehors de cette avance, la situation de trésorerie de la commune restait donc encore singulièrement faible en 2018 et ce n'est que depuis 2019 que le niveau de trésorerie peut être considéré à la fois comme sécurisé et illustratif des bonnes pratiques en matière de trésorerie zéro.

La faiblesse structurelle de la trésorerie nette durant la période explique le besoin de recourir à des tirages conséquents pour couvrir les décaissements.

Tableau n° 49 : Usage des crédits de trésorerie

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Trésorerie passive (c/ 519)	0	0	2 137	9 023	0	0
Tirage	97 996	94 440	48 142	89 356	109 752	81 259
Remboursement	100 097	94 440	46 005	82 470	118 775	81 259

Source : comptes de gestion

Cette pratique n'entraîne pas, dans le contexte monétaire actuel, un coût de financement supplémentaire significatif et limiter l'encours du compte au Trésor est une bonne pratique lorsqu'elle a pour objectif de limiter l'endettement de long terme inutile. Il n'en demeure pas moins que la commune présentait une trésorerie nette en 2015, 2017 et 2018 inférieure aux avances sollicitées auprès du concessionnaire des Zac. Les charges de FCCT mises en attente par le comptable a constitué en pratique une facilité de trésorerie de l'EPT en fin d'année. Hors ces opérations, un endettement supplémentaire aurait été requis (en emprunt classique ou en autorisation de découvert).

5.3.4 La dette

L'endettement net de trésorerie, corrigé des sommes mises en attente en 2017 et de l'avance excédentaire du boni de Zac, ne diminue véritablement qu'à compter de 2018.

Tableau n° 50 : Évolution de l'endettement corrigé en 2017, 2018 et 2019

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	144 189	141 450	140 416	144 035	138 071	136 733
*Capacité de désendettement (en années)**	23,5	17,1	10,6	16,0	12,3	11,4

** CAF corrigée des subventions pluriannuelles suivant le tableau n° 47*

Source : comptes de gestion, calculs CRC (la mise en compte d'attente du FCCT n'a pas d'impact après 2017 alors que l'avance de la Zac en 2018 perdure en 2019)

[121] Titre n° 29422 du 10 décembre 2015. Cette avance de la SEMIC a été rendue possible par l'avenant n° 4 en date du 29 juin 2015 au contrat de concession, venant modifier l'article 31 du traité de concession pour permettre le versement anticipé de l'excédent.
[122] Titre 29037, en date du 18 décembre 2018.

On exprime la capacité de désendettement de la commune (exprimée en années) en rapportant la dette à la « CAF brute ». Plus ce ratio est élevé, plus l'endettement est préoccupant.

La capacité de désendettement de la commune de Créteil fluctue tous les ans du fait de la volatilité de la CAF. En 2014 et 2015, ce ratio était très dégradée (23 ans), très supérieur au « plafond national de référence » fixé par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (soit 12 ans pour les communes)[123]. Il est ensuite retombé à 11,4 années mais la commune reste dans une situation difficile. Jusqu'à présent, la commune a pu se désendetter grâce à sa politique fiscale, la vigueur de ses produits de cession (en 2015, 2016, 2018 et 2019 particulièrement[124]), des économies de gestion et un moindre investissement.

Tous budgets confondus, l'évolution de la dette est la suivante :

Tableau n° 51 : Endettement des budgets au 31 décembre

en milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de la dette consolidée BP + BA au 31 déc.	143 991	150 480	147 432	145 235	148 717	142 611	141 125
Encours de dette des BA seuls	6 591	6 291	5 983	4 819	4 682	4 540	4 392

Source : comptes de gestion, calculs CRC (2017, 2018 et 2019 rectifié comme ci-dessus)

Au 31 décembre 2019, la dette consolidée corrigée est de 2 % inférieure à celle constatée le 31 décembre 2013, la veille de la période sous revue.

Si la commune de Créteil avait réalisé le même niveau d'investissements par habitant que les autres communes de sa strate (soit environ 7 M€ supplémentaires tous les ans), son endettement serait en forte augmentation (potentiellement 183 M€ fin 2019).

5.4 Appréciation générale

La commune a amélioré sa situation financière depuis 2018, alors que la situation précédente était très dégradée. Elle est parvenue depuis 2015 à faire des économies de fonctionnement dans le domaine des charges générales et des subventions ainsi qu'à réduire son endettement. La chambre lui recommande de renforcer ses économies de gestion au budget principal[125] pour viser une amélioration significative de sa capacité d'autofinancement très insuffisante au cours de la période sous revue. L'analyse de la situation financière réalisée avant la crise sanitaire, encore fragile, donne la mesure des économies de fonctionnement à réaliser dans le futur, d'au moins 2 M€ par an. Ce montant est sous-estimé pour deux raisons :

- les dépenses ponctuelles supplémentaires encourues en 2020 du fait de la crise sanitaire et les éventuelles baisses de ressources fiscales qui en découleraient à partir de 2021 ;
- le besoin de dégager des marges pour ajuster l'investissement au besoin généré par le vieillissement des équipements collectifs nés dans les années 1970, qui reste à objectiver.

[123] La définition retenue par la loi de la capacité de désendettement d'une collectivité territoriale diffère légèrement de celle utilisé ici : au lieu de la capacité d'autofinancement (telle que calculée par le rapport), elle utilise l'épargne brute (égale simplement à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement).

[124] La commune dispose de nombreux biens immobiliers (250 bâtiments environ), qui résulte des opérations d'aménagement réalisées historiquement sur le territoire (en particulier des RDC d'immeubles qui peuvent accueillir services publics, commerces ou services). La stratégie de la commune en matière de cessions d'actifs « *concilie la volonté de trouver un équilibre financier mais également de pouvoir permettre la réalisation d'opérations d'aménagement ou d'équipement* ». La politique de la commune ne permet donc pas d'envisager des cessions en masse.

[125] Le budget annexe industriel et commercial ne peut venir abonder par ses éventuels excédents le budget principal (cf. partie n° 2).

Cette stratégie pluriannuelle est la seule possible pour remettre la commune en mesure d'ajuster le niveau de ses investissements à ses besoins tout en poursuivant sa stratégie de désendettement.

Le produit supplémentaire lié à la hausse de la fiscalité directe locale durant la période sous revue est significatif : environ 5 M€ par an (en fin de période) et 53 € par habitant. Une hausse supplémentaire n'est pas une alternative aux efforts de gestion car Créteil se situe déjà bien au-dessus des taux moyens nationaux. Sa population dispose de revenus plutôt inférieurs à la moyenne nationale[126] et le levier fiscal est amoindri avec la suppression progressive de la taxe d'habitation.

Un tel objectif d'épargne passe donc par des économies significatives en charges courantes, qui seront rendues encore plus nécessaires par les éventuelles pertes de recettes fiscales liée à la crise sanitaire. Concentrer cet effort, comme cela a été fait jusqu'à présent, sur les charges à caractère général et les charges financières n'y suffira pas du fait de leur poids relatif et des économies déjà accomplies. La recherche d'économies nouvelles devra porter aussi sur les dépenses de personnel (79 M€ en 2019).

La baisse ponctuelle des dépenses de personnel constatée en 2016 et 2017 n'a pas résulté d'un effort de rationalisation et de réorganisation des services mais uniquement des transferts de personnels opérés après 2016. D'ailleurs, le coût moyen par emploi a augmenté sensiblement en raison de mesures internes de revalorisation salariale et non de facteurs externes comme indiqué dans le rapport pour le DOB en 2018 (p. 8). Des économies de masse salariale peuvent être obtenues par la correction de dispositifs irréguliers (cf. partie n° 6).

6 RESSOURCES HUMAINES

Les ressources humaines (RH) de la commune de Créteil sont constituées d'environ 2 000 agents pour un coût annuel de 80 M€. Premier poste de dépenses du budget, l'analyse de la qualité de la gestion RH doit permettre d'apprécier l'efficience et la régularité des actions de chacun des acteurs (conseil municipal, maire et services) pour atteindre les objectifs fixés par les élus.

Le poids de la masse salariale de la commune de Créteil est plus élevé que dans des communes comparables. L'ordonnateur le justifie notamment par l'ambition affichée d'un service municipal de proximité et de qualité. La chambre constate cependant que ce surcoût s'explique aussi par de coûteuses décisions irrégulières.

6.1 L'objectif de maîtrise de la masse salariale

6.1.1 La période 2014-2019

L'objectif de maîtrise de la masse salariale apparait depuis 2015 à l'occasion des débats d'orientation budgétaire sous l'effet de la diminution de la DGF.

Au plan budgétaire l'enveloppe de masse salariale brute du chapitre 012 évolue peu (4 % sur la période soit 0,9 % par an en moyenne) ce qui est relativement faible sachant par ailleurs que plusieurs mesures nationales de revalorisation) ont généré mécaniquement des surcoûts.

[126] Salaire net horaire moyen de 14,3 € en 2016 contre 14,7 € pour la France métropolitaine (source : Insee).

L'examen des deux composants essentiels de la masse salariale (effectifs et coût) montre que cette maitrise provient avant tout de la réduction des effectifs pourvus (- 2 %) alors que le coût par ETP augmente (+ 6 %).

Tableau n° 52 : Évolution de la masse salariale réalisée

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	En %	
							total évol.	moy / an
dépenses masse salariale (chap. 012) (en M€)	76 631	78 653	78 584	78 994	78 222	79 933	**4**	**0,9**
Effectifs pourvus selon CA	1 779	1 809	1 752	1 724	1 724	1748	**- 2**	**- 0,4**
cout brut / ETP	43 084	43 485	44 847	45 829	45 371	45 737	**6**	**1,2**

Sources : comptes administratifs

Ces données doivent être rectifiées en tenant compte soit d'évolutions institutionnelles, soit d'erreurs ou d'oublis. C'est seulement l'analyse des données rectifiées qui permet d'apprécier le résultat de la stratégie municipale (cf. conclusion).

6.1.2 Les prévisions

La première étape de la gestion des RH a lieu en amont lors de la préparation du budget communal. Les discussions budgétaires préalables à l'adoption du budget sont correctement formalisées à travers une lettre de cadrage et de entretiens de gestion afin de consolider les besoins en ressources humaines.

S'agissant du vote du budget, la note de présentation des éléments RH est plutôt succincte, se contentant de mentionner la masse salariale et de sa dynamique, l'effort de la collectivité pour la formation des agents et leurs conditions de travail sans indiquer les crédits correspondants.

Le pilotage de la masse salariale est ensuite poursuivi dans son exécution par la tenue de nombreux tableaux de bord. La bonne maitrise de la masse salariale tant dans sa prévision que dans son exécution se retrouve à travers le taux de consommation des crédits de 98 à 99 % chaque année et l'absence de décision modificative pour ajouter des crédits sur ce chapitre depuis 2016 (annexe n° 15).

6.1.3 La stratégie de maitrise des effectifs

6.1.3.1 Le tableau des effectifs

Les tableaux des emplois C1-1 devant figurer en annexe des documents budgétaires (budget primitif et compte administratif) sont bien présents et correspondent aux chiffres communiqués par la commune.

La chambre note cependant que les emplois fonctionnels et de cabinet de sont pas systématiquement comptabilisés dans le total (annexe n° 16).

La chambre rappelle également que le tableau des effectifs et les délibérations relatives aux emplois doivent mentionner le grade de l'emploi et non pas seulement le cadre d'emploi. En cas d'incertitudes, la commune a la possibilité soit de mentionner plusieurs grades dans la délibération, soit de créer l'emploi postérieurement à la sélection des candidats afin de retenir le statut et le grade adéquats. La chambre invite la commune à modifier en conséquence le tableau des emplois.

6.1.3.2 Les « saisonniers permanents »

La commune de Créteil emploie chaque année de nombreux « saisonniers » (plus de 600 personnes pour 200 000 heures en 2019) (annexe n° 17) afin d'assurer la continuité du service ou de renforcer le service en période de pic d'activité. Ces emplois non permanents créés ponctuellement par délibérations du conseil municipal concernent principalement le secteur de la jeunesse (centre de loisirs, activités périscolaires, etc.).

La chambre note que certains emplois (qu'elle évalue à 70 en 2019) (annexe n° 18) sont de fait, permanents puisqu'une même personne y travaille toute l'année. Ces emplois occupés généralement pour un temps de travail compris entre un mi-temps et un temps complet, sont juridiquement considérés comme des emplois permanents qui doivent être créés par le conseil municipal et inscrits au tableau des effectifs. La commune a indiqué préférer une intégration plus progressive mais sur des emplois à temps complet, comme elle l'a déjà fait par le passé et encore dernièrement à travers les délibérations du 9 décembre 2019 et le 5 octobre 2020.

Recommandation n° 1 : Identifier au sein du tableau des effectifs les emplois saisonniers qui représentent plus d'un mi-temps sur l'année.

6.1.3.2.1 Les remplacements

Les remplacements des agents absents sont demandés lors de la préparation budgétaire ou des entretiens mensuels de gestion et validés ou non par la direction générale. Les services ayant une obligation d'encadrement (petite enfance, centre de loisirs) décident seuls des remplacements dans la double limite des postes ouverts par le conseil municipal pour les vacataires et de l'enveloppe financière arrêtée par la direction des ressources humaines (DRH). Le service notifie à la DRH les éléments afin d'établir l'arrêté de nomination de l'agent ainsi que la préparation de sa paye.

Le recrutement répond à une procédure formalisée et balisée et est généralement bien anticipé notamment dans le cas de départs en retraite prévisibles ou de demandes issues de la préparation budgétaire. La commune de Créteil ne dispose pas de GPEEC formalisée. Elle anticipe néanmoins ces départs et recrutements grâce à différents tableaux de bord. Ce suivi permet également de faciliter les mobilités internes et de répondre ainsi à l'objectif de lutte contre l'usure au travail.

La procédure de recrutement est ensuite pilotée par la DRH. Les jurys de recrutement se déroulent sans élus, quel que soit le grade recruté. La décision finale est validée a posteriori par la direction générale et l'arrêté de recrutement est signé par le maire.

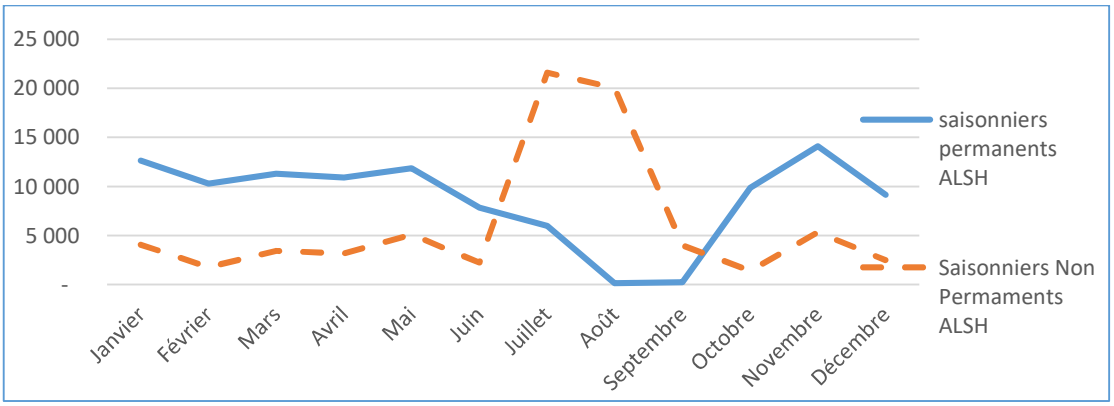
6.1.3.2.2 Les vacances de postes

La chambre note une vacance des emplois croissante sur la période examinée (de 58 emplois en 2014 à 90 en 2018) (cf. annexe n° 19) représentant une économie estimée à environ 4 M€/an par rapport aux emplois créés par le conseil municipal. Elle invite donc l'exécutif à saisir le conseil municipal de la suppression des emplois qui sont vacants et qui ne correspondent plus aux besoins de la collectivité.

6.1.3.2.3 La gestion des congés

De nombreux saisonniers (40 000 heures sur 74000 heures) (cf. annexe n° 17) sont embauchés l'été en centres de loisirs afin de pallier l'absence d'autres « saisonniers » partis en congés. La transformation d'une partie des emplois « saisonniers permanents » en emplois permanents, comme évoquée supra, permettra à la collectivité de pouvoir maitriser davantage les droits à congés sur toute l'année afin de limiter l'impact sur la continuité du service et l'embauche d'autres saisonniers.

Graphique n° 4 : Heures payées pour les saisonniers des centres de loisirs



Source : Commune, fichiers de payes

6.1.3.3 La promotion sociale

La promotion sociale (avancement de grade ou changement de cadre d'emploi par la promotion interne), est une politique que la ville juge importante afin de garantir l'évolution régulière de carrière de ses agents et participer ainsi à l'attractivité de la ville.

Le conseil a ainsi délibéré le 29 juin 2015 sur un taux de promotion et d'avancement de grade de 100 %. Par ailleurs la modification intervenue par le décret n° 2017-715 du 2 mai 2017, a mécaniquement augmenté le nombre d'agents éligibles à ces déroulements de carrière. Conformément à la politique volontariste de la commune en la matière, la chambre constate que le nombre d'agents bénéficiant effectivement d'une promotion ou d'un avancement a ainsi régulièrement augmenté passant selon les années, de 16 % à 40 % d'agents promus. (cf. annexe n° 20). Cette politique sociale a conduit le conseil municipal à supprimer sur la période 14 postes de catégorie C pour les remplacer par 10 emplois de catégorie B et 4 de A (cf. annexe n° 21). Néanmoins les délibérations du conseil municipal n'expliquent pas pourquoi il est utile pour la collectivité de créer ces emplois autrement que par le déroulement de carrière des agents suite à l'avis de la commission administrative paritaire (CAP). La chambre invite donc la collectivité à motiver davantage ses délibérations en la matière.

6.1.4 Les éléments participant au coût du travail

6.1.4.1 Le temps de travail

6.1.4.1.1 Les délibérations portant dérogation au temps de travail légal

Dès 1982, avec l'article 2 du Contrat de Solidarité signé avec l'État, la commune de Créteil avait entamé la démarche de réduction du temps de travail en ramenant celui-ci à « 35 heures hebdomadaires » pour certains personnels (délibération 25 mars 1982). La délibération de 16 décembre 1996 généralise ce temps de travail hebdomadaire à tous les agents.

Conformément à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, la commune a délibéré le 17 décembre 2001 afin de déroger au temps de travail de 1607H. Cette délibération se contente cependant de préciser qu'elle maintient « le bénéfice des décisions successives d'aménagement et de réduction du temps de travail » sans préciser ni le temps de travail hebdomadaire, ni annuel, ni les éventuels jours RTT, ni les cycles de travail applicables.

La chambre constate que cette délibération est insuffisante pour fonder le temps de travail applicable aux agents. De fait, le temps de travail appliqué est bien de 35 H hebdomadaires mais auxquels s'ajoutent 14 jours RTT. Le temps de travail à Créteil est de 1 498 H/an (32,6 H) alors que le temps de travail légal est de 1 607 H. Le coût annuel de cette mesure favorable aux agents mais qui manque de base légale est de plus de 5 M€ par an, soit environ le coût de 118 équivalents temps plein (annexe n° 22).

6.1.4.1.2 Les modalités de définition du temps de travail

Les modalités d'application du temps de travail sont organisées par deux guides internes approuvés en comité technique paritaire (CTP) (le 15 décembre 2005 et le 22 juin 2012). Néanmoins ces règles internes auraient dû découler de délibérations préalables du conseil municipal, par exemple sur les cycles de travail, ce qui n'a pas été le cas.

Par ailleurs l'outil informatique de gestion du temps de travail permet à certains agents de catégorie A et B bénéficiant également de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, de récupérer forfaitairement leurs heures supplémentaires au-delà de 1 607 heures. Cette disposition, bien qu'approuvée par le CTP, reste interdite par la réglementation et coute, selon les informations communiquées par la commune, environ 34 000 € par an à la collectivité.

6.1.4.2 Les congés et autorisations d'absences

En 1982, l'article 6 bis du Contrat de Solidarité signé par la commune de Créteil avec l'État (figurant annexe de la délibération du 25 mars 1982) fixe le régime applicable forfaitairement à 40 jours de congé, « tous congés confondus » (ramené à 39 jours par délibération du 29 septembre 2008 sur la journée de solidarité). Néanmoins cette délibération ne distingue pas les jours de congés et les jours ARTT. La répartition se trouve dans le « Règlement général des congés », outil de pilotage validé uniquement en CTP, le 30 novembre 2011, qui précise également le nombre et la nature des autorisations d'absence.

La chambre rappelle que les autorisations d'absences ne peuvent être autorisées qu'à la double condition du respect des plafonds autorisés pour la fonction publique d'état (question écrite n° 22676 du 7 juillet 2016), et d'une délibération les approuvant. À Créteil les autorisations sont bien plus nombreuses que dans la fonction publique d'état (cf. annexe n° 23) et ne sont pas fondées sur une délibération. Selon la commune, ces autorisations ont représenté 5 000 jours d'absences en moyenne par an, pour un coût annuel estimé par la chambre à plus d'un million d'euros.

Dans le cadre de sa politique sociale volontariste, la commune offre également à ses agents la possibilité d'un départ anticipé en retraite. Cette disposition n'a cependant pas été approuvée par délibération du conseil municipal, et représente, selon les informations communiquées par la commune, un cout d'environ 500 000 €/an, auquel s'ajoute un coût équivalent pour le remplacement de l'agent pendant sa « préretraite ».

La chambre invite la collectivité à régulariser les autorisations d'absences dans les meilleurs délais.

Rappel au droit n° 6 : Délibérer sur le temps de travail des agents afin d'en régulariser la durée annuelle et d'arrêter les différents cycles de travail ainsi que le régime des récupérations et absences autorisées, conformément au décret du 12 juillet 2001.

6.1.4.3 Les heures supplémentaires

6.1.4.3.1 Les délibérations

Les conditions d'exercice des heures supplémentaires sont fondées par les délibérations du 29 mars 2004, du 7 décembre 2009 et du 3 octobre 2011. La cadre ainsi fixé est insuffisamment précis (le conseil municipal doit préciser quels types d'emplois sont éligibles aux heures supplémentaires) et mériterait d'être mis à jour des nouvelles manifestations permettant le dépassement des plafonds mensuels autorisés. La commune a indiqué délibérer prochainement afin de mettre à jour ses délibérations et modifier par ailleurs les formulaires internes utilisés.

6.1.4.3.2 L'évolution des heures supplémentaires

Le total des heures supplémentaires a évolué à la baisse (- 10 %) de presque 100 000 heures en 2014 à environ 90 000 heures en 2019 (cf. annexe n° 24). La chambre constate une part croissante des heures récupérées (+ 62 %) et décroissante des heures rémunérées (- 15 %). Le coût des heures payées est d'environ 1,5 M€ en 2019. Parmi les 900 agents concernés par des heures supplémentaires, la chambre a identifié de nombreux cas qui doivent interroger la commune (cf. annexe n° 25).

Ainsi 140 agents perçoivent des heures supplémentaires régulièrement au moins 11 mois sur 12 et pour 90 d'entre eux, 12 mois sur 12, ce qui semble peu compatible avec la prise de congés. Le chambre observe également que certains agents perçoivent exactement le même nombre d'heures supplémentaires tous les mois (par exemple : service IGH, direction de la commande publique, secrétariat des élus, cabinet du maire, direction des sports, service logement). La chambre a pu également relever de nombreux dépassements du plafond mensuel de 25 heures pour plus de 400 agents, notamment aux services parcs de stationnement et sécurité. La commune indique qu'il s'agit de services très sollicités lors des manifestations. Mais pour ces services comme pour d'autres, les quelques contrôles (cf. annexe n° 26) sur pièces effectués par la chambre ont bien souvent démontré des justificatifs trop généraux pour établir la réalité indiscutable de toutes ces heures.

La chambre appelle donc la commune à modifier ses procédures internes afin de renforcer le contrôle des heures effectuées.

6.1.4.4 Le régime indemnitaire

6.1.4.4.1 La lisibilité du régime

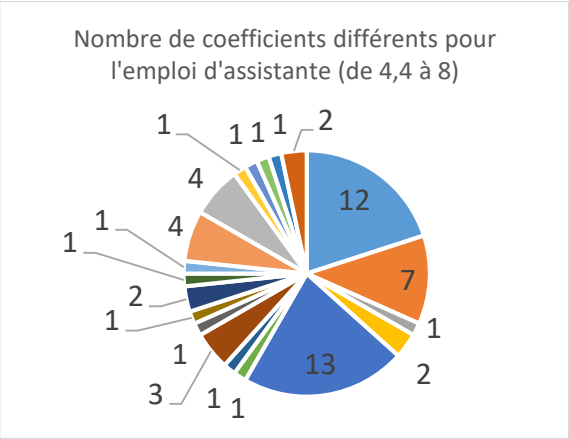
Le régime indemnitaire de Créteil est fondé sur un cadre juridique épars et ancien. Les délibérations fixant le niveau de régime indemnitaire des personnels constituent un ensemble de 28 délibérations dont les premières datent de 1992 et dont le contenu morcelé rend parfois difficile une appropriation d'ensemble par le conseil municipal[127].

La commune considère que son régime indemnitaire permet l'équité entre les agents et n'a pas souhaité se saisir du nouveau régime indemnitaire unique (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel -Rifseep) créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour la fonction publique d'État, qui couvre l'ensemble des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale[128] depuis le décret n° 2020-182 du 27 février 2020.

[127] Par exemple : délibérations du 9 juillet 2001, 18 décembre 2000, 1er octobre 2007, 22 mars 1994, 13 octobre 1992.
[128] En application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

La chambre constate que son régime indemnitaire peut être très variable pour un même poste. Ainsi par exemple, pour un emploi d'assistante, la chambre a relevé 20 coefficients différents de régime indemnitaire.

Graphique n° 5 : Régimes indemnitaires pour l'emploi d'assistante



Sources : paye 2019. Coefficients Indemnité d'administration et de technicité (IAT)

Afin d'améliorer la lisibilité et l'équité du régime indemnitaire, la chambre invite la commune à généraliser à tous les cadres d'emplois le Rifseep, régime fondé sur les responsabilités et l'engagement de l'agent.

Recommandation n° 2 : Appliquer le Rifseep à tous les cadres d'emplois afin d'établir un régime indemnitaire cohérent selon les responsabilités et l'engagement professionnel des agents, conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

6.1.4.4.2 La complexité du régime indemnitaire

La complexité du régime indemnitaire, doublée d'une rédaction parfois contradictoire amène la chambre à constater l'irrégularité du versement aux non titulaires des primes de l'IEMP et du Rifseep pour un coût annuel estimé à environ 280 000 € (cf. annexes n^{os} 27 et 28). La chambre rappelle en effet que la décision d'étendre un régime indemnitaire à des non titulaires doit être expressément prévue par la délibération. La commune ne peut valablement se référer à la délibération du 3 mars 1992 qui ne mentionnait pas ces deux primes.

Rappel au droit n° 7 : Mettre fin aux irrégularités d'attribution de Rifseep et d'IEMP à des personnels non éligibles conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

6.1.4.5 Le statut des collaborateurs de cabinet

Sur la période sous revue, le nombre et les modalités de recrutement des collaborateurs de cabinets sont conformes aux emplois ouverts par le conseil. Les trois emplois de collaborateurs de cabinets créés par la délibération du 2 juin 2008 sont pourvus à ce jour.

Les rémunérations distribuées sont conformes aux plafonds autorisés par le décret 87-1004 du 16 décembre 1987. Il n'a pas été relevé d'anomalie sur les régimes indemnitaires autorisés par la délibération du 25 juin 2018 et inexistants antérieurement.

La chambre a pris note que le conseil municipal a délibéré le 8 février 2021 pour mettre fin au cumul de fonctions administrative et de collaborateur de cabinet exercées par le DGA en charge de la communication externe, des relations publiques et du cabinet.

6.1.4.6 Les avantages en nature (logements et véhicules de fonction)

Les logements de fonctions sont accordés par la délibération n° 83 362 du 3 octobre 1984 (complétée par les délibérations du 25 avril 1989, 8 décembre 1992, 25 janvier 1999 et du 5 octobre 2009). Le conseil municipal liste ainsi 43 logements de fonction pour nécessité absolue de service et de 6 pour utilité de service. Cependant, les documents budgétaires mentionnent 28 logements et les services fournissent une liste de 32 logements. La chambre a pu retrouver 33 payes faisant état des avantages en nature en 2019 (annexe n° 29). Il y a donc des incohérences qu'il s'agira de résorber par une nouvelle délibération et le contrôle des payes. La chambre a relevé également quelques incohérences similaires pour les véhicules fonctions (annexe n° 30).

Par ailleurs la commune n'a ni délibéré, ni non plus modifié ses arrêtés, afin de tenir compte de l'évolution de la réglementation issue du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

La chambre incite la commune à mettre à jour les délibérations et arrêtés individuels relatifs aux avantages en nature.

6.1.5 Conclusion intermédiaire

Au cours de la période sous revue, la masse salariale a progressé de façon modérée (+ 3,9 %) et conforme aux prévisions budgétaires. Pour autant, elle pourrait être mieux contenue voire réduite en agissant sur les différentes irrégularités ou marges de manœuvre relevées par la chambre. En effet, qu'il s'agisse du temps de travail, des autorisations d'absences, des heures supplémentaires, de la gestion des congés ou du régime indemnitaire, la commune dispose de plusieurs leviers de maitrise de sa masse salariale. La chambre estime à environ 7,5 millions par an (dont 5 M€ sur le temps de travail) (annexe n° 31) la somme des irrégularités et à 2,5 M€ les pistes d'optimisations possibles. Le conseil municipal devra donc être saisi pour régulariser sa stratégie RH et réinterroger son objectif de maitrise de la masse salariale tel qu'énoncé dans les rapports budgétaires.

6.2 Le choix de services publics gérés prioritairement en régie municipale

6.2.1 Un niveau de dépenses de personnel plus élevé

6.2.1.1 La faible d'externalisation des services

Cette volonté de services en régie municipale se retrouve dans le ratio des dépenses de personnel par habitant plus élevé que la moyenne de strate démographique d'environ 8 % (cf. annexe n° 32).

Tableau n° 53 : Ratio des dépenses de personnel par habitant

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Créteil	837,9	866,9	ND	859,6	855,7	886,6	861,3 €
strate	764,5	798,3	815,9	835,6	813,8	749,3	796,3 €
Écart %	**10**	**9**	**ND**	**3**	**5**	**18**	**8**

Source : comptes administratifs (ratio 1 multiplié par le ratio 7)

Cet écart par rapport à la moyenne nationale s'explique d'abord par le peu d'externalisations engagées à Créteil. Ainsi, outre la participation à certains syndicats intercommunaux (fourniture d'électricité, services informatiques, gestion de certains cimentières), la commune de Créteil n'a contracté que cinq délégations de service public dont deux qui concernent le réseau de chaleur, une pour la gestion de la halte de plaisance de l'ile des ravageurs, une pour la gestion des marchés de détail et enfin une pour l'exploitation d'une crèche.

La commune de Créteil a décidé plusieurs mutualisations de services (cf. partie n° 4) avec l'ancienne agglomération avant de réduire le périmètre lors de la création de l'EPT après le 1er janvier 2017.

Avec la création de GPSEA, la commune a transféré[129] plusieurs équipements et certains personnels dès lors qu'ils exécutaient totalement leur mission dans le cadre de la compétence transférée conformément à l'article L. 5219-12-III.

Pour d'autres services qui auraient pu être transférés au titre des nouvelles compétences de l'EPT, la commune a conclu avec celui-ci une convention de mise à disposition.

Enfin, suite à la dissolution de l'OPH Créteil Habitat, la commune a fait le choix (par délibération du 5 octobre 2015) de réintégrer 11 agents avant de les mettre à disposition du nouvel opérateur Créteil-Habitat-SEMIC pour l'exercice des missions d'intérêt général conformément à l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

Ainsi, compte tenu des variations de périmètre d'intervention de la collectivité avec l'EPT, l'analyse des effectifs sur la période montre que les évolutions de périmètre ont généré une diminution nette de 29 EPT sur la période (cf. annexe n° 33). À périmètre constant, la baisse apparente de - 2,8 % des effectifs est ramenée à - 0,8 %.

Au-delà de cette évolution à périmètre constant, on constate que grâce aux transferts à l'EPT, la commune de Créteil fait en 2018 environ 1,3 M€ d'économies sur la masse salariale.

Tableau n° 54 : **Évolution corrigée des effectifs transférés**

Créteil (CA retraités)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution (en %)
Effectif pourvu	**1 782**	**1 818**	**1 760**	**1 731**	**1 735**	**- 2,6**
Retraitement des transferts	0	31	15	- 29	- 29	
Effectif pourvu	**1 782**	**1 787**	**1 748**	**1 763**	**1 767**	**- 0,8**
cout par ETP pourvu	**43 011 €**	**43 270 €**	**44 643 €**	**45 644 €**	**45 083 €**	**5**
Économies liées aux transferts	**- €**	**1 341 358 €**	**669 651 €**	**- 1 323 677 €**	**- 1 307 415 €**	

Sources : Comptes administratifs corrigés et retraités des délibérations de transferts à l'EPT

6.2.1.2 Un coût par agent plus important

Le taux d'administration (nombre d'agents à temps plein pour mille habitants) de la commune de Créteil (19,15) est proche de celui des communes comparables (20,18) et traduit un niveau d'effectifs relativement conforme à sa strate de population.

En revanche le coût par agent en équivalent temps plein est plus élevé de 12 % à Créteil (annexe n° 34) que dans les communes de la strate 50 à 100 000 habitants. Ce surcroit de dépenses est dû principalement à la politique de rémunération et à un temps de travail inférieur à la durée légale (pour moitié de cet écart).

[129] Ainsi ont été transféré 44 ETP au titre de la ludothèque et des piscines (délibération 26 juin 2017), 18 agents au titre de la compétence assainissement (délibération 5 décembre 2016) (19 réintégrés du budget annexe par délibération du 5 décembre 2015) et 1 pour la compétence PLU (délibération 5 décembre 2016).

6.2.2 Une structure d'effectifs adaptée aux services de proximité

6.2.2.1 Une majorité d'agents de catégorie C et de la filière technique

On peut constater que la structuration des effectifs ne s'éloigne pas singulièrement des ratios nationaux des communes (chiffres 2018) mais on peut néanmoins noter une présence des catégories C un peu plus forte que dans la moyenne des communes de la strate. Cette structure des effectifs est cohérente avec la volonté des élus, de services de proximité assurés majoritairement par des agents de catégorie C.

Le niveau de l'encadrement A et B est par ailleurs plus faible que dans la strate. Le surcoût ne provient donc pas de la structure d'effectif.

Tableau n° 55 : Structuration hiérarchique des effectifs (en %)

	Créteil	Strate
A	5	6
B	8	11
C	87	83

Source : Comptes administratifs corrigés des trois emplois de cabinets absents du tableau en 2015 et 2018 et les collectivités territoriales en chiffres 2020 DGCL

La part dominante de la filière technique (cf. annexe n° 35) s'explique, d'une part par l'importance des services techniques et, d'autre part par la présence d'autres métiers qui sont recrutés sur cette filière faute d'une filière dédiée. C'est le cas pour les agents de la restauration scolaire ou encore les agents des métiers de la sécurité. Ces derniers ne sont pas recrutés sur la filière police municipale puisque la commune a décidé de ne pas créer une police municipale, mais une « brigade de gardes urbains, en proximité, chargés de verbaliser les comportements inciviques »[130] (délibération du 8 avril 2019).

6.2.2.2 Des non-titulaires surreprésentés dans l'encadrement supérieur

On constate une part importante et stable des titulaires à Créteil (93 %) par rapport à la moyenne nationale (74 %). Ce constat s'explique par une volonté de gestion en régie municipale qui est également soutenue par une politique d'emplois d'intégration ancienne et par un accompagnement des agents à la préparation aux concours[131].

Tableau n° 56 : Répartition des titulaires et non titulaires (en %)

Créteil (EPET tous emplois)	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**strate (2018)**
Titulaires	94	95	93	93	93	**74**
non titulaires	6	5	7	7	7	**26**

Source : Comptes administratifs corrigés des trois emplois de cabinets absents du tableau en 2015 et 2018 et les collectivités en chiffres 2020 DESL/ DGCL

La comparaison avec la strate montre que la commune de Créteil dispose de plus de titulaires que la moyenne de la strate, sauf pour les catégories A où elle a recruté davantage de non titulaires que des communes comparables. La commune estime qu'elle est confrontée à des difficultés de recrutement sur certains métiers d'encadrement. La chambre observe que la strate subie cependant les mêmes difficultés.

[130] Rapport de présentation du BP 2019. Page 15.
[131] Voir partie sur la formation.

Tableau n° 57 : Part des titulaires dans les effectifs par catégorie (en %)

Titulaires 2018	Créteil	Strate	Écart
A	65	73	- 8
B	88	77	10
C	95	74	21
moyenne	***93***	***74***	**19**

Source : Comptes administratifs rectifiés et collectivités territoriales en chiffres 2020 DGCL

6.3 L'objectif d'un service public de qualité

Sans préjuger de la qualité du service rendu aux Cristoliens, il s'agit ici d'identifier les éléments de la stratégie RH qui concourent ou non à l'objectif de qualité de service.

6.3.1 La qualité de service et la politique sociale

6.3.1.1 La formation des agents

La commune dispose d'un plan de formation établi en collaboration avec les services et présenté chaque année en commission paritaire. Créteil consacre un budget non négligeable de près de 660 000 € / an (480 000 € de cotisations CNFPT et 180 000 € de prestations externes en 2019) (CTP du 15 février 2019).

Ce plan a généré pour les emplois permanents, 4 218 journées de formation en 2017 et 5 164 journées en 2019 (données du bilan social point 5.11), soit plus de 5 jours/agent, c'est-à-dire plus du double de la moyenne des communes de 2,5 jours/agent. (*source : synthèse des bilans sociaux 2015/CNFPT-DGCL*).

Enfin, la commune met également en œuvre un accompagnement à la préparation au concours pour ceux de ses non titulaires. Le bilan de ce plan est mitigé puisque, sur le tableau de bord de la commune, on constate que, sur 10 personnes accompagnées, seulement 2 ont réussi le concours, soit un taux de réussite de 20 %

6.3.1.2 La prévention des risques professionnels

Depuis 2017, la commune de Créteil s'est engagée dans une démarche volontaire de prévention de l'absentéisme, notamment pour raisons médicales. Ce plan et fondé sur trois axes : respect et contrôle des règles liées aux absences, accompagnement à la mobilité interne pour lutter contre l'usure au travail et renforcement de la politique santé au travail notamment par le recrutement d'un directeur pour le pôle « prévention santé au travail » et la mise en place d'un plan pluriannuel d'adaptation des locaux

Cette politique s'appuie à Créteil sur des moyens humains spécifiques en régie[132] et sur le document unique d'évaluation des risques professionnels (DEURP) introduit par le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001.Ce document comporte un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail de la collectivité. La commune de Créteil a validé son DUERP en Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) du 18 novembre 2018 et le met à jour annuellement (code du travail, article R. 4121-2).

Un plan pluriannuel d'aménagement des locaux prévu au CTP du 11 décembre 2017 a été intégré au plan d'investissement annuel et fait l'objet d'une présentation en CHSCT.

[132] Un pôle médico-social et d'un pôle ergonomie santé, composés de deux médecins, une conseillère en économie sociale et familiale, une assistante sociale, un psychologue du travail et une ergonome, en plus des neuf assistants, conseillers et ACFI déjà présents dans la collectivité.

Les chiffres de l'absentéisme (cf. annexe n° 36) pour maladie permettent d'observer les résultats de cette démarche. La chambre constate sur la période la baisse du nombre de jours d'arrêts (- 26 % pour la maladie ordinaire) et du nombre de personnels concernés. La forte hausse des accidents du travail et des maladies professionnelles doit être relativisée car comme l'indique la commune, ces hausses ne concernent que peu d'agents et globalement « le bilan social 2019 a mis en évidence un taux d'absentéisme pour la Ville et le CCAS de 12,01 % en recul par rapport à ceux constatés en 2017 (12,66 %) et en 2015 (13,88 %) ».

Les efforts entrepris en 2017 ne produisent pas encore tous leurs effets attendus. La chambre constate le coût évoluant à la hausse des assurances statutaires (maladie, accidents, décès) de la collectivité au point de coûter désormais plus cher que ce qu'elles rapportent. Ainsi si en 2014 le solde entre la prime d'assurance payée et des remboursements perçus par la collectivité lui générait un boni de 220 000 €, alors qu'en 2018 cela lui coûtait 260 000 € par an (annexe n° 37). Les comptes provisoires 2019 ramèneraient de déficit à 130 000 €.

La chambre invite la collectivité à persévérer dans sa démarche de prévention et de contrôle des absences.

6.3.1.3 La participation aux mutuelles santé

Depuis le 29 juin 2009, la commune a fait le choix de participer forfaitairement au coût des mutuelles santé des agents de la collectivité à hauteur de 50 % dans la limite de 25 €. Cette participation est versée sur le bulletin de salaire des agents justifiant de leur adhésion à une mutuelle. À compter du 1er janvier 2019 la commune participe désormais à hauteur de 60 % dans la limite de 30 € (la délibération du 11 décembre 2018). Cette politique vise à favoriser l'accès aux soins de tous les agents et représente une charge estimée par la commune (cf. bilan social 2017) de plus de 300 000 € et constatée effectivement à 380 000 € en 2019.

6.3.1.4 Le subventionnement des associations du personnel communal

Le conseil municipal vote une subvention à la CALPEEC de 41 710 €, fixe depuis 2014 alors que le nombre d'adhérents a diminué de 19 % sur la période, et de 198 000 € au Groupement d'entraides (annexe n° 38). Cette dernière a augmenté (+ 78 000 €) sur la période mais il s'agit d'un transfert des achats faits antérieurement par la collectivité pour l'Arbre de Noël. Cette subvention est donc restée stable (à périmètre constant) alors que le nombre d'adhérents a chuté de 25 %.

L'effet conjugué de la baisse des adhérents et de la stabilisation des subventions, ont porté le total des subventions par adhérent de 38 € en 2014 à 49 € en 2018 (+ 29 %).

Par ailleurs, selon la commune, depuis les années 80 les services de la paye assurent « gratuitement » le fait de prélever la cotisation associative sur la paye des agents. Cette prestation ancienne n'est pas par ailleurs validée par une délibération ni une convention entre la commune et les deux associations.

La chambre invite la collectivité à délibérer la convention prévoyant le prélèvement de la cotisation associative sur la paye des agents en application de l'article L. 2121-29 du CGCT et ainsi légaliser cette prestation de service, faute de quoi elle devra y mettre fin.

6.3.2 L'organisation et la qualité du service public

6.3.2.1 Le manque d'encadrement de proximité

Comme cela a pu être rappelé plus haut, la commune souffre d'un sous-encadrement par rapport aux ratios nationaux et notamment dans l'encadrement intermédiaire.

S'ajoute à ce manque structurel d'emplois de catégorie B, une vacance de poste plus marquée pour les catégories A. Au total, l'encadrement mériterait d'être renforcé afin de concourir à la qualité de l'organisation des services au public. La commune estime que cette carence de catégorie B s'explique par le manque d'attractivité de ce cadre d'emploi au regard des concours de catégorie A ainsi que par les possibilités insuffisantes de promotions internes.

Tableau n° 58 : Taux de vacance de poste par catégorie à Créteil (en %)

taux de vacance	2014	2015	2016	2017	2018	MOY
A	14	21	19	13	14	**16**
B	1	8	2	3	7	4
C	3	0	5	4	4	3
moyenne	**3**	**2**	**6**	**5**	**5**	**4**

Source : Comptes administratifs

6.3.2.2 Un temps de travail insuffisant qui porte un risque sur l'offre de services de proximité

Comme il a été constaté plus haut, par son temps de travail inférieur aux 35 heures, la commune de Créteil offre 189 000 heures de moins de service au public que des communes comparables.

Après ventilation des 189 000 heures sur la structure des effectifs (annexe n° 39), la chambre constate que c'est essentiellement (57 %) pour l'encadrement intermédiaire (catégorie B) que ces heures font défaut, ainsi que pour les agents de catégorie C (28 %).

La commune précise qu'elle gère entre autres « 48 groupes scolaires, 25 installations sportives couvertes, 20 installations sportives de plein air, 10 équipements socio-culturels, 10 crèches, 4 relais-mairie, 4 résidences pour personnes âgées » (…) et que « Nombre d'équipements, à l'instar des équipements sportifs, connaissent à contrario une amplitude horaire significative au regard des autres villes ».

La chambre constate néanmoins que le retour au temps de travail légal permettrait de disposer davantage d'heures au bénéfice du service public de proximité.

6.3.2.3 Une évaluation annuelle des agents peu incitative

Les délibérations relatives au régime indemnitaire fixent un cadre général, conforme à la réglementation mais sans jamais corréler le régime attribué et la manière de servir (exemples : délibération sur IEMP et indemnité d'administration et de technicité (IAT) du 8 novembre 2013). Le rapport précédent de la chambre (2007) mentionnait déjà la nécessité d'un lien entre l'évaluation annuelle des agents et le pilotage du régime indemnitaire individuel.

La commune estime que le régime indemnitaire est fondé sur l'équité et qu'il tient « compte des niveaux de responsabilité, de la technicité, de la spécificité des fonctions exercées ou des sujétions particulières ».

La chambre constate que les guides et formulaires internes d'évaluation des personnels ne font pas état de la variation des régimes indemnitaires en fonction de la manière de servir de l'agent.

6.3.3 Conclusion intermédiaire

La commune consent des efforts financiers non négligeables (formation, prévention santé, politique sociale) pour assurer un niveau de service de qualité de ses personnels. Mais l'organisation des services municipaux génèrent des handicaps (temps de travail réduit, faiblesse des effectifs de proximité, évaluation annuelle peu incitative) qui pèsent sur la capacité de la commune à assurer ce service à un coût comparable à celui des autres communes de sa strate.

6.4 Appréciation générale

La commune de Créteil s'est donné pour objectif une gestion des ressources humaines qui permette d'assurer en régie un service public de qualité tout en maitrisant la masse salariale.

La chambre constate que la gestion des services est assurée majoritairement en régie. La masse salariale a été maîtrisée mais elle reste à un niveau plus élevé que dans les communes comparables. De plus, l'organisation des ressources humaines, perfectible et parfois irrégulière, présente des risques qui pourraient affecter la qualité du service public et la maîtrise de la masse salariale

L'évolution de la masse salariale est d'abord le résultat des transferts de personnels, soit 1,3 M€ de diminution de masse salariale entre 2014 et 2018 (cf. annexe n° 40). À périmètre constant, l'évolution a été de + 3,8 %. L'augmentation des vacances de postes génère environ 1,5 M€ d'économies entre 2014 et 2018. Mais ces vacances de postes affectent prioritairement les emplois en proximité avec le public (catégories B et C).

Par ailleurs, la récupération des heures supplémentaires plutôt que le paiement, représente environ 200 000 € d'économies sur la masse salariale.

Les surcoûts des différentes irrégularités soulevées (7,5 M€/an) et de la gestion perfectible des ressources humaines (2,5 M€) atteignent des montants importants. Ils doivent alerter le conseil municipal et l'exécutif, et les inciter à utiliser les outils juridiques à leur disposition (Rifseep et aménagement du temps de travail, notamment) pour poursuivre leur politique visant des conditions de travail propices à un service public de qualité, assuré en régie.

Sur la base de ces constats, la commune doit se fixer des objectifs d'économies ambitieux sur la masse salariale afin de retrouver un autofinancement suffisant comme recommandé en conclusion de l'analyse financière (partie 5.4).

7 COMMANDE PUBLIQUE ET DSP

7.1 L'organisation de la commande publique

7.1.1 Les missions des équipes

La direction de la commande publique (DCP) se compose d'une directrice, qui conçoit les contrats et dossiers de consultation des entreprises (DCE), assure la gestion administrative et financière des marchés, planifie les procédures, de deux adjoints, trois gestionnaires et un acheteur public. La direction comprend également un pôle « moyens généraux », en charge des achats afférents et du magasin central.

La direction assure le pilotage de la fonction : nomenclature, veille et diffusion interne, validation des procédures, sourçage. Le guide de la commande publique rédigé par la direction a été mis à jour et présente clairement les processus. La définition du besoin, la rédaction des pièces techniques et financières, l'analyse des offres sont effectués par les services opérationnels ; la rédaction des pièces administratives, la publication, les échanges avec les candidats et les notifications sont du ressort de la DCP.

L'organisation actuelle prévoit que les services opérationnels valident les engagements inférieurs à un total de commandes de 10 000 € TTC par code nomenclature. Les commandes sur devis supérieures à ce montant et inférieures au seuil de publicité sont publiées sur le site de la commune. Cette procédure a été rappelée par une note du 27 février 2019. Il s'agit d'une bonne pratique et la chambre encourage la commune à la mettre en œuvre largement.

Les marchés traités par adjoint ont été compris entre 38 et 34. Ce dimensionnement de l'équipe, s'il se traduit par une bonne productivité, ne permet pas un réexamen du besoin exprimé par les services opérationnels. L'activité du service se concentre sur la passation des contrats.

En outre, l'équipe ne peut s'appuyer sur le logiciel vieillissant fourni par Infocom. Selon la comptable publique, la numérotation des marchés est défaillante au sein de la commune (numérotation non continue et millésime manquant), ce qui pourrait être lié aux insuffisances du logiciel.

L'organisation de la direction parait donc bien adaptée et performante. Historiquement centrée sur la passation des marchés, elle s'élargit à de nouvelles missions (cf. ci-dessous). La chambre recommande à la commune de faire évoluer ses outils informatiques, voire son rôle afin d'apporter son expertise à l'expression des besoins par les services opérationnels.

7.1.2 L'organisation du service

- Des tableaux de bord simples et efficaces

Deux tableaux de bord sont utilisés. Le premier permet de vérifier le respect des seuils, l'adéquation des dépenses au montant prévisionnel du besoin, et les motifs de modifications contractuelles. Le second est un prévisionnel des procédures à enclencher. Simples et complets, ils permettent une bonne vision d'ensemble de l'exécution des marchés et l'anticipation des relances de procédures. Les avenants sont peu nombreux. Aucun contrat n'a été prolongé par simple avenant.

- Des observations préfectorales peu nombreuses

Les observations préfectorales sont peu nombreuses. Leur volume est peu significatif au regard du nombre de marchés passés.

- Des commandes hors marchés quasiment inexistantes

Les commandes hors marché supérieures à 25 000 € sont en principe impossibles sans justification valable. Elles sont peu nombreuses. Les vérifications effectuées ont permis de détecter une anomalie (une prestation d'animation scolaire d'un montant de 27 608 € à une association aurait dû faire l'objet d'un marché de prestations de service, au vu de la précision des attentes de la collectivité).

L'organisation actuelle permet au service, au vu du nombre modéré des commandes hors marché, de procéder à une surveillance efficace de l'application de la nomenclature et des seuils règlementaires.

7.1.3 La notion d'achat

L'un des postes de la direction a été recentré en 2018 sur des missions d'acheteur et la direction organise des formations internes abordant le sourçage.

Le nombre de marchés sans suite et infructueux, au regard du nombre total de marchés passés, est faible. L'absence d'offres et les offres inacceptables peuvent cependant témoigner d'un sourçage insuffisant. Le développement du sourçage est donc un des outils permettant de prévenir les marchés sans suite et infructueux.

Une évaluation des résultats de la fonction achat naissante pourra utilement être formalisée, par exemple par des comptes rendus de rencontres fournisseurs et des bilans d'exécution, et les systèmes d'information actuels, jugés non satisfaisant, devront être rationalisés.

7.1.4 Le contrôle par les élus

La signature des marchés est centralisée : tous les marchés y compris les marchés sur devis, à compter de 10 000 € HT, sont signés par le maire ou son délégué. L'ensemble des adjoints a délégation pour signer les marchés relevant de son périmètre. La décision de lancer les procédures formalisées et l'autorisation de signer les marchés attribués afférents restent soumises à l'autorisation du conseil municipal.

7.1.5 Les obligations en matière de dématérialisation des marchés publics

Le plan de transformation numérique de la commande publique comprend:

- l'obligation de dématérialiser la procédure de passation des marchés supérieurs à 40 000 € ;
- l'obligation de publier sur le profil d'acheteur de la collectivité les données essentielles des marchés attribués ;
- l'obligation d'accepter les factures électroniques.

Aujourd'hui le nombre de factures dématérialisées reçues par Chorus est de 58,52 %. À compter du 1er janvier 2020, l'ensemble des factures, y compris de microentreprises, doit être transmise électroniquement.

La commune publie ses données essentielles depuis le mois d'août 2019 sur sa plate-forme de dématérialisation (ou « profil acheteur »), « achatpublic.com », avec un retard de 10 mois dans la mise en place de cette publication.

La signature électronique des contrats, non effective à Créteil, n'est pas obligatoire à ce jour. La préparation de sa mise en place est cependant de bonne gestion dans la perspective d'une passation et d'une exécution de marché totalement dématérialisée et la chambre recommande à la commune de préparer cette évolution.

L'évolution de la règlementation se traduit également, depuis début 2020, par des obligations accrues de réception des factures sous forme électronique. En particulier de nouvelles dispositions s'appliquent aux collectivités pour les factures relatives aux marchés publics ou aux contrats de concession en cours d'exécution ou conclus postérieurement au 1er avril 2020 La chambre attire l'attention de la commune sur les nouvelles obligations issues de la loi du 22 mai 2019 précitée, notamment en termes de normalisation du format.

7.1.6 Une mutualisation des achats de la commune avec l'intercommunalité et le CCAS

La commune avait engagé avant la période sous revue une démarche de mutualisation avec la CAPCVM**,** poursuivie avec l'EPT GPSEA. Par ailleurs, la commune indique que les achats sont mutualisés avec le CCAS, mais non systématiquement. Il existe également des groupements de commande triple (commune/CCAS/GPSEA), par exemple pour les télécommunications. La commune est également partie prenante de groupements de commandes mis en place par le Sipperec pour l'achat d'électricité et les communications électroniques.

La mutualisation en matière de commande publique est largement utilisée par la commune et repose essentiellement sur les groupements de commandes. Il s'agit d'une bonne pratique.

7.2 Contrôle d'un appel d'offres ouvert européen, d'un dialogue compétitif et d'un contrat sans mise en concurrence

L'adéquation aux besoins d'une convention inférieure aux seuils de procédure formalisée portant sur la formation des élus a été contrôlée, ainsi que la passation de deux marchés supérieurs aux seuils de procédures formalisées (les tableaux et graphiques relatifs à la commande publique figurent en annexe n° 42) :

- le marché de performance d'éclairage public (dialogue compétitif) ;
- le marché d'assistance technique pour le contrôle de l'exploitation du réseau de chauffage urbain et études connexes (appel d'offres).

7.2.1 Le marché de prestations de formation des élus

Les élus du conseil municipal ont un droit à la formation au cours de leur mandat, en application des articles L. 2123-12 et suivants du CGCT. Depuis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, il est prévu à l'article L. 2123-14 un plancher de montant prévisionnel des dépenses de formation qui ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal. Le conseil municipal a délibéré en début de mandature comme prévu par l'article L. 2123-12[133]. Les dépenses au cours du mandat 2014-2019 sont récurrentes, malgré une baisse temporaire en 2017, mais depuis l'instauration du seuil minimal de budget alloué le budget prévu est insuffisant.

L'ordonnateur doit prévoir dans son projet de budget primitif une prévision de dépenses de formation d'élus au moins égale à 2 % des indemnités des élus et au plus égale à 20 %.

Un récent rapport conjoint sur ce thème par l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générales des affaires sociales (IGAS)[134] a montré que la sous-consommation du budget prévu était général dans les communes, mais que ceci n'empêchait pas certaines dérives dans les pratiques : recours généralisé à la sous-traitance par les organismes agréés, absence d'évaluation des formations réalisées, concurrence tarifaire très limitée et concentration du marché, démarchage agressif, etc. Le rapport donnait des éléments de coût horaire moyen selon le type de prestataire (public ou privé, associatif).

L'analyse des dépenses de formation en 2018 montre que la commune de Créteil a recours de façon récurrente à quelques instituts du secteur privé ou associatif[135], dont les tarifs horaires sont en général inférieurs à ceux donnés dans le rapport de l'IGA/IGAS. De ce point de vue, le sourçage était bien réalisé.

[133] N° 2014.5-1.026 du 3 juin 2014.
[134] http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-084-formation_elus_locaux-d.pdf
[135] Il s'agit dans ce cas d'associations d'élus.

Une prestation analysée présente cependant des caractéristiques peu économiques : celle passée annuellement avec l'organisme CIDEFE. L'organisme a facturé 5 696 € en 2018 pour quatre élus[136]. L'organisme propose des sessions sur catalogue aux élus intéressés : le prix payé par la collectivité est forfaitaire. L'élu concerné peut participer à autant de sessions qu'il le souhaite mais le prix est dû même en l'absence de participation de celui-ci. Le tarif dépend de la taille de la commune. Un seul élu bénéficiaire de la convention avec le CIDEFE, sur quatre, a utilisé son droit à formation[137].

Le modèle tarifaire choisi est donc particulièrement peu économe. La commune n'a pas rationalisé le recours à ses prestataires puisque d'autres élus ont recours à des formations auprès d'autres prestataires mais qu'ils auraient pu choisir sur le catalogue du CIDEFE.

Cette pratique n'est pas nouvelle puisqu'en 2016, déjà, sur quatre élus intéressés au formation du CIDEFE, seul un avait effectivement suivi une formation[138]. La commune pourrait recourir à cet organisme sans nécessairement adhérer à une tarification forfaitaire.

La pratique à la commune de Créteil confirme la tendance nationale à la sous-consommation de l'enveloppe et illustre une gestion qui gagnerait à être rationnalisée. La chambre recommande à la commune de mieux définir le besoin de formation des élus et de justifier le recours au forfait par la récurrence avérée des besoins.

7.2.2 Le marché de performance énergétique : passation et économies réalisées

7.2.2.1 Les objectifs du marché

Le contrat, passé suite à une procédure de dialogue compétitif a pour objet la rénovation et la maintenance de l'éclairage public et de la signalisation tricolore lumineuse. L'amélioration de la performance énergétique des équipements doit aboutir à des économies d'énergie : comme dans comme dans beaucoup de communes, l'éclairage public a été mis en place principalement au cours des années 1960 et 1970 avec l'urbanisation et arrive en fin de vie.

Encadré n° 2 : Les objectifs de la commune en 2016

En 2016, l'éclairage public constituait 30 % des dépenses d'électricité de la commune, qui compte 250 km de réseaux électriques, 10 300 foyers lumineux et 98 carrefours à feux. L'entretien était réalisé par le titulaire précédent. Le marché arrivait à son terme le 31 décembre 2016.

De nombreux travaux restaient à effectuer :
- remplacement d'équipements « énergivores »,
- remplacement de l'infrastructure de distribution datant principalement des années 1960 et 1970 et nécessitant des interventions d'urgence en augmentation régulière,
- achèvement de la mise aux normes de certains équipements (carrefours à feux, not.).

Les objectifs de la commune :

1. Disposer d'un programme pluriannuel d'investissement devant :
- achever la mise aux normes des équipements,
- réduire les consommations d'électricité - tout en maintenant la qualité de service,
- remplacer les linéaires et les équipements en fin de durée de vie.

2. Répercuter sur le coût de maintenance les efforts d'investissement de la commune.

Source : CCP du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration, la passation et le suivi d'un marché public de performance énergétique en éclairage public et signalisation lumineuse tricolore

[136] Mandat 5102. Le montant d'un même ordre est versé durant les exercices antérieurs.
[137] *Source : état C1.2 du compte administratif.*
[138] Ce taux s'élève à 4 sur 4 en 2017 et 3 sur 4 en 2014.

7.2.2.2 Le contenu du contrat

- Les prestations et leur montant

Le contrat prévoit cinq prestations : la gestion administrative du contrat et de l'énergie (poste G1, forfait annuel), les interventions préventives et correctives et le suivi des installations (poste G2, forfait à prix unitaires par élément du poste), les interventions après accidents, vandalisme, usure anormale ou intempéries (poste G3, bons de commandes), les révisions, mises en conformité, remises en état, réfections, modernisations, remplacements des équipements (poste G4, bons de commandes), les illuminations festives (poste G5, bons de commande).

La commune conserve la maîtrise des contrats avec les fournisseurs d'électricité. Elle effectue ses achats d'électricité via le groupement de commandes du Sipperec. Le prestataire vérifie l'adéquation des contrats d'électricité avec les besoins de la commune ainsi que la facturation des fournisseurs d'électricité.

- Les objectifs chiffrés : performance énergétique et qualité de service

Le principal engagement financier du contrat est la diminution des consommations électriques. Les économies de maintenance prévues au terme des huit ans sont minimes (voir annexe n° 42).

Par ailleurs, le contrat impose également des objectifs de qualité de service (réduction du taux de panne).

- Les investissements

Les objectifs d'économies d'énergie et de maintenance sont couplés à un investissement sur les réseaux et les lanternes d'éclairage (poste G4) d'un montant de 4 170 547,94 € HT sur la durée du marché. L'essentiel de l'investissement porte sur le remplacement des lanternes (3 362 645,61 € HT), le remplacement des réseaux n'intervenant que secondairement (807 902,33 € HT).

La durée et le retour sur investissement sont similaires aux caractéristiques mises en avant par l'observatoire des contrats de performance énergétiques (cf. annexe n° 41).

7.2.2.3 La passation du marché

- Le cadre juridique

L'ordonnance du 23 juillet 2015[139] autorise les acheteurs à conclure des *marchés publics globaux de performance* associant la maintenance à la conception-réalisation afin de remplir des objectifs chiffrés de performance en termes d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique[140]. Le dialogue compétitif permet à l'acheteur d'échanger avec les candidats en vue de définir une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins. L'acheteur définit ses besoins et ses exigences dans l'avis de marché et, le cas échéant, dans un programme fonctionnel.

- Le respect des délais de procédure

La vérification de la conformité des délais de réception des candidatures et de signature du marché à la règlementation n'a pas fait apparaître d'incohérence.

[139] Ordonnance n° 2015-899. Repris à l'article L. 2171-3 de l'actuel code de la commande publique.
[140] Ces contrats sont principalement utilisés par les collectivités pour des marchés de performance énergétique liés à la rénovation et à la maintenance d'équipements. Le titulaire s'engage sur une consommation énergétique définie préalablement.

- L'égalité de traitement entre les candidats : les études préalables et les documents à disposition

◦ La préparation de la procédure : un audit réalisé sur la base de données incomplètes

La passation du marché de performance énergétique a été précédée d'un marché d'assistance à maitrise d'ouvrage (AMO) pour réaliser un diagnostic. Ce diagnostic a permis de prioriser les rénovations d'équipements et d'évaluer les économies attendues. Le bilan de l'état des équipements se fonde cependant sur des données lacunaires dont l'incomplétude est soulignée par le rapport d'analyse, qui indique que « *les données techniques (…) ont été récupérées et analysées d'après la base de données et renseignements fournis par l'installateur de la ville (le titulaire précédent). (…) la base de données n'étant pas toujours complète sur tous les champs (…)* ».

◦ L'évaluation des économies potentielles et des investissements nécessaires

Le diagnostic de l'AMO fait état d'économies potentielles de consommation de 2 516 477 kWh et d'une économie financière annuelle évaluée à 276 812 € TTC[141]. Ce montant est significatif au regard de la dépense énergétique annuelle de 777 305 € TTC en 2015. Le montant des investissements à réaliser est évalué à 21 M€.

Tableau n° 59 : Évaluation des coûts d'investissement sur le réseau (sur 15 ans)

Transformateurs	**1 192 000**
rénovation de postes	300 000
réseau HT	13 125 000
Lanternes	6 382 600
TOTAL	**20 999 600**

Source : CRC d'après l'analyse financière de l'AMO (en euros HT)

◦ Un diagnostic initial incomplet pouvant nuire au respect de l'égalité de traitement des candidats

Les données sur lesquelles s'est fondée l'AMO provenaient exclusivement du titulaire précédent et étaient incomplètes. À titre d'exemple, l'état d'un tiers des supports (lampadaires) était inconnu.

La commune a progressivement revu à la baisse son objectif d'investissement entre la publication de l'avis d'appel public à la concurrence, mentionnant un montant du marché de 20 750 000 €, et le cahier des clauses techniques particulières mentionnant un budget affecté au remplacement des lanternes et mâts et à la rénovation des réseaux de 600 000 € HT par an, soit 4,8 M€ HT sur la durée du marché.

L'incomplétude de l'état du matériel aurait pu biaiser la concurrence entre les différents candidats en faussant la base de calcul de l'offre, notamment les postes G2 (interventions préventives et correctives et suivi des installations) et G4 (révisions, remplacements des équipements). En effet, l'information technique figurant dans le dossier de consultation des entreprises (DCE) reposait sur les bases de données existantes et l'audit technique et énergétique[142] pour les concurrents nouveaux, mais le prestataire historique avait une meilleure connaissance du réseau.

D'ailleurs, le rapport d'analyse des offres souligne l'avantage de la connaissance du marché par le groupement B-C, comprenant le titulaire précédent en notant que : « *Forte de sa proximité et de sa connaissance du contexte local, la proposition du groupement B-C pour le poste G2 est supérieure à celle de D* ».

La différence de consommations de départ entre les offres et les estimations mentionnées dans l'étude préalable marché n'a pas pu être expliquée.

[141] En euros constants sur la base de 0,11€/kWh TTC.
[142] Art 6.1 du règlement de consultation.

◦ Une prise en compte du problème d'inventaire dans le marché de 2016 et un respect des obligations du titulaire à contrôler

La commune a pris en compte l'état lacunaire de l'inventaire. En effet, le poste G2 comprend la création de la base de données géo-référencée et compatible avec le SIG de la commune, ainsi que sa mise-à-jour en temps réel C'est une bonne pratique.

La commune impose *« dans un souci de continuité de marché (…) un système de GMAO (gestion de maintenance assistée par ordinateur) « ouvert », c'est à dire un produit libre d'accès (…) et non un produit « interne » entreprise (art. 3.2.4). Elle impose, pour la transmission des données, « une connexion directe de type WMS entre le portail SIG de la Ville (…). À défaut, les données géographiques (géométriques et attributaires) seront fournies sur support informatique dans un format compatible avec les logiciels SIG traités par FME, accompagnées du Modèle Physique de Données (MPD) avec un descriptif des champs attributaires »*. La continuité entre le système de gestion de maintenance du titulaire actuel et du futur titulaire est donc anticipée, les modalités de transfert des données également. Par ailleurs la possibilité pour la commune d'utiliser le logiciel de GMAO en fin de contrat fait partie des critères de jugements des offres et a été examinée avec attention lors du choix du titulaire.

Cette précision est manquante pour la propriété de la base de données. Le marché décrit l'existant (base données Oracle, export régulier de la base de données pour intégration au SIG de la commune), mais non la propriété et le devenir de la base réalisée par le titulaire. L'état lacunaire de l'inventaire du matériel à l'issue du précédent contrat ayant montré l'importance de cette donnée, la chambre souligne la nécessité d'un contrôle accru de l'exécution du contrat, et notamment d'assurer la réalisation du flux de données au bénéfice du SIG de la commune.

Recommandation n° 3 : Contrôler la qualité de service du titulaire du marché de performance énergétique, veiller au respect de son obligation d'établir une base de données détaillée des équipements, préciser contractuellement la propriété de la base de données ainsi constituée.

- L'analyse des offres

Cinq candidatures ont été déposées. Deux d'entre elles, ont été rejetées pour avoir déposé une candidature papier et non dématérialisée comme imposé par l'avis d'appel public à la concurrence. La troisième candidature a été rejetée pour insuffisance de moyens humains et techniques.

Deux offres ont donc été analysées : celle du groupement D et celle du groupement B-C, C étant titulaire du précédent marché.

Les critères de notation sont répartis entre critères de performance et critères financiers. Les principaux critères de performance portent sur la méthodologie de maintenance et sur les engagements de performance énergétique. Les principaux critères financiers portent sur les postes G2 (maintenance) et G4 (rénovation).

La vérification de l'analyse financière a porté sur les offres évaluées de façon forfaitaires (postes G1 et première année du poste G2). Elle a permis de relever quelques incohérences).

La vérification de l'analyse technique a permis de relever une incohérence entre les conclusions du rapport d'analyse des offres et les éléments apportés par la négociation. En effet, le rapport indique que le groupement D « *prévoit la constitution d'un stock de 500 ballons fluorescents permettant de faire des remplacements à l'identique dans l'attente des travaux. La vente des lampes à vapeur de mercure est interdite par le décret européen 245/2009 du 23 mars 2009 qui prévoit qu'au 13 avril 2015, les lampes à vapeur de mercure et les lampes à Sodium Haute Pression de substitution doivent avoir disparues. Il apparait donc peu raisonnable pour la ville de Créteil de retenir cette solution technique qui était par ailleurs nommément refusée dans le dossier de consultation ».* Or, le compte-rendu de négociation avec le candidat indique que celui propose, de *« remplacer les ballons fluorescents en panne par de la Sylvani* ».

L'absence de prise en compte de cet élément nouveau aurait pu entraîner un recours.

Le rapport d'analyse des offres ne soulève pas la question de l'éventualité d'une offre anormalement basse. Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics stipule que « *l'acheteur exige que le soumissionnaire justifie le prix ou les coûts proposés dans son offre lorsque celle-ci semble anormalement basse eu égard aux travaux, fournitures ou services* ». Il impose au pouvoir adjudicateur, une fois l'offre anormalement basse détectée, le questionnement du candidat et le rejet de son offre en l'absence d'explications convaincantes. Or, les offres présentent un différentiel important, notamment pour le poste G2 (850 031,80 € en première année de contrat pour le groupement D contre 367 153,50 € pour le groupement B-C.

Il est dommage que la question n'ait pas été soulevée. En effet, cela aurait permis de mieux comprendre la construction du prix notamment pour les prestations de maintenance (G2), dont on peut regretter par ailleurs l'absence de contrôle dans le cadre des rapports annuels (cf. partie suivante).

Les points de non-conformité mis en évidence ne permettent pas de conclure à l'irrégularité de la passation. La commune aurait dû toutefois examiner plus sérieusement l'hypothèse de l'offre anormalement basse.

7.2.2.4 L'exécution du marché

Il n'a pas été possible de comparer la réalité de la baisse attendue des frais d'électricité au regard des comptes de la collectivité, les baisses de consommations étant contractuellement définies en kWh et non en euros. Dans les comptes figurent les dépenses en énergie électrique, qui dépendent aussi du prix de l'électricité une année donnée. Quoiqu'il en soit, la baisse de consommation est perceptible à compter de 2018 et significative en 2019.

Le contrat prévoit de nombreux livrables et un suivi d'exécution régulier. Le contrôle a porté sur les rapports annuels 2017 et 2018 et sur l'application des pénalités.

- Les engagements de performance : modalités de contrôle et pénalités prévues au contrat

Les pénalités liées à la performance de service sont infligées en cas de non-respect du taux de panne fixé dans l'offre. La pénalité est due annuellement par réfaction sur la facture du poste G2 suite à la validation du rapport annuel. Les pénalités liées à la performance énergétique sont infligées en cas de non-respect de l'atteinte du pourcentage, en kWh, de réduction de consommation énergétique garantie en fonction des travaux réalisés. Les éléments comparatifs sont présentés dans le rapport annuel. La pénalité est due annuellement par réfaction sur la facture du poste G1 suivant la constatation du dépassement des engagements de performance énergétique.

- Le respect des engagements de performance tels qu'ils apparaissent dans les rapports annuels

Le rapport de 2017 indique que les objectifs de réduction de consommations sont réalisés, avec une consommation de référence de 6 620 240 kWh et non 4 370 220 kWh, et un pourcentage de réduction de 7,37 % par rapport à l'année de démarrage du marché et non 8,71 %. Le taux de panne n'est pas mentionné.

La consommation de référence n'est pas celle figurant sur l'engagement financier. Les mêmes remarques valent pour le rapport annuel de 2018. Ces références erronées ont une influence sur les pénalités potentielles et le respect des engagements du titulaire. Il apparait que la consommation énergétique réalisée en 2017 était très différente des engagements de l'offre retenue et rien ne vient expliquer cette différence.

Le rapport de 2018 indique que les objectifs de réduction de consommations sont réalisés, avec une consommation de référence de 6 620 240 kWh et non 4 370 220 kWh, un objectif de 5 744 298 kWh et un pourcentage de réduction de 12,73 % légèrement en dessous de l'objectif (16,88 % dans les engagements initiaux). La consommation réalisée[143] se révèle étrangement égale au kWh près à l'objectif présenté en année 2. Le taux de panne n'est pas mentionné. Les factures du poste G1 et du poste G2 ont été vérifiées pour 2017 et 2018 et ne révèlent aucune application de pénalités. Or, en 2018, les objectifs de performance n'ont pas été respectés.

La commune doit veiller à la bonne exécution du contrat en exigeant l'insertion au rapport annuel des données prévues (taux de panne), en appliquant les pénalités prévues au contrat et en veillant à la correction des références à l'offre technique et financière.

7.2.3 Le marché d'assistance technique pour le contrôle de l'exploitation du réseau de chauffage urbain et études connexes : passation

L'entreprise CFERM détient le marché d'assistance technique du réseau depuis 1987. La chambre a examiné la passation du marché et le respect de l'égalité de traitement des candidats. L'exécution du marché est abordée dans la partie consacrée à la délégation de service public de chauffage urbain (partie n° 7.3.3).

Le marché est d'une durée d'un an renouvelable trois fois par tacite reconduction. Les missions peuvent également comprendre des prestations ponctuelles d'études et d'assistance. Le minimum annuel est de 80 000 € HT, correspondant peu ou prou à la mission de contrôle (offre de 86 615 € HT), le maximum de 300 000 € HT.

- Le cadre juridique et le respect des délais

La vérification de la procédure s'est concentrée sur la conformité des délais de réception des candidatures et de signature. Elle ne fait pas d'apparaître d'incohérence

- L'analyse des offres

Cinq offres ont été déposées. Les délais ont donc été suffisants pour permettre le dépôt d'offres alternatives au titulaire. Parmi les cinq offres déposées, seules deux présentent un nombre de jours affectés à la mission très différents de l'offre du titulaire. Les informations transmises ont donc été suffisantes pour permettre à trois candidats d'appréhender correctement le besoin.

En revanche, aucune visite sur place n'a été prévue par le règlement de consultation. De même, aucun document type (rapports du titulaire, rapports du délégataire, par exemple) n'a été mis à disposition. Seul le contrat de délégation de service public était consultable sur place par les candidats. Afin d'assurer une bonne exécution du marché, une information plus précise des candidats en amont aurait été souhaitable, d'autant que la compréhension des moyens humains affectés au marché est un élément souligné par les services dans le rapport d'analyse des offres.

L'analyse des prix a été contrôlée sur la base du tableau d'analyse et des offres transmises par la commune. Le contrôle de l'analyse technique a porté sur les offres de l'assistant technique, titulaire du marché, et du concurrent le mieux placé. Il a révélé quelques incohérences de l'analyse des prix du concurrent, dont l'ampleur toutefois ne permet pas de remettre en cause le classement final.

[143] Chapitre 5, calcul d'économie d'énergie.

En revanche, le contrôle a permis de relever une erreur pouvant potentiellement donner lieu à l'annulation de la procédure. En effet, le bordereau des prix unitaires de l'assistant technique est lacunaire et n'a pas fait l'objet de demande de précisions

Enfin, le contrôle de l'analyse technique a révélé une incohérence entre l'appréciation portée sur l'offre de l'assistant technique (« *Le nombre de jours spécifiés dans la* Décomposition du prix global forfaitaire *(DPGF) (143,5 jours) pour effectuer la mission cristolienne est cohérent avec le suivi attendu* ») et l'appréciation portée sur l'offre du concurrent (« *Toutefois le nombre de jours spécifiés dans la DPGF (176 jours) pour effectuer l'ensemble de ces prestations semble insuffisant ; ce qui pourrait engendrer des déconvenues pour la commune* »).

Ces incohérences dans l'analyse des offres ne sont pas suffisantes pour remettre en cause globalement l'attribution du marché. Toutefois, la chambre souligne qu'elles se sont produites au détriment du second concurrent le mieux placé et appelle l'attention de la commune sur la cohérence de ses évaluations d'offre, tant au regard des critères financiers que des critères techniques.

La procédure a permis de recevoir des offres de bonne qualité. Cependant une meilleure information des candidats est possible et il convient de sécuriser les procédures en veillant à la cohérence de l'analyse lorsque les notations sont très proches. Le respect de l'égalité de traitement entre candidats suppose soit de rejeter les offres incomplètes soit de procéder aux demandes de précision.

7.3 La DSP de chauffage urbain

La chambre a examiné l'exécution de la délégation de service public du chauffage urbain.

- Cadre institutionnel et interactions avec l'intercommunalité

La loi confie à la métropole du Grand Paris la réalisation d'un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains dont l'adoption est prévue en 2021. La gestion des réseaux en revanche a été conservée aux communes franciliennes.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, a en outre confié aux établissements publics territoriaux (EPT) la réalisation de plans climat air énergie territoriaux. L'un des axes du plan de l'EPT est le développement des énergies renouvelables.

- Présentation du réseau et du délégataire :

Le réseau dessert actuellement l'équivalent de 35 869 logements (66 % de logements et 34 % d'équipements), soit environ 60 000 habitants sur les 90 000 que compte la commune. Le délégataire est la société de chauffage urbain de Créteil (SCUC), filiale de Dalkia. Le détail du réseau est présenté en annexe n° 41.

7.3.1 La comptabilité du contrat

- La répartition des investissements entre la commune et le délégataire

A la commune incombent les travaux neufs, les nouvelles canalisations et nouveaux ouvrages. Elle peut réaliser les travaux de modernisation. Au délégataire incombent les travaux sur les ouvrages et canalisations, de petit et gros entretien, de renouvellement approuvés par la collectivité, éventuellement des travaux de modernisation. En ce cas, la collectivité peut participer s'il en résulte un surcoût, soit demander une compensation s'il en résulte une économie. En cas de nouvelles canalisations et de nouveaux ouvrages réalisés par la commune, la part du coût correspondant à un renouvellement à l'identique est à la charge du délégataire.

Sur cette base, avant la période sous revue, le délégataire s'est vu confier la réalisation d'une pompe à chaleur, de travaux d'interconnexion et de travaux sur canalisations, définis par l'avenant 7 du 10 juillet 2012, qui ont servi de base juridique à la prolongation du contrat de DSP pour une durée de 10 ans.

L'inventaire annexé au contrat précise à qui incombe la charge du renouvellement de chaque ouvrage

- Le fonds de renouvellement et les provisions pour gros entretien et réparation : une distinction à préciser

Le compte « gros entretien et renouvellement » (GER) est un compte traditionnellement prévu en DSP, auquel sont affectées les grosses dépenses de réparations du réseau et des chaufferies.

Le contrat de la commune prévoit à son article 16 un « fonds de renouvellement » alimenté par des recettes incluses dans le tarif usager (dites P3 au sein de la tarification fixe[144]). Dans les quatre mois suivant la fin de chaque exercice, un bilan des dépenses et recettes du compte est transmis à la collectivité. Le délégataire est tenu de fournir chaque année un programme annuel des travaux de renouvellement envisagés pour les années suivantes. Si le solde est positif, le délégataire reverse à la collectivité l'intégralité du solde positif. À l'inverse, en cas de solde négatif, le délégataire prend à sa charge la totalité du solde négatif. La commune indique l'existence de deux fonds de renouvellement, l'un dédié au GER, l'autre propre au contrat cristolien. Aucune mention de cette seconde provision dite « garantie totale » ne figure dans le contrat. Une clarification des termes est donc souhaitable comme développé ci-dessous.

En pratique, les données de dépenses et recettes annuelles du GER ne sont pas transmises par le délégataire mais par l'assistant technique de la collectivité.

Le fonds apparait de façon lacunaire dans les rapports annuels du délégataire. Ainsi, les recettes P3 sont intégrées au tarif fixe perçu sur l'usager sans distinction : le détail des différentes recettes n'est pas fourni. Les dépenses du P3 sont mentionnées au débit du compte de DSP, mais l'analyse de leur évolution consiste dans le simple constat d'une augmentation. Un tableau listant les opérations, réalisé par l'assistant technique au vu du logo apposé, figure en fin de rapport. La commune précise qu'un suivi des fonds est effectué toutes les six semaines lors du comité qui réunit la commune, le délégataire et l'assistant technique. Le délégataire s'engage à faire apparaître dans les futurs compte-rendu financiers la part de recettes P3 qui est aujourd'hui incluse dans le terme R2, et à afficher le détail des différentes recettes.

Des données plus précises figurent dans le rapport annuel de l'assistant technique. La vérification de la répartition entre les travaux de petit entretien (P2) et de gros entretien ou renouvellement (P3) est effectuée. L'assistant technique établit le plan de travaux de renouvellement[145]. Ce plan est établi à quatre ans. Un bilan des dépenses et des recettes depuis le début du contrat est réalisé. Le solde en faveur de la commune est ; pour la saison de chauffe 2017-2018 ; de 2 773 987 €. Il augmente régulièrement depuis la saison de chauffe 2001-2002 et représente actuellement plus d'une année de dépenses du compte (voir graphique en annexe n° 42).

[144] Le tarif fixe (qui dépend de la puissance souscrite par l'usager) est appelé « R2 », le tarif variable (qui dépend de la consommation réelle) est appelé « R1 ».
[145] Annexe n° 13 des rapports annuels, qui n'est pas présente systématiquement.

Par ailleurs, figurent dans les rapports de la DSP, des provisions intitulées « garantie totale » (GT), dont il n'est pas fait mention dans le contrat. Le mode de calcul de ces dernières n'est défini ni dans le contrat initial, ni dans les rapports annuels. Selon la commune et le délégataire, il s'agit d'une provision dans les comptes-sociaux du délégataire afin de lisser les dépenses liées à l'obligation de remettre en fin de contrat les installations à leur autorité délégante en état normal d'entretien. Le délégataire indique que le solde de cette provision sera nul à la fin du contrat de concession. La chambre ne conteste pas les écritures passées dans les comptes sociaux de la société, mais souligne que la distinction avec l'objectif du fonds de renouvellement n'est pas clairement établie et que l'information dans les rapports annuels, qui mentionne les deux provisions, n'aide pas à la clarification.

Fin 2018, les provisions pour « garantie totale » s'établissaient à 2,5 M€.

Recommandation n° 4 : Faire respecter directement par la société concessionnaire du **chauffage urbain les obligations d'information annuelle concernant les provisions pour GER et faire clarifier dans les rapports leur distinction avec le fonds « garantie totale ».**

- Des transferts financiers entre délégataire et commune peu lisibles

Le contrat a été passé en tant que contrat d'affermage. Il prévoyait donc un loyer à verser au profit de la commune jusqu'au 15 novembre 2010, ainsi qu'un droit d'entrée à régler en un versement.

Au fur et à mesure des avenants et des travaux réalisés, les versements à la commune ont évolué, les loyers et droit d'entrée initiaux étant remplacés par des redevances et par la création d'un fonds de solidarité.

Aujourd'hui, les transferts du délégataire à la commune sont peu lisibles. Les montants mentionnés au compte annuel de la DSP et ceux figurant au compte de gestion ne coïncident pas. Enfin, les montants et la terminologie figurant dans les rapports annuels de l'assistant technique ne coïncident pas avec les mentions des comptes de gestion et des rapports du délégataire.

La chambre souligne le besoin de renforcer le contrôle et la transparence des transferts du délégataire à la commune en contrôlant l'exactitude des montants mentionnés dans le compte annuel de la DSP et en harmonisant les différentes terminologies utilisées. La commune et le délégataire s'engagent à clarifier la terminologie et les modalités du suivi des comptes de la délégation.

7.3.2 Le contrôle du délégataire par la commune et la qualité du service

Le contrôle externalisé est parfois incomplet du fait d'une répartition floue entre missions de contrôle et obligations du délégataire.

La commune a le pouvoir d'exercer son contrôle, par ses agents ou tout autre organisme accrédité. En pratique, elle s'appuie sur l'expertise du titulaire de son marché d'assistance au contrôle. Le coût annuel de l'assistance est de 86 615 € HT.

Tel que décrit par le cahier des clauses particulières, le contrôle est précis tant au niveau des aspects techniques que des aspects financiers (éléments de tarification, examen des modifications de contrat, contrôle des travaux effectués et proposés). Plusieurs livrables sont prévus en cours et en fin d'année.

Les rapports de l'assistant au contrôle comprennent une vérification précise de l'application de la tarification par le délégataire, un comparatif tarifaire avec les autres réseaux existants, une analyse des comptes de la délégation. Cependant, la vérification des comptes de la délégation est succincte, et relève plus du constat que de l'analyse. En ce qui concerne des dépenses non techniques par exemple, le rapport 2017-2018 souligne l'augmentation des frais de personnel, d'assurance, de véhicules, la baisse de frais de structure, mais sans définir l'origine de ces variations. La mission d'« *établissement du bilan financier d'exploitation annuel* » de l'assistant trouve ici sa limite. Le résultat en est plus une mise en forme qu'un contrôle des éléments transmis par la SCUC et la valeur ajoutée de l'assistance au regard des obligations réglementaires du délégataire n'est pas démontrée. Le délégataire indique sa volonté d'approfondir, pour le prochain exercice, l'analyse de l'origine des différentes variations de charge, y compris sur les dépenses non techniques telles que les frais de personnel, les assurances, les véhicules, frais de structure notamment.

- Des obligations règlementaires non respectées

Pendant la période sous revue, le contenu règlementaire des rapports annuels est précisément défini par les articles R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique.

En début de période sous revue, le rapport 2014-2015 ne comprend pas les comptes de la DSP. Ensuite les comptes sont présentés.

Cependant les éléments réglementaires comprennent des analyses qualitatives, notamment l'analyse de la qualité des ouvrages ou des services demandés au concessionnaire ou les engagements à incidences financières, y compris en matière de personnel, liés à la concession. Or, les rapports annuels du délégataire se contentent pour l'essentiel de fournir des données chiffrées sans analyse ni contextualisation. Les rapports financiers présentent les comptes de la délégation et des explications succinctes, la formule de calcul du R1 tableaux et pour les rapports techniques, quelques tableaux de données diverses (revenus de la cogénération, prix du MWh ; consommation de combustibles), certains étant peu lisibles.

Quant au rapport technique, il comprend la liste des abonnés, les périodes de chauffe, les consommations par quartier et leur évolution. Les indicateurs de performance consistent en une copie de courriers conflictuels avec un abonné, en tableaux chiffrés détaillant la production des équipements de géothermie et de cogénération. Aucune référence n'est faite aux exigences contractuelles. Aucune analyse de l'évolution des données brutes n'est effectuée. Le chapitre concernant l'évolution des réseaux n'est constitué que d'une succession de plans. La liste des incidents réseaux est incomplète : la durée d'interruption pour l'usager n'est renseignée qu'une seule fois. Alors que chaque mois connait au moins un incident, aucun incident n'est recensé pour la période de juillet à septembre.

Enfin, le délégataire doit tenir un compte dit « fonds de renouvellement ». Seule figure une liste des travaux de gros entretien et de renouvellement réalisés pendant l'année (« état du compte P3 »), mais établie par l'assistant technique.

La commune devrait s'assurer à l'avenir du respect par le délégataire du cadre réglementaire des rapports annuels à rédiger par les délégataires de service public. Elle s'est par ailleurs engagée à obtenir du délégataire les éléments listés dans le contrat.

- Le contrôle de la commission consultative des services publics locaux

En application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, le rapport annuel a été mis à l'ordre du jour du conseil municipal, sauf en 2014. Conformément à l'article L. 1413-1 du CGCT, le rapport a été examiné chaque année par la commission consultative des services publics locaux. La présence des usagers est régulière ainsi que les questionnements, qui excèdent une simple présentation du rapport

L'article L. 1411-13 du CGCT impose à la commune la mise à disposition par voie d'affichage des documents d'exécution de la délégation. La chambre recommande à la commune de procéder à la mise en ligne de ces documents au-delà de ces obligations réglementaires, dans un souci de transparence et au regard de l'implication des usagers à la commission consultative. Comme pour l'affichage devant la mairie, cette publicité doit tenir compte le cas échéant des éléments non publiables relevant de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, comprenant notamment le secret en matière commerciale et industrielle.

7.3.3 L'exécution de la délégation

- Les résultats de la délégation

Le délégataire doit produire dans son rapport annuel les comptes de la délégation. Les documents transmis en début de période sont lacunaires de ce point de vue (cf. ci-dessus).

Le rapport de la saison 2017/2018 représente à cet égard un progrès car le compte de la délégation est produit et lisible. Le délégataire néglige toutefois de produire ceux rendus obligatoires par la réglementation (état des variations du patrimoine immobilier, compte-rendu de la situation des biens, état du programme d'investissement, inventaire des biens de retour et de reprise, engagements à incidences financières, analyse de la qualité des ouvrages et du service), ainsi que l'ensemble des éléments prévus contractuellement (programme de travaux de gros entretien).

Les évolutions des postes de produits et charges appellent plusieurs remarques.

D'une part, le plan d'affaire[146] parait obsolète, les produits, charges et résultats réalisés étant très éloignés des montants prévisionnels. Ainsi, les produits représentent le double du compte prévisionnel, les charges le quadruple. Certains éléments importants manquent au compte prévisionnel, comme la charge des quotas de CO2, ou plusieurs redevances versées à la commune (la redevance travaux par exemple) Les frais de structure et de personnel ont fortement augmenté. Aucune analyse de ces évolutions n'apparait dans le rapport. Le résultat net est proche du plan d'affaire en 2017-2018, mais il faut tenir compte du fait que ce dernier est très variable pendant la période sous revue.

Ni l'avenant n° 7, qui a permis la poursuite du contrat au-delà de 2017, ni ses annexes ne comprennent de plan d'affaires prévisionnel. Le éléments transmis ne permettent pas de dater le plan d'affaire cité dans les rapports annuels de l'assistant au contrôle. Les chiffres du plan prévisionnel sont identiques dans tous les rapports de l'assistant pendant la période sous revue, ce qui confirme l'obsolescence de cette référence.

Cette absence de plan d'affaires prévisionnel ne permet pas de vérifier la cohérence entre le taux de rentabilité interne du plan d'affaire prévisionnel et celui des comptes de la délégation sur la durée de la prolongation du contrat.

D'autre part, la rémunération contractuelle du délégataire apparait dans deux postes différents : d'une part au sein de la partie « R1 » au poste « frais de gestion »[147] et d'autre part au sein de la partie R2 au poste « frais de structure et frais généraux »[148]. Le premier poste au R1 est indexé sur l'activité au moyen d'une formule prévue au contrat et n'appelle pas d'observations. Le second poste au R2 en revanche est assez dynamique et n'est pas prévue au contrat ; aucun élément justificatif ne vient appuyer la réalité des dépenses occasionnés.

La chambre recommande à la commune de mettre à jour le plan prévisionnel d'exploitation à chaque modification importante du contrat (évolution des charges et des recettes).

[146] Intitulé ici « prévisionnel DSP » (p. 109 du rapport CFERM).
[147] FGP1.
[148] « Manag », qui rémunère les services rendus par les services centraux de la SCUC (ou de son groupe) à la délégation.

7.3.4 Une tarification complexe

- Une tarification dont la complexité est amplifiée par des modifications de contrats peu transparentes

La complexité de la tarification reflète celle du réseau de chaleur de Créteil, alimenté par plusieurs sources d'énergies, et bénéficiant d'un contrat d'obligation d'achat d'électricité.

La rédaction des modifications au contrat devrait être d'autant plus claire que les éléments pris en compte sont nombreux. Pendant la période sous revue, seul l'avenant n° 10 présente une tarification du R1 à jour des dernières modifications, en reprécisant leurs définitions et leurs modes de calcul. Encore cette mise à jour est-elle incomplète[149]. Ces renvois aux avenants successifs sans intégration de l'ensemble des formules ne peuvent que complexifier le contrôle, et renforce la nécessité de l'assistant, qui présente les tarifs dans ses rapports annuels.

Par ailleurs, la tarification comporte un nombre important d'éléments liés aux investissements en cours ou à venir. Certains éléments ont été institués après la rédaction du contrat initial. Pour autant, les éléments demandés par la collectivité au titre du bilan annuel du délégataire n'ont pas évolué, et seul le compte dédié aux dépenses de gros entretien et renouvellement fait l'objet d'un bilan

Le taux d'énergies renouvelables et de récupération est en 2018 de 58 %, du fait de l'unité d'incinération des ordures ménagères et de la géothermie.

- Un tarif R1 qui comprend des éléments d'investissement nuisant à la lisibilité de la tarification

Sans que cela soit une obligation règlementaire, la facturation des réseaux de chaleur est habituellement scindée en deux termes[150] : R1, qui représente la part variable des consommations (et notamment les consommations de combustible) et R2, qui représente les frais fixes et l'investissement.

À Créteil, le terme R1 comprend de nombreux éléments relevant de l'investissement : les éléments correspondant aux investissements réalisés à l'origine du contrat, les éléments correspondant à des travaux à venir au Mont-Mesly ou à un compte solidarité mêlant objectifs d'investissement et de réduction du prix de consommations.

La répartition des charges entre R1 et R2 est peu compréhensible et accentue le manque de lisibilité de la tarification. Ce manque de transparence se retrouve sur les factures où le R1 est défini comme une simple dépense de « combustible » alors qu'il comporte nombre d'autres éléments (transfert des économies réalisées au compte solidarité, redevances, etc.).

La chambre recommande à la commune d'assurer une plus grande transparence de la tarification en intégrant aux avenants lors de la prochaine modification contractuelle les formules complètes issues des modifications tarifaires, sans se limiter à des renvois aux avenants antérieurs, et en clarifiant la définition des R1, R2 et différentes redevances apparaissant sur les factures.

[149] Le calcul du terme RCOGE est renvoyé à l'avenant n° 5 ; de même, l'avenant n° 11 du 13 avril 2017 fait référence à un terme REDG instauré par l'avenant n° 8, que l'on ne retrouve pas dans la formule générale.
[150] http://reseaux-chaleur.cerema.fr/prix-de-la-chaleur-et-facturation

7.3.5 Des investissements à venir anticipés mais au financement peu lisible

- Un schéma directeur mis à jour en 2017 :

L'article L. 2224-38 du CGCT prescrit aux collectivités propriétaires d'un réseau de chaleur la rédaction d'un schéma directeur avant le 31 décembre 2018. La commune a dès 2013 fait réaliser un schéma directeur, mis à jour en 2017 afin d'étudier les différents possibilités d'évolution. Elle a opté pour le scenario 3, qui prévoit plusieurs extensions et l'intensification de l'utilisation de l'énergie issue de l'incinération des ordures ménagères, ainsi que l'abandon de la cogénération après 2022. Le schéma indique que le *« total des investissements, subventions et droit de raccordement déduits, est d'environ 3,8 M€ HT »*. L'hypothèse de financement est un paiement par une redevance d'un montant de 249 000 € HT annuels, étalée sur 30 ans.

Le schéma directeur doit être révisé tous les 10 ans, ce qui coïncidera avec le renouvellement de la délégation. La nécessité de veiller au respect du cadre juridique de ce renouvellement est utilement rappelée.

- Des transferts du délégataire à la commune permettant d'anticiper de futurs investissements mais qui manquent de transparence en l'absence de plan pluriannuel d'investissement :

Bien qu'elle ait opté pour l'un des scenarios d'évolution du réseau, la commune ne s'est pas prononcée et n'a pas élaboré de PPI, privant le schéma d'une grande part de son utilité. La conception de ce plan serait la suite logique de la réalisation du schéma directeur établi en 2017 et du choix du scenario 3. Une perspective pluriannuelle permettrait d'intégrer les futurs investissements et éventuels emprunts à venir, notamment ceux – non chiffrés à ce jour - liés à l'établissement d'un nouveau puits de géothermie à horizon 2030.

La chambre recommande à la commune d'augmenter la transparence de ses besoins d'investissement pour ce budget annexe, à l'instar du budget principal.

Recommandation n° 5 : Établir un plan pluriannuel d'investissement pour le chauffage urbain en lien avec le délégataire.

7.4 Appréciation générale

Au sein de la commune de Créteil, la fonction « commande publique » est animée par une direction bien organisée et efficace. Centrée sur la régularité de la procédure, cette efficacité est confirmée par les statistiques générales et par l'examen détaillé par la chambre de deux marchés et d'une DSP.

Cependant, la chambre a relevé certaines non-conformités qui, sans remettre en cause l'attribution des marchés, doivent attirer l'attention de la direction sur la cohérence de son évaluation des offres, en lien notamment avec les services techniques de la commune.

De plus, le contrôle de la DSP du chauffage urbain présente des défaillances que la commune devra résorber.

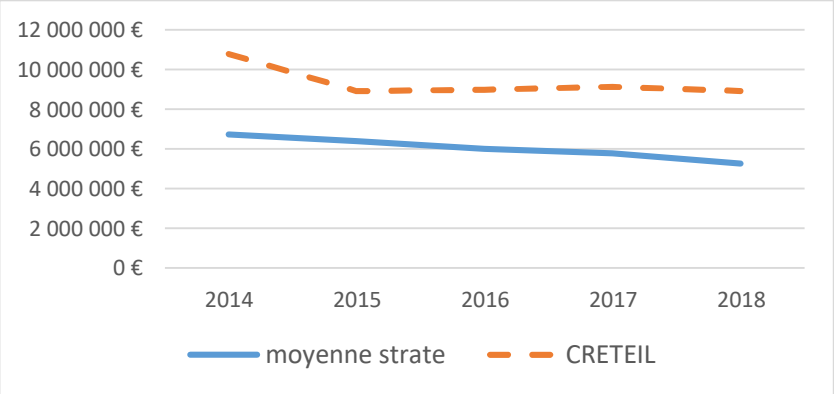
8 LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES ET LEUR CONTROLE PAR LA COMMUNE

8.1 Le subventionnement de la vie associative

8.1.1 Un effort financier à la baisse mais encore très supérieur aux communes comparables

La commune de Créteil octroie au tissu associatif des subventions qui sont en moyenne 50 % supérieure à la moyenne des communes comparables en petite couronne[151]. Ce positionnement participe à la volonté de services de proximité offerts aux cristoliens.

Graphique n° 6 : Subventions versées aux associations



Source : fiches Direction départementale des finances publiques (DDFip) issues des CA

Si le niveau de subventionnement aux associations reste toujours très supérieur à la strate, il a néanmoins baissé à compter de 2015 d'environ 20 %, sauf pour le domaine sportif qui a recommencé à augmenter dès 2016 (cf. annexe n° 42).

8.1.2 L'effort porté sur les associations sportives

Dans le domaine sportif, les partenaires de droit privé de la commune sont de deux ordres. D'une part, deux sociétés privées de sports professionnels (la SAOS *US Créteil football* pour environ 1 040 000 € de subvention par an et la SEM *SL US Créteil handball* pour environ 1 235 000 € de subvention par an) et, d'autre part, les associations. Deux associations sportives rassemblent l'essentiel des subventions (l'Union Sportive de Créteil pour 2 060 000 € par an en y intégrant le football amateur et l'office municipal des sports (OMS) pour environ 148 000 € par an. Globalement avec les deux sociétés sportives, le sport représente quasiment la moitié des subventions versées, soit 4,5 M€ par an sur un total de 9,3 M€/an de subventions (cf. annexe n° 43).

La commune subventionnait indépendamment US Créteil Lusitanos football jusqu'en 2015. La commune indique que dans un souci d'harmonisation de leur système de subventionnement la subvention 512 454 € versée à cette association est désormais depuis 2016, attribuée à l'USC qui la reverse ensuite à l'association de football (cf. annexe n° 44).

[151] Villes de 90 000 habitants de la petite couronne.

Ainsi la commune verse plus de 2,2 M€ à ces deux associations sportives. Alors qu'elles avaient fait l'objet d'une baisse en 2015 comme toutes les autres associations, le niveau de subventionnement de 2018 est désormais remonté au niveau de 2014.

8.2 Des missions assumées par deux associations dans des conditions irrégulières

La commune de Créteil verse des subventions notamment à deux associations sportives qui en regroupent d'autres. Il s'agit de l'Union sportive de Créteil qui regroupe une trentaine d'associations et de l'office municipal des sports qui en compte une cinquantaine. Ces deux associations ont le même président

8.2.1 Le reversement irrégulier de subventions municipales à d'autres associations

La possibilité pour une association de reverser à d'autres associations une subvention publique est par principe interdite par l'article L. 1611-4 du CGCT, sauf accord expresse de la collectivité.

S'agissant de l'USC, la convention de financement prévoit bien cette possibilité de reversement. L'association redistribue donc aux 30 associations membres environ 1,1 M€ sur les 1,6 M€ reçus en moyenne, soit 68 % (annexe n° 45). Cela signifie que l'association dépense plus de 30 % de la subvention (500 000 €) en frais de gestion pour assurer ces missions de coordination. La commune indique cependant que les retombées pour la ville et ses habitants de l'action de l'USC dépassent le prisme purement financier.

La convention signée entre la ville et l'OMS interdit strictement le reversement et aucune des délibérations prises sur la période 2014-2019 ne l'autorise. La chambre constate néanmoins que l'association reverse quasiment 65 % de son budget aux autres associations membres (annexe n° 46). La commune indique qu'il ne s'agit pas de versements de subventions mais de partenariats permettant le remboursement de frais engagés par les associations membres, mais reconnait qu'il conviendrait de les formaliser davantage. La chambre constate que ces « partenariats » consistent cependant au financement des associations et que celui-ci aurait dû être autorisé par la convention de financement validée en conseil municipal.

La chambre prend acte de l'ambition de mutualisation de moyens et de coordination assurées par l'USC et l'OMS. Elle invite néanmoins la commune à régulariser les pratiques de financement de l'OMS et à s'interroger sur la consommation en frais généraux par les 2 associations, d'environ 35 % des subventions versées (soit l'équivalent de 12 agents à temps plein).

Recommandation n° 6 : Régulariser par délibération le reversement en cascade des subventions municipales.

8.2.2 Des moyens municipaux utilisés par les associations et non valorisés dans leurs comptes

Le règlement comptable 1999-01 du 16 février 1999 confirmé par le règlement 2018-06 du 5 décembre 2018 par arrêté du 26 décembre 2018 précise que les apports en nature (locaux et personnels notamment) mis à disposition gratuitement d'une association par la collectivité doivent faire l'objet d'une valorisation au sein des comptes de l'association.

Sans incidence sur le résultat, elle a pour objectif de retranscrire la réalité du coût d'une activité assumée par l'association et des aides apportées.

La chambre constate que ces informations sont absentes ou seulement partielles dans les comptes de l'OMS et de l'USC sur la période, alors même que toutes deux bénéficient de personnels et de locaux municipaux. La mention de ces apports en nature ne figure pas non plus dans les annexes du compte administratif de la ville contrairement à l'obligation prévue par l'article L. 2313-1 du CGCT.

La commune indique qu'un suivi de ces apports en nature est précisément effectué par les services et notifié aux associations. La chambre rappelle qu'il convient néanmoins de les faire figurer dans les documents officiels (annexes budgétaires et comptes sociaux) pour la bonne information des élus et du public.

La chambre prend bonne note qu'il n'y a plus de mise à disposition pour l'OMS depuis 2020.

8.3 L'évaluation et le contrôle de la politique de subvention municipale

L'article L. 1611-4 du CGCT dispose que toute association qui a reçu une subvention doit fournir chaque année « tous documents faisant connaître les résultats de leur activité ». Si la loi ne définit pas le contenu de ce rapport, l'objectif est bien inscrit : connaitre l l'utilisation de la subvention versée.

8.3.1 Les bénéficiaires finaux de la subvention à « l'Office municipal du tourisme »

« L'organisation municipale du tourisme » (OMT) est une association qui conformément à ses statuts vise à assurer « l'information la plus large dans tous les domaines intéressant la vie de la cité et plus particulièrement de ce qui a trait aux loisirs, la culture, la vie sociale, l'économie ». Elle organise ainsi voyages et activités.

Les rapports d'activité transmis par l'association à la commune indiquent les activités organisées dans l'année mais ne présentent pas une analyse de la répartition des bénéficiaires (cristoliens ou non, tranche d'âge), ni si les toutes activités bénéficient dans les mêmes proportions de la subvention municipale, ou encore si tous les tarifs sont identiques ou différenciés selon la situation sociale du bénéficiaire. Autant d'informations qui seraient utiles et légitimes pour répondre à l'objectif social du soutien municipal (80 000 €) et à la juste information du conseil municipal.

La ville indique pour sa part que les assemblées générales ou la documentation des activités mentionnent ces informations. La chambre rappelle que les élus du conseil doivent être destinataires des informations utiles pour éclairer leur vote et qu'en l'état, les documents transmis dans le cadre des demandes de subventions pourraient être améliorés

8.3.2 La subvention pour l'union sportive de Créteil et l'office municipal des sports

Les comptes et rapports d'activités des deux associations OMS et USC ne sont pas suffisamment précis pour connaitre en toute transparence l'usage qui est fait de la subvention municipale versée.

8.3.2.1 Les rapports d'activité et les comptes de l'USC

S'agissant de l'USC, l'association perçoit environ 2 200 000 € par an et a une trentaine d'associations adhérentes.

La chambre n'a pas trouvé dans les documents officiels d'indications précises sur les montants reversés à chaque association membre ni d'informations sur les critères de répartition. La commune indique que les critères (nombre d'adhérents et résultats sportifs) sont connus mais que cette répartition ne peut être effectuée lors des assemblées générales puisque la saison sportive n'est pas encore terminée. La chambre note cependant que ces assemblées générales portent sur l'activité et les comptes de l'année écoulée, et qu'en conséquence, les résultats antérieurs sont connus.

Les critères de redistribution et les montants concernés pourraient donc intégrer les rapports d'activités et être ainsi communiqués aux élus afin de les informer de l'utilisation de la subvention municipale.

Par ailleurs la chambre relève que la subvention à l'US Créteil Football, de plus de 500 000 €, désormais intégrée à la subvention globale versée à l'USC, n'apparait ni dans les comptes de recettes de l'USC, ni en dépenses. La chambre a pu constater que la subvention arrivait bien au club de football mais regrette qu'elle n'apparaisse pas dans les comptes de résultat de l'USC puisqu'elle lui est bien attribuée globalement par la délibération du conseil municipal.

La chambre a pris note que les dossiers préparatoires des élus mentionnaient le fléchage spécifique au club de football. Il conviendrait néanmoins que cette information apparaisse en toute transparence dans la délibération ou ses annexes publiques et qu'elle soit retracée dans les comptes de l'association.

8.3.2.2 Les rapports d'activité de l'OMS

La chambre constate que cette association qui a environ 50 associations membres participe au financement de leurs activités grâce à la subvention municipale (148 000 €).

La lecture des rapports d'activité ou des comptes, ne permet pas de connaitre quelles sont les associations qui bénéficient de la subvention municipale, ni selon quels critères. La chambre recommande donc à la commune de disposer de rapports d'activités plus transparents afin de pouvoir informer les élus de l'usage qui est fait de la subvention municipale.

Rappel au droit n° 8 : Exiger des associations subventionnées des rapports annuels permettant de connaître l'usage des subventions accordées conformément à l'article L. 1611-4 CGCT et comprenant la valorisation des mises à disposition de locaux et de personnels.

8.4 Appréciation générale

De longue date, la commune de Créteil soutient fortement le secteur associatif sur son territoire. Les retombées locales et nationales sont indéniables notamment dans le domaine sportif. Néanmoins, l'examen par la chambre des relations de la commune avec trois associations (OMS, USC et OMT) montrent que son contrôle de l'emploi des subventions attribuées est insuffisant.

La chambre invite la commune à veiller à la transparence des informations publiques (délibérations de subventions, annexes budgétaires) et à la régularité des dispositifs de reversement de subvention municipale à d'autres associations. Enfin, elle l'incite à disposer des rapports d'activité et des comptes des associations qui lui permettent d'être informée de l'emploi des subventions conformément à l'article L. 1611-4 CGCT.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des personnes rencontrées 104
Annexe n° 2. Quartiers de Créteil 105
Annexe n° 3. Direction générale des services 106
Annexe n° 4. Chiffre d'affaires de la SEM Créteil-Habitat-SEMIC 107
Annexe n° 5. Suivi des observations précédentes de la chambre 108
Annexe n° 6. Analyse du contenu des rapports pour le débat d'orientation budgétaire 109
Annexe n° 7. Fiabilité des comptes 111
Annexe n° 8. Immobilisations financières 115
Annexe n° 9. Enregistrement d'une subvention en annuité 116
Annexe n° 10. Contrôle relatifs à la qualité de l'information financière et comptable 117
Annexe n° 11. Diagrammes d'exercice des compétences de GPSEA 119
Annexe n° 12. Actions de GPSEA prévues par la charte de coopération en matière culturelle et sportive 120
Annexe n° 13. Analyse des achats 121
Annexe n° 14. Dépenses d'équipement dans d'autres communes franciliennes comparables en petite couronne 122
Annexe n° 15. Taux d'exécution de la masse salariale 123
Annexe n° 16. Comptes administratifs rectifiés (ETP) 123
Annexe n° 17. Heures payées aux « saisonniers » en 2019 123
Annexe n° 18. Répartition du temps de travail des « saisonniers permanents » 124
Annexe n° 19. Taux de vacance des emplois budgétaires 124
Annexe n° 20. Promotion sociale 124
Annexe n° 21. Suppression / création d'emploi au titre de la promotion sociale en CAP 125
Annexe n° 22. Calcul du temps de travail effectif en 2018 125
Annexe n° 23. Autorisations spéciales d'absence de la commune / référence légale de l'État 126
Annexe n° 24. Évolution des heures supplémentaires 127
Annexe n° 25. Heures supplémentaires supérieures à 300 heures par an (2019)/ agent 128
Annexe n° 26. Exemples d'heures récurrentes contrôlées 129
Annexe n° 27. Rifseep attribué à des non titulaires/ agent en € 129
Annexe n° 28. IEMP attribuée à des non titulaires/ agent en € 130

Annexe n° 29. Liste des 33 payes intégrant un logement en avantage en nature (2019) 132

Annexe n° 30. Liste des trois agents ayant un véhicule de fonction en avantage en nature (2019) 133

Annexe n° 31. Approche des coûts des irrégularités et optimisations possibles.....133

Annexe n° 32. Ratios des dépenses de personnel/ habitant 134

Annexe n° 33. Neutralisation des transferts d'effectifs 134

Annexe n° 34. Comparaison du coût par équivalent temps plein (ETP) en 2018 (en €) 134

Annexe n° 35. Répartition des effectifs par filière (en %) 135

Annexe n° 36. Évolution nombre de jours d'absence maladie.....135

Annexe n° 37. Évolution du solde Remboursements – Primes d'assurances statutaires.....135

Annexe n° 38. Subventions aux associations de personnels.....136

Annexe n° 39. Ventilation hiérarchique des heures manquantes à Créteil 136

Annexe n° 40. Masse salariale à périmètre constant 136

Annexe n° 41. Commande publique.....137

Annexe n° 42. Évolution des subventions par domaine.....139

Annexe n° 43. Statistiques des subventions à Créteil 139

Annexe n° 44. Subventions de fonctionnement versées à l'USC et l'OMS 140

Annexe n° 45. Reversement de la subvention US Créteil 140

Annexe n° 46. Utilisation de la subvention de l'OMS.....140

Annexe n° 47. Glossaire des sigles.....141

Annexe n° 1. Liste des personnes rencontrées

M. Fabien Seguineau, DGS,

Mme Patricia Adrien-Pinet, DGA,

M. Timothée Delacote, DGA,

M. Olivier Grinsard, directeur de cabinet,

M. Vernet, chargé de mission,

M. Roffe, directeur des services techniques,

Mme Bouyou, adjointe au directeur des services techniques,

Mme Schiele, directrice de la valorisation des compétences et de la formation,

Mme Hakimi, responsable du pôle pilotage budgétaire et financier, adjointe à la directrice des finances,

Mme Leydier, directrice d la commande publique,

M. Szoniy, DGA Urbanisme et environnement et directeur de la rénovation urbaine,

Mme Mariadassou, directrice du développement et du foncier, adjointe au DGA,

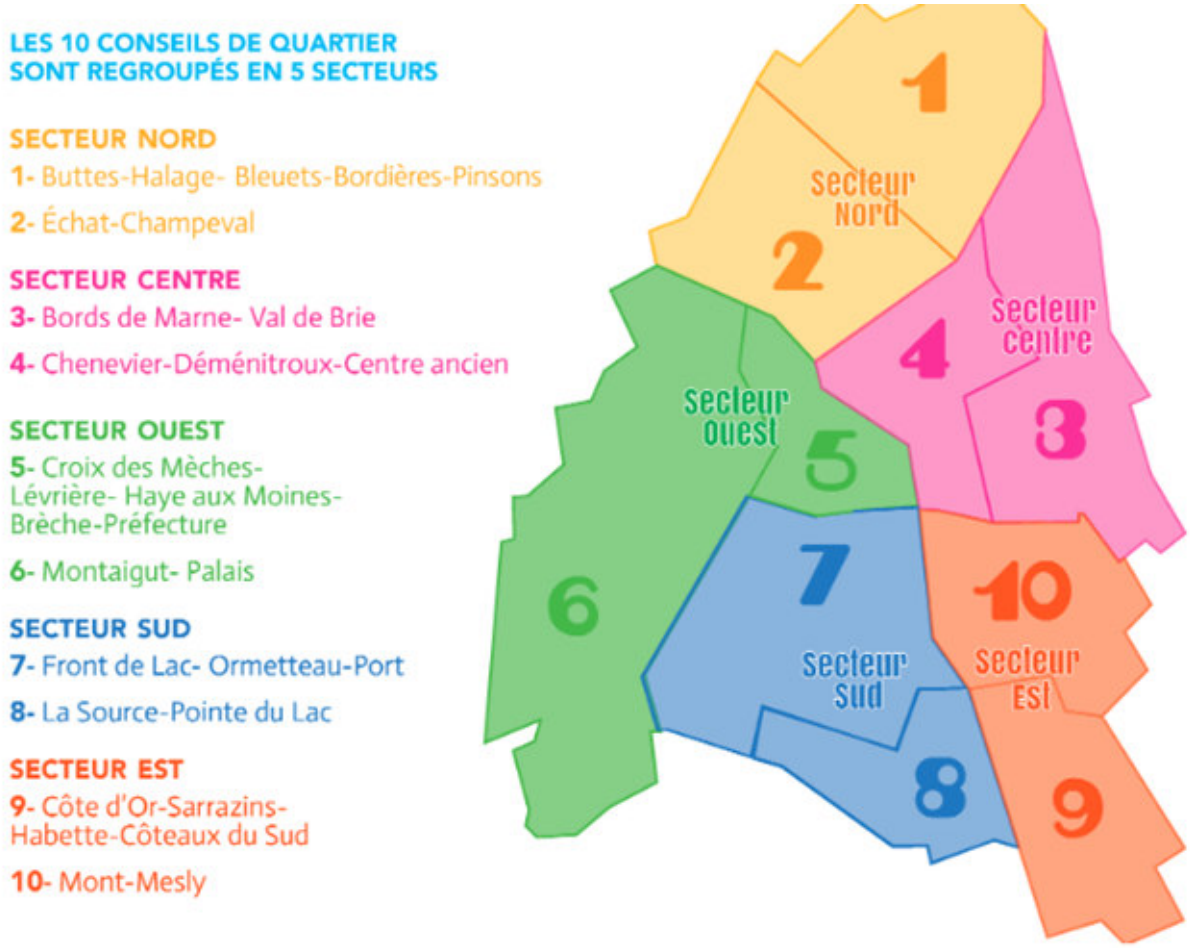
M. Cardou, délégué général sports, culture, ville,

M. Caudal, directeur des sports,

Mme Beuvin, responsable du pôle gestion administrative,

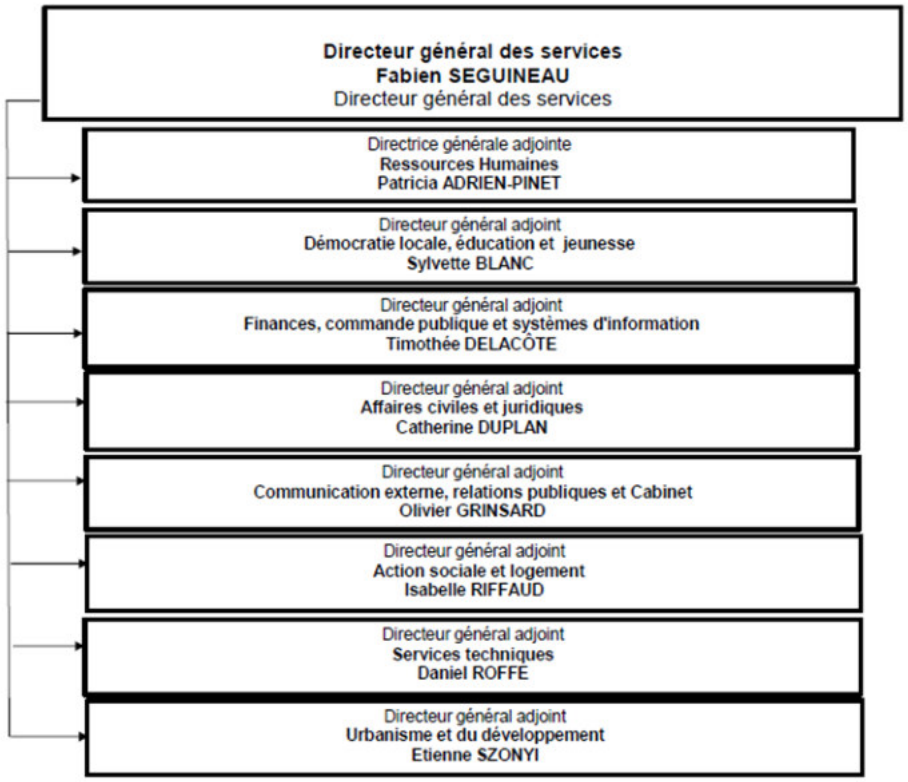
Mme Frossart, responsable du pôle paie-comptabilité.

Annexe n° 2. Quartiers de Créteil



Source : commune

Annexe n° 3. Direction générale des services



Source : commune

Annexe n° 4. Chiffre d'affaires de la SEM Créteil-Habitat-SEMIC

Produits	2018	En %
Opérations d'urbanisation	6 398 982	12
Loyers	45 883 180	85
Produits financiers	100 119	0
Produits des activités hors gestion locative	1 414 966	3
TOTAL	53 797 247	100

Source : rapport d'activité 2018, p. 71/73

Annexe n° 5. Suivi des observations précédentes de la chambre

Organisme contrôlé	Nature du contrôle	Période du contrôle	Date ROD/JGT
Commune	Organique	2001 et suivants	Mai 2007
	Enquête « relations des collectivités territoriales avec les clubs sportifs professionnels » handball / football	2001 à 2006	Oct. 2007
	Juridictionnel	2009 à 2013	Février 2017
	Enquête « restauration collective »	2013 à 2016	Oct. 2019
SEMSL US Créteil handball	Examen de gestion	2001 à 2006	Oct. 2007
SAOS US Créteil Lusitanos football	Examen de gestion	2001 à 2006	Oct. 2007
CCAS	Enquête « accueil de la petite enfance »	2008 à 2011	Sept 2013
Maison des arts et de la culture	Enquête « théâtre »	2007 à 2012	Mars 2014

Annexe n° 6. Analyse du contenu des rapports pour le débat d'orientation budgétaire

Évolution législative applicable

Exercice	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Disposition législative : article L. 2312-1 issu de…	loi Maptam	loi Maptam	loi NOTRé	loi NOTRé	loi NOTRé	loi NOTRé
Disposition réglementaire	aucune	aucune	aucune	article D. 2312-3	article D. 2312-3	article D. 2312-3

Source : Légifrance

Contenu obligatoire des rapports (hors RH)

Exercice	2014	2015	2016	2017	2018	2019
orientations	présent	présent	présent	présent	présent	présent
engagements pluriannuels chiffrés	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel
structure et gestion de dette	présent	présent	présent	présent	présent	présent
dépenses de personnel	partiel	partiel	présent	partiel	partiel	absent
programmation des investissements	-	-	-	absent	partiel	partiel
hypothèses d'évolution fiscalité	-	-	-	absent	absent	absent
niveau prévisionnel CAF brute	-	-	-	présent	présent	absent
niveau prévisionnel CAF nette	-	-	-	absent	absent	absent
niveau prévisionnel endettement	-	-	-	présent	absent	absent

Source : rapports, analyse CRC

Présentation des engagements pluriannuels : exemples

En 2014, les engagements pluriannuels ne sont pas clairement chiffrés, malgré de nombreux détails sur les projets d'investissement prévus (sans perspective temporelle alors que certains investissements importants dépassent manifestement le cadre annuel[152]). En 2015, la baisse de 5 % des subventions aux tiers est envisagée, mais non chiffrée ni ventilée par grands bénéficiaires. La fin du soutien financier à l'OPH n'est pas non plus chiffrée. Le rapport annonce une amélioration de la capacité d'autofinancement de 1 M€ pour les années à venir mais sans indication des économies préparées pour y parvenir.

En 2016, le rapport présente de façon détaillée les effets de la création du territoire (GPSEA) pour les finances communales.

En 2017, les grandes orientations en investissement sont bien données. Les investissements commentés sont parfois chiffrés, parfois non. Par exemple le chantier de renforcement de la sécurité dans les écoles ou la participation à l'investissement dans la Maison du Handball ne sont pas chiffrés ; le nouveau marché de performance énergétique est présenté mais ni les investissements ni les économies attendues ne sont chiffrés. Le tableau de programmation des investissements comportant une prévision des dépenses et des recettes, imposé par le nouvel article D. 2312-3 du CGCT à compter de cet exercice, n'est pas fourni.

En 2018 et 2019 le chiffrage des investissements progresse partiellement. Ainsi en 2018 les travaux d'accessibilité des bâtiments sont chiffrés selon un calendrier prévisionnel (5,5 M€ sur neuf ans), de même que les travaux de sécurisation de l'espace public en 2019 (1,5 M€ sur deux ans). Cette même année cependant, de nombreux engagements restent uniquement qualitatifs malgré leur ampleur prévisible (par exemple les réaménagements à la Porte de Brie ou au centre commercial Créteil Soleil).

[152] Ainsi, le rapport pour 2014 mentionne un soutien à une action de la SEMIC pour mieux isoler 2 600 logements : ni les modalités le calendrier du soutien n'étaient présentés. En 2015, le point est refait à l'identique pour le nouvel exercice sans mentionner l'éventuel début d'exécution en 2014.
En 2015, l'engagement en faveur du numérique dans les écoles est annoncé pour l'exercice ou pour les deux années suivantes mais n'est pas chiffré, ni la construction de deux Ehpad nouveaux sur le territoire, dont le portage par la municipalité n'est pas précisé.

Contenu obligatoire des rapports en matière RH (art. D. 2312-3)

		2016	2017	2018	2019
Mentions Obligatoires	1° A la structure des effectifs	présent	présent	présent	présent
	2° Éléments sur la rémunération : traitement indiciaire	présent	absent	absent	absent
	2° Éléments sur la rémunération : régime indemnitaire	-	absent	absent	absent
	2° Éléments sur la rémunération : Nouvelle bonification indiciaire (NBI)	-	absent	absent	absent
	2° Éléments sur la rémunération : heures supplémentaires rémunérées	-	absent	absent	absent
	2° Éléments sur la rémunération : avantages en natures	-	partiel	partiel	absent
	3° A la durée effective du travail dans la commune	partiel	absent	absent	absent
	évolution prévisionnelle de la structure des effectifs	absent	absent	absent	absent
	évolution prévisionnelle des dépenses de personnel	présent	présent	présent	présent
Mentions non obligatoires	informer sur la démarche de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	-	absent	absent	absent
	s'appuyer sur les éléments du REC	-	présent	présent	présent

Annexe n° 7. Fiabilité des comptes

Évolution du compte 2181 :

En €	2014	2015	2016	2017	2018
2181 (solde débit)	2 734 863,66	2 734 863,66	2 734 863,66	2 734 863,66	2 734 863,66

Source : comptes de gestion

Estimation des charges d'amortissement non comptabilisées :

en euros	2014	2015	2016	2017	2018	Total
compte 201 : frais d'établissement (délai d'amortissement maximal de 5 ans)	73 389	73 389	73 389	73 389	73 389	
compte 2131 : constructions (hypothèse de délai d'amortissement de 30 ans)	6 884 385	6 884 385	6 884 385	6 884 385	6 884 385	
compte 2181 : installations générales (hypothèse de délai d'amortissement de 30 ans)	4 473 652	4 473 652	4 473 652	4 473 652	4 473 652	
estimation charges d'amortissement non comptabilisées	393 279	393 279	393 279	393 279	393 279	1 966 395
dépenses de fonctionnement du budget annexe	517 128	509 524	646 173	640 543	642 406	

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Évolution générales des créances sur redevables :

en euros	2014	2015	2016	2017	2018
redevables - amiables (c/4111)	4 180 997	3 259 745	3 361 993	3 378 801	2 670 849
redevables - contentieux (c/4116)	1 226 441	1 522 241	1 565 853	1 693 728	1 716 871
locataires - amiable (c/4141)	159 546	120 284	134 880	91 526	78 170
locataires - contentieux (c/4146)	156 597	159 546	158 434	81 996	6 524
débiteurs divers - amiables (c/46721)	64 378	2 015	1 900 166	521 436	45 203
débiteurs divers - contentieux (c/46726)	109 111	156 597	103 196	109 869	91 588
tiers redevables et débiteurs - total	5 899 083	5 222 443	7 226 538	5 879 374	4 611 223
recettes réelles de fonctionnement	139 357 243	146 304 246	176 201 854	292 522 596	174 831 614
en % des recettes réelles de fonctionnement	4,2 %	3,6 %	4,1 %	2,0 %	2,6 %
produits des services, du domaine (c/70)	7 375 256	8 689 165	10 964 184	11 142 714	9 354 949
en % des produits des services, du domaine et des ventes	80 %	60 %	66 %	53 %	49 %

Source : compte de gestion, calculs CRC

Restes à recouvrer sur redevables **contentieux** :

en €	2014	2015	2016	2017	2018
redevables - contentieux (c/4116)	1 226 441	1 522 241	1 565 853	1 693 728	1 716 871
locataires - contentieux (c/4146)	156 597	159 546	158 434	81 996	6 524
débiteurs divers - contentieux (c/46726)	109 111	156 597	103 196	109 869	91 588
tiers redevables et débiteurs - total contentieux	1 492 149	1 838 384	1 827 483	1 885 594	1 814 983
produits des services, du domaine et des ventes (c/70)	7 375 256	8 689 165	10 964 184	11 142 714	9 354 949
en % des produits des services, du domaine et des ventes	20	21	17	17	19

Source : comptes de gestion

Décomposition de comptes 409, 41 et 46 (fin 2017) :

Exercice	Nb de débiteurs	RAR total	Créance max.	Moy. des créances
1998	3	10 186	5 497	3 395
2000	5	53	53	11
2001	1	2	2	2
2002	7	23 576	23 495	3 368
2003	127	8 943	583	70
2004	643	49 688	669	77
2005	1 264	81 449	981	64
2006	2 561	136 842	764	53
2007	2 802	164 199	983	59
2008	2 968	188 403	862	63
2009	4 100	245 916	2 055	60
2010	4 526	206 371	1 056	46
2011	4 504	229 533	1 232	51
2012	4 917	216 353	2 425	44
2013	5 114	241 498	8 646	47
2014	4 752	277 777	26 242	58
2015	6 111	404 487	9 233	66
2016	8 192	640 513	11 103	78
2017	19 374	2 753 280	383 024	142
Total général	71 971	5 879 069	383 024	82

Source : compte de gestion, calculs CRC

Cohérence entre inventaire et état de l'actif : examen des principaux éléments (> à 5 M€)

compte	n° inventaire	objet	inventaire de la commune (valeur nette)	état de l'actif du comptable (valeur nette)
21311	1995-400A00M/00001	hôtel de ville	9 848 968,76	9 848 968,76
2112	**1992-743A00V/00514**	**voirie communale**	**22 565 487,64**	**23 452 384,46**
2112	1993-746A00V/00001	ouvrages d'art	9 230 787,99	9 230 787,99
2115	1995-400A00B/00001	dalle devant l'hôtel de ville	10 467 149.52	10 467 149.52
21312	1995-100A00E/00001	G.S. Allezard + Rased	5 519 416,67	5 519 416,67
21318	1995-250A00S/00001	centre sportif M.T. Eyquem	7 477 624,30	7 477 624,30
21318	1995-722A01B/00001	parking hôtel de ville	11 831 110,88	11 831 110,88
2145	1995-722A03B/00001	parking Haye aux moines	6 837 338,42	6 837 338,42
261	2017001382	augmentation capital Créteil-Habitat-SEMIC	119 692 565,65	119 692 565,65

Source : inventaire de la commune 2017, état de l'actif 2017

Concordance entre l'état de l'actif et le compte de gestion (en €)

État de l'actif 2017		Compte de gestion 2017	
actif brut	actif net	actif brut	actif net
839 023 057	806 523 647	842 998 189	807 747 209

Source : compte de gestion et état de l'actif de 2017

Solde des comptes 408 et 1688 en fin d'exercice

solde au 31/12 en €	2014	2015	2016	2017	2018
c/408	0	0	1 462 085,10	1 471 459,72	1 873 771,04
c/1688	1 105 269,88	978 421,62	918 342,22	835 978,30	780 512,02

Source : comptes de gestion

État des dépenses non rattachées à l'année 2016 et mandatées en 2017

n° compte	n° mandat	date facture	date réception	date émission mandat	montant en € TTC	créancier
60632	206	30/12/2016	05/01/2017	23/01/2017	339,84	CIR
60632	582	28/12/2016	16/01/2017	03/02/2017	1 311,64	Daugeron
60632	826	27/12/2016	27/12/2016	13/02/2017	48,01	Office dépôt
60632	1733	24/10/2016	NC	13/03/2017	253,32	Mat Hygiene SARL
615232	101	31/12/2016	NC	20/01/2017	5 403,35	Semerusociete
61551	117	28/12/2016	NC	23/01/2017	144,08	Bergerat Monnoyeur
61551	340	13/01/2017	NC	27/01/2017	282,00	ACO Sécurité
6156	278	31/12/2016	NC	26/01/2017	47,99	Apogei 94 Esat des Sarrazins
6156	90002	30/11/2016	07/12/2016	27/01/2017	260,52	Initial SAS
6156	90001	31/12/2016	05/01/2017	27/01/2017	694,98	Initial SAS
6156	90000	31/12/2016	05/01/2017	27/01/2017	260,52	Initial SAS
6156	831	décembre 2016	NC	13/02/2017	613,20	Pressing écologique de la source
6156	260	29/12/2016	02/01/2017	26/01/2017	4 221,71	Lovetra Elis
6156	277	26/11/2016	NC	26/01/2017	675,40	Pressing écologique de la source
6228	482	30/12/2016	13/01/1977	01/02/2017	1 698,00	Les ateliers réunis
6228	483	28/11/2016	08/12/2016	01/02/2017	1 242,00	Les ateliers réunis
6261	124	NC	NC	23/01/2017	19 767,07	Postela Île-de-France
Total des rattachements erronés						37 263,63 €
Total des comptes examinés (exercice 2016)						1 888 125,82 €
Pourcentage d'erreurs de rattachements						1,97 %
Résultat de fonctionnement (exercice 2016)						11 045 720,00 €
Pourcentage des erreurs de rattachement détectées/ résultat de fonctionnement						0,34 %

Source : comptes de gestion et pièces justificatives

Rattachements : Vérification de l'erreur de d'imputation

En €	*année de l'erreur de typage : 2014*	*année standard : 2015*	*différence*	*observations*
solde du c/ 4011	2 678 541	655 693	2 022 847	Le montant de la différence est supérieur au montant habituel des dépenses à rattacher. L'erreur de typage n'explique donc pas à elle seule le solde du c/ 4011.
En €	*année de l'erreur de typage : 2015*	*année standard : 2016*	*différence*	*observations*
solde du c/4686	1 406 259	18 297	1 387 962	La différence correspond au montant habituel des dépenses à rattacher. L'erreur de typage explique donc le solde du c/4686.

Source : comptes de gestion

L'absence de mouvements sur le compte 408 en 2014 et en 2015 s'explique par une erreur de typage des mandats, comptabilisés sur les comptes 4011 en 2014 et 4686 en 2015.

Évolution des comptes 2181 et 28181

En €	2014	2015	2016	2017	2018
2181 (solde débit)	2 734 863,66	2 734 863,66	2 734 863,66	2 734 863,66	2 734 863,66
28181 (solde crédit)	23 881,81	26 333,92	26 333,92	26 333,92	26 333,92

Source : comptes de gestion

Budget annexe : estimation des charges d'amortissement non comptabilisées

en euros	2014	2015	2016	2017	2018	Total
compte 201 : frais d'établissement (délai d'amortissement maximal de 5 ans)	73 389	73 389	73 389	73 389	73 389	
compte 2131 : constructions (hypothèse de délai d'amortissement de 30 ans)	6 884 385	6 884 385	6 884 385	6 884 385	6 884 385	
compte 2181 : installations générales (hypothèse de délai d'amortissement de 30 ans)	4 473 652	4 473 652	4 473 652	4 473 652	4 473 652	
estimation charges d'amortissement non comptabilisées	393 279	393 279	393 279	393 279	393 279	1 966 395
dépenses de fonctionnement du budget annexe	517 128	509 524	646 173	640 543	642 406	

Source : comptes de gestion

Subventions inscrites comme « non transférables » perçues en 2017 et 2018 et biens financés

Année	Origine de la subvention	Montant en €	Objet	Amortissement nécessaire
2017	CAF 94	7 260,16	acquisition d'un logiciel de présence	Oui
2017	académie de Créteil	30 000,00	équipement de classes mobiles (matériel informatique)	Oui
2017	Sipperec	11 860,20	rénovation de l'éclairage des rues de Toulon et d'Alfortville	Non
2017	préfecture du Val-de-Marne	61 005,00	vidéosurveillance	Oui
2018	Sipperec	6 514,20	programme 2015 de rénovation de l'éclairage public	Non
2018	Sipperec	30 324,69	programme 2015 de rénovation de l'éclairage public	Non
2018	Académie de Créteil	2 000,00	équipement numérique	Oui
2018	Sipperec	3 940,00	achat d'infrastructures de recharges	Non
TOTAL		152 904,25		

Source : comptes de gestion et pièces justificatives

Immobilisations en cours : évolution

Évolution des soldes du compte 23	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
compte 2312 (agencements et aménagements des terrains)	*74 778*	*123 160*	*195 432*	*195 948*	*177 548*
compte 2313 (constructions)	*3 563 525*	*4 840 981*	*9 013 177*	*9 956 025*	*6 291 463*
compte 2315 (installations, matériel et outillage technique)	*3 614 897*	*4 307 388*	*5 291 243*	*6 867 929*	*6 818 855*

Source : comptes de gestion

Immobilisations en cours : Pourcentage s au regard des immobilisations corporelles

En €	2014	2015	2016	2017	2018
immobilisations en cours - solde des comptes 2312, 2313 et 2315	7 253 200	9 271 530	14 499 853	17 019 903	13 287 867
immobilisations corporelles - solde (débit du compte c/21)	555 126 469	561 708 262	568 989 861	587 428 357	598 187 303
pourcentage immobilisations en cours / immobilisations corporelles	1,31 %	1,65 %	2,55 %	2,90 %	2,22 %

Source : comptes de gestion

Annexe n° 8. Immobilisations financières

Sommes enregistrées transitoirement au compte 238

compte	n° inventaire	désignation du bien	date acquisition	durée amortissement	valeur nette
238	200901944	Fonds concours pte du lac remb	04/12/2009	0	1 316 597,72
238	201002056	Fonds concours maison aime ces	09/12/2010	0	2 169 540,30
238	2011001929	Fonds de concours semic maison	09/12/2011	0	2 103 942,11
238	2012001331	Remb fonds de concours maison	03/12/2012	0	2 038 343,93
238	2013001448	Remb.pret maison de enfance	10/12/2013	0	1 972 745,74
238	2014001032	Fonds de concours maison enfan	08/12/2014	0	1 907 147,56

Source : état de l'actif 2017

Soit un total d'actifs de 11 508 317,36€ fin 2017, réimporté en 2018 au compte 27.

Tableaux d'amortissement des deux emprunts subventionnés

Emprunt 1 **7 041 532 €**

Exercice	Annuité	Capital amorti	intérêts
2009			
2010	891 620,45	541 656,31	349 964,14
2011	864 700,13	541 656,31	323 043,82
2012	837 779,81	541 656,31	296 123,50
2013	810 859,49	541 656,31	269 203,18
2014	783 939,19	541 656,31	242 282,88
2015	757 018,86	541 656,31	215 362,55
2016	730 098,54	541 656,31	188 442,23
2017	703 178,22	541 656,31	161 521,91
2018	676 257,90	541 656,31	134 601,59
2019	649 337,58	541 656,31	107 681,27

Emprunt 2 **10 851 506 €**

Exercice	Annuité	Capital amorti	intérêts
2009	1 316 597,72	775 107,57	541 490,15
2010	1 277 919,85	775 107,57	502 812,28
2011	1 239 241,98	775 107,57	464 134,41
2012	1 200 564,12	775 107,57	425 456,55
2013	1 161 886,25	775 107,57	386 778,68
2014	1 123 208,38	775 107,57	348 100,81
2015	1 084 530,51	775 107,57	309 422,94
2016	1 045 852,65	775 107,57	270 745,08
2017	1 007 174,78	775 107,57	232 067,21
2018	968 496,91	775 107,57	193 389,34
2019	929 819,04	775 107,57	154 711,47

Source : tableaux d'amortissement bancaire

Annexe n° 9. Enregistrement d'une subvention en annuité

Non directement prévue par la nomenclature comptable, les opérations de subventions à verser en annuité à des tiers (de droit public) doivent faire l'objet d'un traitement particulier.

Il s'agit d'opération où la collectivité prend à sa charge l'annuité d'emprunt souscrit par une autre collectivité ou établissement public, emprunt servant à financer un bien construit par cette autre collectivité ou établissement à la demande de la collectivité principale.

Du côté de la collectivité subventionneuse, l'instruction M14 prévoit un compte 1687 « Autres dettes » qui enregistre notamment les dettes résultant d'un engagement de rembourser à une collectivité (ou un à un établissement) un emprunt contracté par cette dernière, pour réaliser une opération en qualité de mandataire.

Dans une opération similaire, la Ville de Paris impute chaque année le versement de l'annuité en remboursement d'emprunt en deux parties : par mandat au compte 6573 pour les intérêts, et mandat au compte 1687 pour l'amortissement du capital.

La fiche dédiée du comité de fiabilité des comptes locaux, sans être explicite sur les écritures à passer du côté de la collectivité subventionneuse, est cohérente avec cette pratique.

Le traitement à l'origine de la convention de subventionnement est plus délicat et l'instruction M14 est muette sur ce cas précis. S'agissant expressément de subvention d'équipement versées, la Ville de Paris a mouvementé en parallèle les comptes 204 et 168. Cette pratique parait conforme.

La première année, la collectivité enregistre le montant de la dette en capital subventionnée par annuité en opération d'ordre budgétaire, par mandat au débit du compte 204 et titre au crédit du compte 168.

En cours de plan, la collectivité subventionneuse débite le compte 168 par le crédit de son compte de trésorerie lorsqu'elle verse le capital, et débite le compte 6573 pour le versement des intérêts. En parallèle, elle mouvemente le compte d'amortissement 2804 conformément à la durée d'amortissement du bien financé tel que prévu par l'instruction M14[153].

À la fin de la période de subvention, le compte 168 est soldé de fait.

Pour la suite, la collectivité continue d'amortir au 2804 selon la durée prévue (qui peut être plus longue que celle de l'emprunt) et au dernier exercice solde le compte 2804 par le 204 en opération d'ordre non budgétaire.

[153] En l'occurrence, 30 ans pour un bien immobilier.

Annexe n° 10. Contrôle relatifs à la qualité de l'information financière et comptable

Sincérité budgétaire

en euros ou %	2014	2015	2016	2017	2018
taux de réalisation des dépenses de fonctionnement					
Prévisions BP dépenses réelles	132 910 224	131 934 218	159 622 654	161 041 697	161 242 489
Prévisions BP+DM+RAR N-1	133 219 943	140 554 685	159 641 510	162 673 936	170 394 333
Mandats émis	129 580 002	128 627 505	154 030 258	158 739 286	155 459 612
Charges rattachées	1 232 689	1 406 260	2 023 691	1 582 358	1 873 771
Réalisation rattachements compris	130 812 691	130 033 764	156 053 949	160 321 645	157 333 383
% exécution BP	98,4 %	98,6 %	97,8 %	99,6 %	97,6 %
% exécution BP+DM	98,2 %	92,5 %	97,8 %	98,6 %	92,3 %
taux de réalisation des recettes de fonctionnement					
Prévisions BP	136 584 194	135 274 807	165 214 396	166 982 732	166 013 838
résultat reporté ou anticipé	2 553 835	3 859 411	5 907 642	7 562 498	4 887 657
sous-total	139 138 029	139 134 218	171 122 039	174 545 230	170 901 495
Crédits ouverts BP+DM+RAR N-1	137 206 683	136 495 274	166 817 350	288 314 971	175 165 682
résultat n-1	2 553 835	3 859 411	5 898 258	7 562 498	4 887 657
Crédits ouverts BP+DM+RAR N-1 + résultat n-1	139 760 518	140 354 685	172 715 608	295 877 469	180 053 339
titres émis	136 732 101	143 723 982	173 242 883	289 291 769	171 240 503
produits rattachés	2 625 141	2 580 264	2 958 971	3 230 828	3 591 112
Réalisation rattachements compris	139 357 243	146 304 246	176 201 854	292 522 596	174 831 614
% exécution BP (BP)	102,0 %	108,2 %	106,7 %	175,2 %	105,3 %
% exécution BP + report n-1 (BP)	100,2 %	105,2 %	103,0 %	167,6 %	102,3 %
% exécution BP+DM + RAR N-1 (CA)	101,6 %	107,2 %	105,6 %	101,5 %	99,8 %
% exécution BP+DM + RAR N-1 + résultat n-1 (CA)	99,7 %	104,2 %	102,0 %	98,9 %	97,1 %
taux de réalisation des dépenses d'investissement					
Prévisions BP	38 877 907	46 154 767	53 145 376	55 861 843	42 530 687
Solde d'exécution négatif reporté ou anticipé	9 248 060	147 166	3 702 749	8 781 548	131 118 195
Sous-total	48 125 967	46 301 934	56 848 125	64 643 391	173 648 882
Crédits ouverts BP+DM+RAR N-1	40 990 677	23 695 665	53 253 376	176 178 664	42 530 687
Solde d'exécution négatif reporté de N-1	9 248 060	147 166	3 702 749		
Sous-total	50 238 737	23 842 831	56 956 125	176 178 664	42 530 687
Réalisation hors RAR (mandats émis)	24 550 081	28 450 123	36 009 829	169 723 829	32 976 806
% exécution BP	63,1 %	61,6 %	67,8 %	303,8 %	77,5 %
% exécution BP + solde d'exécution	51,0 %	61,6 %	67,8 %	303,8 %	77,5 %
% exécution BP+DM+RAR N-1	59,9 %	120,1 %	67,6 %	96,3 %	77,5 %
Restes à réaliser	4 541 758	4 850 063	6 176 348	5 357 293	3 591 238
Réalisation avec RAR	29 091 839	33 300 187	42 186 177	175 081 122	36 568 043
Taux d'exécution avec RAR BP	74,8 %	72,1 %	79,4 %	313,4 %	86,0 %
taux de réalisation des recettes d'investissement					
Prévisions recettes réelles BP	41 898 162	39 101 934	45 114 962	51 139 858	163 989 876
solde d'exécution positif reporté ou anticipé			243 162		
Sous-total	41 898 162	39 101 934	45 358 125	51 139 858	163 989 876
Prévisions BP+DM+RAR N-1 (crédits ouverts)	43 898 162	39 137 361	43 638 864	51 756 679	163 989 876
Réalisation hors RAR (titres émis)	38 577 992	15 060 364	21 585 684	41 506 212	149 603 627
% exécution BP	92,1 %	38,5 %	47,8 %	81,2 %	91,2 %
% exécution BP+DM+RAR N-1	87,9 %	38,5 %	49,5 %	80,2 %	91,2 %
Restes à réaliser	1 657 129	4 164 740	5 576 414	7 480 665	4 445 990
Réalisation avec RAR	40 235 121	19 225 103	27 162 098	48 986 877	154 049 617
Taux d'exécution avec RAR	96,0 %	49,2 %	60,2 %	95,8 %	93,9 %
Taux d'exécution avec RAR BP+DM	91,7 %	49,1 %	62,2 %	94,6 %	93,9 %

Sources : comptes administratifs (l'exercice 2017 n'est pas corrigé de l'écriture exceptionnelle relative au boni de liquidation de l'OPH)

Restes à réaliser

2017

compte	objet	montant état des RAR fin 2017	montant pièces justificatives en € TTC	commentaire
20423	subvention d'équipement maison du handball 2016	103 960,00	519 800,00	-
20423	subvention d'équipement maison du handball 2017	103 960,00	519 800,00	-
2313	construction de la MPT des Bleuets	133 364,38	425 679,46	-
2315	aménagement de la place Leclerc lot 1	404 727,43	566 618,40	-
2315	aménagement de la place Leclerc lot 3	117 460,89	173 230,14	-
2315	aménagement de la place Leclerc lot 4	349 531,46	484 450,59	-
NC	travaux d'aménagement des espaces extérieurs	ND	2 341 237,44	Absent de l'état ; 21 343 € après mandatements

Source : État des restes à réaliser de 2017 et pièces justificatives.

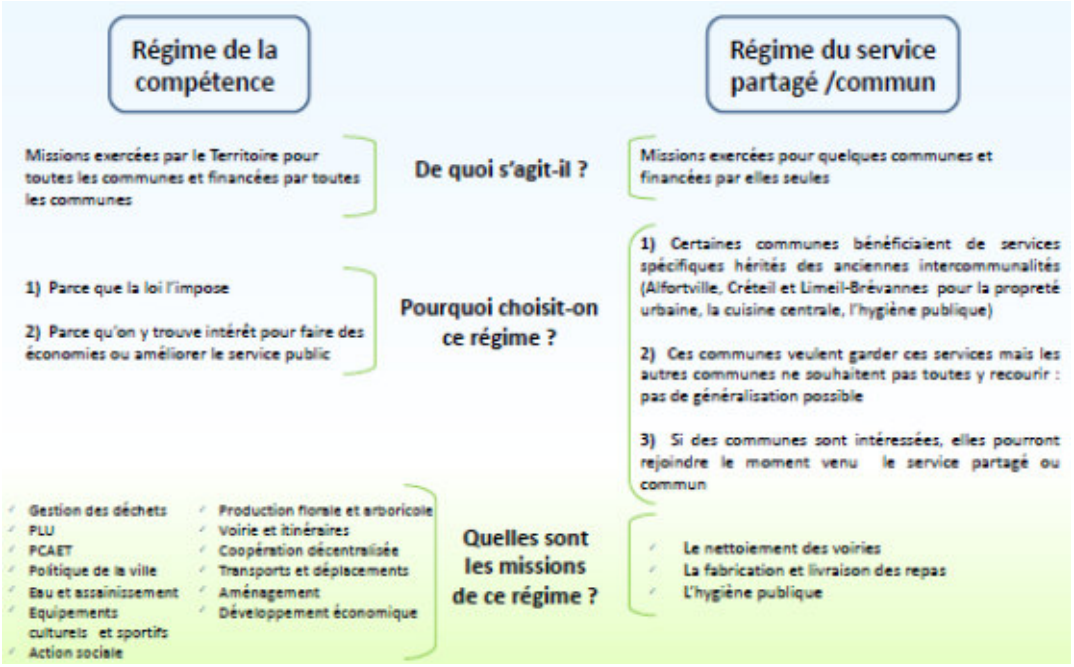
2018

compte	objet	montant état des RAR fin 2018	montant pièces justificatives en € TTC	Commentaire
20423	subvention d'équipement maison du handball	103 960,00	519 800,00	-
20423	subvention d'équipement maison du handball	103 960,00	519 800,00	-
2313	rénovation des façades de l'école Eboué	157 705,40	396 130,80	-
2315	remplacement de candélabres	203 358,54	501 863,46	-

Source : État des restes à réaliser de 2018 et pièces justificatives.

Annexe n° 11. Diagrammes d'exercice des compétences de GPSEA

(annexés à la délibération CT2017.7/120-7 du 13 décembre 2017)



Annexe n° 12. Actions de GPSEA prévues par la charte de coopération en matière culturelle et sportive

- Garantie de gouvernance partagée : une fois les équipements transférés, GPSEA met en place des instances de concertation et d'orientation où les communes font part de leur priorité de travail.

- Garantie de priorité programmatique : GPSEA attribue prioritairement les créneaux d'utilisation des équipements sur proposition du maire ; la mairie continue d'avoir l'usage de l'équipement pour ses propres événements.

- Garantie de maintien de la relation de proximité et de participation à la vie locale : les directeurs de l'équipement ont commande de participer aux projets définis par la municipalité, aux instances de coordination, etc. ; leur recrutement se fait en lien avec les maires.

- Absence de position préalable sur la politique tarifaire : la tarification évoluera progressivement en lien avec la politique tarifaire municipale.

- Réunion plénière des directions générales mensuelle : à cette occasion, GPSEA peut être saisie de toute demande de réflexion, d'analyse, d'expertise, d'étude relative à la gestion des équipements. GPSEA s'engage à organiser l'implantation de ses services de façon territorialisée, en disposant de site administratifs en proximité avec les communes ; les élus communaux et territoriaux peuvent s'y réunir et y travailler avec les personnels, y recevoir les usagers.

- Création d'une délégation d'appui aux commune qui assure l'interface quotidienne et réactive entre les communes et le territoire.

Annexe n° 13. Analyse des achats

Évolution des sous-postes du compte 60 « achats » entre 2019 et 2014

en milliers d'euros	Variation	en %
Achats de prestations de services	- 407	- 22
Eau et assainissement	- 101	- 12
Énergie - Électricité	- 887	- 32
Chauffage urbain	- 46	- 4
Combustibles	- 63	- 48
Carburants	- 88	- 13
Alimentation	- 102	- 14
Autres fournitures non stockées	- 435	- 33
Fournitures d'entretien	- 172	- 50
Fournitures de petit équipement	- 86	- 33
Fournitures de voirie	- 29	- 24
Vêtements de travail	- 37	- 12
Fournitures administratives	- 17	- 34
Livres, disques, cassettes	- 12	- 52
Fournitures scolaires	- 40	- 9
Autres matières et fournitures	- 22	- 23

Source : comptes de gestion

Dépenses aux comptes 6042 et 60628

Variation des dépenses au bénéfice des 12 principaux fournisseurs du comptes 6042 « Achats de prestations de services » :

Tiers	2014	2018	Variation
Oval association	150 496	126 871	- 23 625
Alp'Azur	100 285	149 835	49 550
Compagnie les mistons	85 113	25 617	- 59 496
PEP découvertes	74 919	76 811	1 892
Planète aventure	67 086	38 594	- 28 492
Temps jeunes	58 054	22 566	- 35 488
OUL	51 120	34 104	- 17 016
Association VDSL	45 041	45 794	753
SMEAG	41 628	14 085	- 27 544
Vacances Far-West	28 875	8 745	- 20 130
FOL Fédération des œuvres	27 582	11 144	- 16 438
Montagne et musique en Vercors	25 142	15 034	- 10 108
Maison de la solidarité	20 686	27 789	7 103

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Les trois premiers fournisseurs en 2014 sont des prestataires pour activités scolaires et périscolaires (respectivement organisation de classes découvertes, de classe de neige, d'activités théâtrales). Dans l'ensemble, la baisse sur ces 12 premiers fournisseurs de 2014 représente 179 000 € environ, soit 72 % de la baisse du compte. Il s'agit quasiment exclusivement d'activité de loisirs ou culturelles au bénéfice des jeunes. Cet aperçu est confirmé par les données de la comptabilité fonctionnelle :

Compte 6042 par sous-fonctions	2014	2018	Variation
421- Centres de loisirs	128 207	106 924	- 21 283
422 - Autres activités pour les jeunes	143 479	103 102	- 40 378
423 - Colonies de vacances	250 789	145 604	- 105 185
TOTAL	522 475	355 630	- 166 846

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Parmi les baisses figure également le SMEAG, un syndicat gérant une ile de loisirs dans les Yvelines qui reçoit les centres de loisirs cristoliens l'été.

Variation des dépenses au bénéfice des 12 principaux fournisseurs du compte 60628 « Autres fournitures non stockées » (fournisseurs présents sur toute la période) :

Tiers	2014	2018	Diff.
Gazons de France	27 534	7 170	-20 364
Gadiffert et Crocfer	16 212	2 735	-13 478
Kompan	28 177	16 646	-11 532
Guillebert et Cie	15 721	6 697	-9 024
Norpano	26 535	19 796	-6 739
Paredes PNE	19 224	14 191	-5 033
Global Bus	6 851	2 377	-4 474
Leneindreets	15 117	10 679	-4 438
S.I.P.19	4 222	1 008	-3 214
Bartholus	4 103	1 531	-2 571
Euromaster France	5 398	3 530	-1 868
PRV Distribution	6 305	4 657	-1 648

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Pour ce compte, la méthode ne permet pas de mettre en évidence un effort budgétaire concernant une dépense en particulier, notamment parce que de nombreux marchés ont changé de fournisseurs. Par exemple, le marché de fourniture du papier destiné à la réalisation du journal municipal a changé d'attributaire en 2016. Dans l'ensemble, le coût de la fourniture a diminué de 12 %, ce qui montre que le renouvellement a été l'occasion de réaliser des économies.

marché papier journal municipal	2014	2018
Papyrus France S.A.S.	133 785	
INAPA France		112 539

Source : comptes de gestion, calculs CRC

Annexe n° 14. Dépenses d'équipement dans d'autres communes franciliennes comparables en petite couronne

Par habitant (euros)	2014	2015	2016	2017	2018
Nanterre	455	424	328	454	288
Vitry-sur-Seine	306	333	297	421	316
Créteil	125	164	237	246	187
Asnières-sur-Seine	455	424	328	454	288
Aubervilliers	207	248	308	245	138
Colombes	382	267	584	746	530
Courbevoie	473	357	276	339	386
Aulnay-sous-Bois	248	200	280	268	263
Rueil-Malmaison	271	201	340	434	454

Source : DGFip

Annexe n° 15. Taux d'exécution de la masse salariale

	BP	DM1	DM2	total prévision	exécution	Taux de réalisation (en %)
2014	76 834 838					
2015	78 034 838	1 220 000	300 000	79 554 838	78 653 773	**99**
2016	80 036 114	-	-	80 036 114	78 584 034	**98**
2017	80 487 842	-	*- 897 000*	79 590 842	78 994 293	**99**
2018	79 749 036	-		79 749 036	78 222 178	**98**
2019	80 828 000	-		80 828 000	79 932 900	**99**

Source : délibérations budgétaires

Annexe n° 16. Comptes administratifs rectifiés (ETP)

	2014	2015	2016	2017	2018	En %
Emplois Pourvus au Compte Administratif	1 778,66	1 808,76	1 752,26	1 723,66	1 724,06	***- 3***
Ajout des emplois de cabinet absents du CA	-	3,00	-	-	3,00	
Ajout des emplois fonctionnels non comptabilisés	3,00	6,00	8,00	7,00	8,00	
Sous total réglementaire	**1 781,66**	**1 817,76**	**1 760,26**	**1 730,66**	**1 735,06**	***- 3***

Source : comptes administratifs

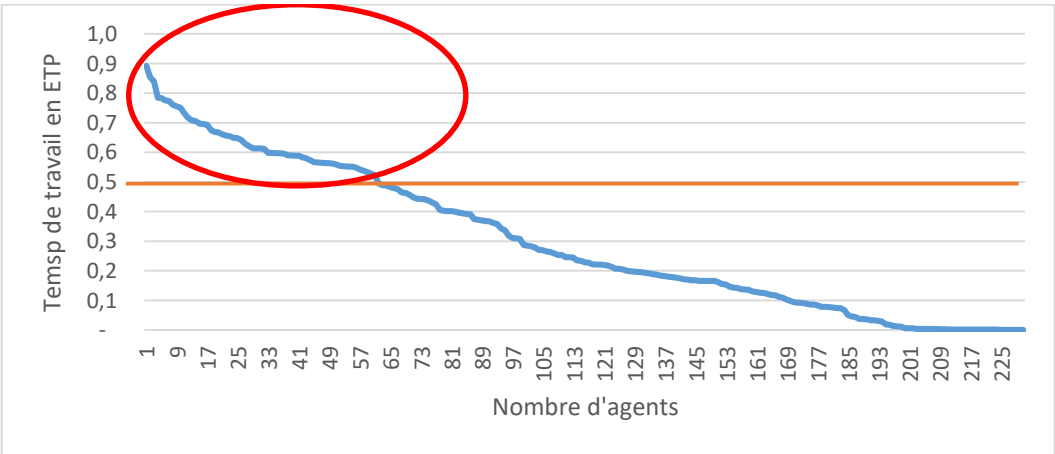
Annexe n° 17. Heures payées aux « saisonniers » en 2019

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
saisonniers permanents ALSH[154]	12 622	10 287	11 284	10 899	11 844	7 828	5 969	124	224	9 847	14 108	9 137	104 172
Saisonniers Non Permaments ALSH	4 057	1 759	3 431	3 183	5 094	2 221	21 606	20 021	3 982	1 393	5 313	2 477	74 537
Saisonniers jeunesse	2 244	743	1 633	1 486	2 340	784	5 188	3 969	268	537	2 350	511	22 051
Saisonniers non permaments HORS enfance-jeunesse							3 640	3 492	303	-	-		7 435
TOTAL	**18 923**	**12 790**	**16 347**	**15 568**	**19 279**	**10 833**	**36 403**	**27 605**	**4 777**	**11 777**	**21 770**	**12 125**	**208 195**

Source : fichiers payes Xemelios

[154] ALSH : Accueil de loisirs sans hébergement.

Annexe n° 18. Répartition du temps de travail des « saisonniers permanents »



Source : fichiers de paye Xemelios, calculs CRTC

Annexe n° 19. Taux de vacance des emplois budgétaires

Créteil (CA retraités)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution (en %)
Effectif budgétaire	1 840	1 854	1 868	1 819	1 825	- 0,8
Effectif pourvu	1 782	1 818	1 760	1 731	1 735	- 3
nombre de postes non pourvus	58	36	108	88	90	**35**
taux de vacance	3 %	2 %	6 %	5 %	5 %	
masse salariale exécutée	76 631 148 €	78 653 773 €	78 584 034 €	78 994 293 €	78 222 178 €	2,0
cout par ETP pourvu	43 011 €	43 270 €	44 643 €	45 644 €	45 083 €	5
Économies liées aux vacances de postes	2 509 267 €	1 568 091 €	4 809 883 €	4 032 193 €	4 054 789 €	
Économies en % de masse salariale	3 %	2 %	6 %	5 %	5 %	
Masse salariale retraitée sans vacance de poste	79 140 416 €	80 221 864 €	83 393 917 €	83 026 486 €	82 276 967 €	3,8

Source : comptes administratifs corrigés des 3 emplois de cabinets absents du tableau en 2015 et 2018 et des emplois fonctionnels. Calculs CRTC (masse salariale sur la base du seul chap. 012).

Annexe n° 20. Promotion sociale

Promotion sociale en agents	2014	2015	2016	2017	2018
effectifs élégibles à un avancement de grade	152	420	165	676	372
effectifs promus	*131*	*124*	*137*	*397*	*239*
effectifs éligibles à une promotion interne	805	694	540	473	1063
effectifs promus	*23*	*14*	*31*	*68*	*58*
total élégibles	**957**	**1114**	**705**	**1149**	**1435**
total promus	154	138	168	465	297
taux global de promus/ élégibles	16%	12%	24%	40%	21%

Source : commune et délibérations

Annexe n° 21. Suppression / création d'emploi au titre de la promotion sociale en CAP

Date délibérations **2015-2019**	A		B		C	
	créations **28**	suppressions **24**	créations **58**	suppressions **48**	créations **659**	suppressions **673**
	4		10		- 14	
11/03/2019					2	2
24/06/2019	3	2	5	6	96	96
07/10/2019	3		2	2		3
05/03/2018	0	1	2	2	271	270
25/06/2018			4			4
08/10/2018			3	2	1	2
06/03/2017		1	1		1	1
26/06/2017	2	2				
09/10/2017	6	3	13	14	170	172
11/12/2017	3	3	4	4		
07/03/2016			1	1		
11/04/2016		1	4			3
03/10/2016					1	1
05/12/2016			1	1	1	1
09/02/2015			1	1	6	6
29/06/2015	9	9	16	13	85	88
05/10/2015	1			1	23	23
14/12/2015	1	2	1	1	2	1

Source : délibérations de modification du tableau des effectifs

Annexe n° 22. Calcul du temps de travail effectif en 2018

Jours dans l'année	365
Week-ends	104
Congés	25
Fériés	8
Jours ARTT	14
autres absences systématiques	
Jours travaillés	214
Heures travaillées par jour	*7*
Heures travaillées par an	1 498
Temps de travail légal (2005)	1 607
Différence en heures/an	109

Nombre équivalent temps plein travaillé (ETPT) de la commune	1 735
perte en Heures / an	189 122
Perte en ETPT/ an	**118**
masse salariale dernier CA	78 222 178 €
coût moyen 1 ETP	45 083 €
Surcout annuel	**5 305 674 €**
en % de la Masse Salariale	***7 %***

Source : CRC Île de France- compte administratif 2018

Annexe n° 23. Autorisations spéciales d'absence de la commune / référence légale de l'État

Évènements	Nombre de jours accordés dans la collectivité	Nombre de jours accordés aux agents de l'État
Mariage / PACS		
De l'agent	8 jours	5 jours
D'un enfant	3 jours	0 jour
D'un frère, d'une sœur, d'un beau-frère, d'une belle-sœur, grands-parents, parents et beaux-parents	3 jours	0 jour
D'un oncle, d'une tante, d'un neveu, d'une nièce, d'un cousin, d'une cousine	1 jour	0 jour
Naissance ou adoption	3 jours	3 jours
Maladie		
Autorisation pour soigner un ou des enfants ou en assurer momentanément la garde	6 jours (12 jours si l'agent assume la charge du ou des enfants)	6 jours (12 jours si l'agent assume la charge du ou des enfants)
Maladie très grave		
Du conjoint, des enfants, du père de la mère	5 jours	3 jours
De beaux parents, d'une belle-fille, d'un gendre, d'un frère, d'une sœur, d'un beau-frère, d'une belle-sœur, des grands parents et autres ascendants	3 jours	0 jour
Décès		
D'un enfant, du conjoint, du père, de la mère	5 jours	3 jours
Des beaux-parents	5 jours	0 jour
D'un frère, d'une sœur, beaux enfants, grands parents	3 jours	0 jour
D'un tante, oncle, neveu, nièce, ex conjoint	1 jour	0 jour
Autres		
concours et examens de la fonction Publique	1 jour	0 jour
changement de domicile	1 jour	0 jour
Don du sang ou de moelle osseuse	0,5 jour	0 jour
Fête des mères (pour les mères)	1 jour	0 jour
participation aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, des fédérations et associations (formation des cadres et animateurs)	6 jours	0 jour
Congés médaille d'Honneur Argent	2 jours	0 jour
Congés médaille d'Honneur Vermeil	3 jours	0 jour
Congés médaille d'Honneur Or	4 jours	0 jour
s'ajoutent à ceux-ci, la possibilité de partir entre 1 et 3 mois avant sa retraite suivant sa durée de service dans la collectivité, ainsi que des autorisations d'absences pour participer à des fêtes religieuses ou des réunions de parents d'élèves	1 à 3 mois	0 jour

Sources : CRC Île de France / Guide interne des autorisations d'absences de Créteil

Annexe n° 24. Évolution des heures supplémentaires

années			2014	2015	2016	2017	2018	2019	En %
Nombre d'heures sup. réalisées			99 285	97 370	93 037	87 159	91 768	89 368	- 10
dont nombre d'heures compensées			6 880	10 296	15 682	10 663	15 737	11 169 (10 mois)	+ 62
dont nombre d'heures rémunérées			92 405	87 074	77 356	76 496	76 032	78 199	- 15
Coût des heures payées		**(en €)**	**1 708 698**	**1 609 563**	**1 457 734**	**1 473 694**	**1 498 255**	**1 570 670**	**- 8**
Nombre d'agents concernés	*	Payés	1 437	1 412	965	1 058	944	873	
		Récupérés	293	406	603	480	670	595	

Source : Commune

Annexe n° 25. Heures supplémentaires supérieures à 300 heures par an (2019)/ agent

Janvier	février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total général	nb
41	52	46	28	40	62	83	62	49	48	72	42	**625**	1
49	44	35	38	64	63	81	27	36	43	44	47	**571**	2
48	46	29	36	63	54	92	25	32	50	48	45	**568**	3
46	39	49	52	45	49	30	45	51	43	46	46	**541**	4
47	50	50	51	51	51	51	50	48	43		48	**540**	5
39	46	24	37	70	69	65	25	14	48	50	51	**538**	6
46	44	35	34	46	67	51	46	32	37	38	36	**512**	7
45	36	26	32	54	53	77	17	31	47	47	43	**508**	8
45	42	26	32	57	50	70	25	27	38	40	34	**486**	9
46	45	44	40	42	44	32	36	34	38	40	44	**485**	10
40	36	20	26	60	56	70	25	29	46	28	42	**478**	11
45	36	36	36	36	48	36	36	36	36	36	53	**470**	12
39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	**468**	13
31	62	30	30	34	41	73	33	20	32	34	37	**457**	14
41	24	27	45	36	38	41	36	41	46	41	41	**457**	15
36	48	36	36	36	36	47	36	36	36	36	36	**455**	16
30	30	26	34	57	42	64	27	25	40	27	47	**449**	17
36	36	29	24	36	58	24	36	41	36	46	43	**445**	18
36	36	27	16	49	36	36	36	41	34	36	60	**443**	19
36	49	36	36	36	31	36	36	36	36	36	36	**440**	20
36	29	36	24	36	47	29	36	36	41	41	48	**439**	21
36	40	25	30	51	42	48	28	30	43	38	28	**439**	22
36	24	24	36	36	36	48	48	36	36	36	36	**432**	23
36	36	24	17	36	34	47	41	39	36	41	41	**428**	24
40	35	44	36	41	35	44	33		42	37	41	**428**	25
30	31	19	32	52	62	61	12	25	36	31	34	**425**	26
36	36	36	36	36	36	24	41	36	36	36	36	**425**	27
41	36	24	36	36	36	36	36	36	36	36	36	**425**	28
41	36	24	24	38	36	29	36	45	41	36	40	**425**	29
36	36	24	36	36	36	36	36	36	36	36	36	**420**	30
36	36	24	36	36	36	36	36	36	36	36	36	**420**	31
36	36	12	24	34	41	29	36	41	46	45	34	**414**	32
36	36	12	29	36	41	36	36	41	36	36	36	**411**	33
36	46	24	36	24	17	47	36	36	36	36	36	**410**	34
36	24	24	36	36	24	47	36	36	36	36	36	**407**	35
36	24	29	29	36	36	36	37	36	36	36	36	**407**	36
49	28	10	10	29	58	104	10		37	37	33	**405**	37
36	36	21	36	12	41	36	33	36	45	36	36	**403**	38
31	29	19	27	38	55	53	18	30	36	29	36	**401**	39
12	33	21	33	35	35	36	45	36	45	36	36	**400**	40
24	36	24	36	24	36	36	36	36	36	36	36	**396**	41
36	36	24	36	24	36	47	24	24	36	36	36	**395**	42
36	24	24	36	24	36	35	36	36	36	36	36	**395**	43
36	36	24	36	32	24	24	24	36	36	50	36	**394**	44
36	30	27	27	29	29	33	24	36	36	50	37	**394**	45
36	37	24	36	29	36	36	36		36	36	48	**390**	46
34	42	17	19	49	41	61	1	22	36	28	38	**388**	47
24	36	12	29	24	36	36	36	31	38	36	48	**386**	48
36	36	24	36	24	36	36	24	36	24	36	36	**384**	49
	24	24	48	36	36	36	36	36	36	36	36	**384**	50
36	24	24	24	36	36	24	36	36	36	36	36	**384**	51
41	36	36	12		42	47	36	36	36	36	24	**382**	52
43	45	46	47	44	51	41	18	39				**374**	53
19	24	20	29	33	51	56	27	9	51	21	33	**373**	54
36	36	12	24	36	48	36	24	36	36	36	12	**372**	55
24	24	36	36	24	24	24	36	36	36	36	36	**372**	56
36	36	24	24	24	36	36	24	24	36	36	36	**372**	57
36	36	24	24	24	36	35	24	24	36	36	36	**371**	58
36	36	24	36	24	43	36	24	24	24	24	36	**367**	59
15	41	26	30	33	46	50	22	23	41	23	16	**366**	60
24	24	36	12	12	36	36	36	36	36	36	36	**360**	61
24	36	24	24	24	36	24	24	36	36	36	36	**360**	62
41	36	12		41	41	29		34	36	41	48	**359**	63
24	36	24	24	24	36	23	24	36	36	36	36	**359**	64

Janvier	février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total général	nb
36	36	24	24	20	36	36	36	24	24	24	36	**356**	65
24	36	24	36	24	24	24	24	24	36	36	36	**348**	66
36	24		24	36	36	12	36	36	36	36	36	**348**	67
24	12	24	12	36	24	24	36	36	36	36	36	**336**	68
36	36	33	37	24	36	36	41		36		12	**326**	69
24	24	19	16	8	24	31	32	35	32	32	36	**313**	70
12	24		12	24	36	24	36	36	36	36	36	**312**	71
36	24	12	24		36	36	36	36	36	24	12	**312**	72
36	36	24	24	34	36	35	24			39	24	**312**	73
33	27	29	25	21	37	42		11	37	22	22	**306**	74
24			12	12	36	41	36	36	36	36	36	**305**	75
21	27	20	20	21	31	47	23	15	23	24	32	**304**	76
36	47	36	24	17	24			36	36	46		**302**	77
36	13		24	24	36	24	36	24	36	24	24	**301**	78
24	24	24	24	32	28	24	24	24	24	24	24	**300**	79

Annexe n° 26. Exemples d'heures récurrentes contrôlées

Emploi	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	total
Agent de sécurité	36	36	24	36	36	36	36	36	36	36	348
Agent de sécurité	36	36	24	36	36	36	36	36	36	36	348
Secrétaire	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	11	5,5	5,5	60,5
opérateur vidéo protection	32	31	10	16	16	16	15	32	32	35	235
gardien de parkings	36	36	29	24	36	57,5	24	36	41	36	355,5
ASVP	40	36	20	26	60	56	70	25	29	46	408
Assistant comptable	47	50	49,5	51	51	51	51	50	48	43	491,5
Assistant comptable	14	14	14	14	14	14	14	0	14	14	126

Source : commune, calculs CRC

Annexe n° 27. Rifseep attribué à des non titulaires/ agent en €

janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	aout	septembre	octobre	Total général
825	825	825	825	825	825	825	825	825	825	8 255
1 823	1 823	1 823	1 823	1 823	1 823	1 823	1 823	1 823	1 823	18 225
550	550	550	550	550	550	550	550	550	550	5 500
951	951	951	951	951	951	951				6 657
709										709
1 940	1 940	1 940	1 940	1 940	1 940	1 940	1 940	1 940	1 940	19 400
1 579	1 579	1 579	1 579	1 579	1 579	1 579	1 579	1 579	1 579	15 790
2 045	2 045	2 045	2 045	2 045	2 045	2 045	2 045	2 045	2 045	20 446
1 419	1 419	1 419	1 698	1 698	1 698	1 698	1 698	1 698	1 698	16 143
1 131	1 131	1 131	1 131	1 131	1 131	1 131	1 131	1 131	1 131	11 310
1 515	1 515	1 515	1 515	1 515	1 515	1 515	1 515	1 515	1 515	15 150
950	950	950	950	950	950	1 172	950	950	950	9 722
222	222	222	222	222	222	185				1 514
1 290	1 290	1 290	1 290	1 290	1 290	1 290	1 290	1 290	1 290	12 900
200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	2 000
	873	873	1 060	1 060	1 060	1 060	1 060	1 060	873	8 979
336	420	420	420	420	420	420	420	420	420	4 116
	107	805	805	805	805	805	805	805	805	6 547
				1 054	2 875	2 875	2 875	2 875	2 875	15 429
									83	83
17 484	**17 840**	**18 537**	**19 003**	**20 057**	**21 878**	**22 063**	**20 705**	**20 705**	**20 602**	**198 875**
									sur 12 mois	**238 650**

Annexe n° 28. IEMP attribuée à des non titulaires/ agent en €

Janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	aout	septembre	octobre	Total général
					196					196
25	25	25	25	25	221	25	25	25	25	446
197	197	197	197	197	197	197	197	197	197	1 969
175	175	175	175	175	371	175	175	175	175	1 941
					196					196
25	25	25	25	25	221	25	25	25	25	446
					196			65		261
57	57	57	57	57	253	57	57	57	57	768
					196					196
					196					196
						2 156				2 156
25	25	25	25	25	221	25	25	25	25	446
					84					84
25	25	25	25	25	221	25	25	25	25	446
					168					168
					196					196
					163					163
					196					196
					259			63		322
					196					196
					196					196
				131						131
					196					196
					131					131
					196					196
					196					196
					196					196
					196					196
197	197	197	197	197	197	197	197	197	197	1 969
					33					33
					196					196
					196					196
25	31	25	25	25	221	25	25	25	25	452
					196					196
					163					163
					196					196
					98					98
					131					131
					196					196
					196					196
					196					196
213	213	213	213	213	213	213	33			1 526
					98					98
			84							84
					196					196
					196					196
					65					65
					180					180
					196					196
					196					196
197	197	197	197	197	197	197	197	197	197	1 969
					196					196
					196					196
					196					196
					163					163
					98					98
	20	25	25	25	156	25	25	25	25	351
				131						131
					196					196
25	25	25	25	25	221	25	25	25	25	446
					196					196
					196					196
					196					196

Janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	aout	septembre	octobre	Total général
					65					65
					196					196
47	47	47	47	47	243	47	47	47	47	665
25	25	25	25	25	221	25	25	25	25	446
24	16	25	25	25	221					336
					196					196
					131					131
					196					196
					196					196
25	25	25	25	25	221	25	25	25	25	446
		65								65
			98							98
					196					196
					196					196
					65					65
					196					196
					196					196
					196					196
					98					98
					196				98	294
					196					196
					196					196
				131						131
47	47	47	47	47	243	47	47	47	47	665
197	197	197	197	197	197	197	197	197	197	1 969
					196					196
42	47	47	47	47	243	47	47	47	109	722
					196		189			385
					196					196
					196					196
					163					163
					163					163
					163			65		229
					131					131
		23	25	25	123	25	25	25	25	296
					131					131
					131					131
					98					98
					65					65
					98					98
		14	25	25	123	25	25	25	25	287
		11	25	25	123	25	25	25	25	284
					65					65
					65					65
					33					33
					33					33
					33					33
					33					33
					33					33
1 593	**1 615**	**1 736**	**1 880**	**2 090**	**17 906**	**3 829**	**1 682**	**1 654**	**1 620**	**35 605**
										42 725,70 €

Source : fichiers paye

Annexe n° 29. Liste des 33 payes intégrant un logement en avantage en nature (2019)

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	Total général
1	152	172	152	152	152	152	152	152	152	152	1 537
2	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
3	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
4	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
5	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
6	152	176	152	161	157	160	157	160	159	158	1 591
7	158	156	157	157	154	164	184	152	153	166	1 598
8	152	152	152	152	152	152					910
9	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
10	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
11	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152	1 517
12	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
13	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
14	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
15	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
16	152	152	152	152	152	152	152	152	154	150	1 517
17	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
18	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
19	13										13
20	152	152	152	152	152	152	152	152	156	152	1 521
21	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
22	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
23	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
24	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152	1 517
25	159	154	164	152	157	162	170	164	155	154	1 589
26	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
27	152	152	152	152	152	152	152	160	154	152	1 527
28	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
29	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
30	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
31	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
32	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
33	152	152	152	152	152	152	152	152	154	152	1 519
	4 879	4 904	4 871	4 868	4 866	4 883	4 758	4 730	4 765	4 722	48 247

Sources fichiers paye

Annexe n° 30. Liste des trois agents ayant un véhicule de fonction en avantage en nature (2019)

agent	Total général (en €)
1	1 517
2	1 517
3	1 517
Total général	4 550

Sources fichiers paye

Annexe n° 31. Approche des coûts des irrégularités et optimisations possibles

Dispositifs ayant une base légale insuffisante	**valorisation secteur en millions d'€**
sous total irrégularités/ an	**7,69**
Temps de travail inférieur aux 35 heures	5,31
Récupération HS par A et B ayant IFTS	0,03
Autorisations d'absences	1,09
Départs en retraite anticipés	0,49
Remplacement des retraités partis	0,49
Irrégularités Régime. Indemnitaire	0,28
Avantages en nature incohérents	
Gestion à optimiser	**valorisation secteur en millions d'€**
sous total optimisations/ an	**2,41**
90 agents ayant des HS sur 12 mois (49 000 heures)	0,98
80 agents ayant plus de 300 HS /an (32 000 h* 20 €))-(300*80)	0,16
HS identiques tous les mois (1 700 h)	0,03
Remplacement des saisonniers ALSH l'été par d'autres saisonniers (40 000 h)	1,24

Source : estimations CRC

Annexe n° 32. Ratios des dépenses de personnel/ habitant

	Ratios comptes administratifs						
	N°1 DRF/ pop		N°7 Dep Pers/ RRF		calculé dep Pers/ pop		
	Créteil	strate	Créteil	strate	Créteil	strate	
2014	1 430,35 €	1 346,00 €	58,58 %	57%	837,9 €	764,53 €	10 %
2015	1 433,20 €	1 403,00 €	60,49 %	57 %	866,9 €	798,31 €	9 %
2016	NR	1 402,00 €	NR	58 %	ND	815,96 €	ND
2017	1 744,65 €	1 395,00 €	49,27 %	60 %	859,6 €	835,61 €	3 %
2018	1 718,26 €	1 361,00 €	49,80 %	60 %	855,7 €	813,88 €	5 %
2019	1 775,01 €	1 324,00 €	49,95 %	57 %	886,6 €	749,38 €	18 %
moyenne	1 620 €	1 372 €	54 %	58 %	861 €	796 €	8 %

Source : comptes administratifs

Annexe n° 33. Neutralisation des transferts d'effectifs

	2014	2015	2016	2017	2018
réintégration BA Assain et transfert EPT		*19,0*	*- 18,0*	*-*	
reprise 1 DGS		*1,0*			
reprise perso OPH		*11,0*			
transfert comp PLU			*- 1,0*		
municipalisation Ludothèque et transfert			*3,0*		
transfert Médiathèque/ ludothèque				*- 4,0*	
transfert Piscines				*- 40,0*	
transferts de l'année	**-**	**31**	**- 16**	**- 44**	**-**
cumul 31/12	**-**	**31**	**15**	**- 29**	**- 29**

Sources : délibérations tableaux des effectifs

Annexe n° 34. Comparaison du coût par équivalent temps plein (ETP) en 2018 (en €)

	Créteil	Moy. strate	Écart en %
population	91 451	66 306	
dépenses de personnel / hab.	855,7	813,9	**5,1**
masse salariale calculée	78 222 180	53 965 207	
effectifs payés	1 735	1 338	
coût par ETP	45 085	40 340	**11,8**
temps de travail	1 498		
coût horaire	30,10		
coût horaire théorique à 1 607 heures	28,6		

Sources : Strate de 50 à 100 000 habitants. Ratios comptes administratifs 2018. Population et effectifs moyens issus de « Les collectivités territoriales en chiffres 2020 » DGCL (p. 20 et 83).

Annexe n° 35. Répartition des effectifs par filière (en %)

	Créteil (moy. 2014-18)	les collectivités locales en chiffres 2020 DGCL/DESL
Filières		
emplois fonctionnels	0,4	2
emplois de cabinet	0,2	
Administrative	21	21
Technique	**65**	**45**
Sociale	5	10
Médico-sociale	0	5
Médico technique	0	0
Sport	2	1
Culturelle	0,2	4
Animation	6	10
Police	**0**	**2**
	100	100

Sources : Comptes administratifs et collectivités territoriales en chiffres 2020 DGCL

Annexe n° 36. Évolution nombre de jours d'absence maladie

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	En %
Maladie (jours)	66 506	63 695	67 928	66 918	62 712	63 787	- 4
(nombre d'agents concernés)	1 381	1 407	1 427	1 374	1 213	1 191	- 14
dont jours…. maladie ordinaire	42 303	39 078	37 905	36 115	31 811	31 354	**- 26**
…maladie professionnelle	1 121	1 689	2 488	3 808	3 616	4 194	**+ 274**
.. LM, MLD et grave maladie	15 858	16 414	19 160	18 371	18 488	17 513	+ 10
… accidents du travail	7 224	6 514	8 375	8 624	8 797	10 727	**+ 48**
Maternité, paternité, adoption (jours)	4 226	3 709	3 513	3 537	3 767	3 149	- 25
(nombre d'agents concernés)	1 389	1 416	1 435	1 388	1 218	1 207	- 13
TOTAL jours d'absences	70 732	67 404	71 441	70 455	66 478	66 936	**- 5**

Source : commune

Annexe n° 37. Évolution du solde Remboursements – Primes d'assurances statutaires

En €	Assiette de cotisation définitive	Taux AT et MP Décès (en %)	Prime Prévisionnelle	Réajustement	Prime définitive	RECETTES	SOLDE
2014	35 867 319	1,86	650 987,78	16 144,35	667 132	890 742	223 610
2015	36 486 244	1,83	640 488,00	27 210,26	667 698	910 288	242 590
2016	36 503 490	1,83	667 698,26	316	668 014	880 412	212 399
2017	36 781 214	2,38	868 783,00	6 609,88	875 393	589 278	- 286 115
2018	38 847 092	2,65	974 702,00	1 745,92	976 448	713 824	- 262 624
2019	37 736 865	2,65	978 193	-	-	846 706	- 131 487

Source : CRC et commune

Annexe n° 38. Subventions aux associations de personnels

Association Groupement d'Entraide	2014	2015	2016	2017	2018	variation
Adhérents	2213	2133	2180	2148	1660	-25%
Subvention ville (hors Noël)	120 000 €	120 000 €	120 000 €	120 000 €	120 000 €	0%
Association CALPEEC	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**variation**
Adhérents	2042	2106	2096	2060	1650	-19%
Subvention ville	41 710 €	41 710 €	41 710 €	41 710 €	41 710 €	0%
TOTAL SUBVENTION	**161 710 €**	**161 710 €**	**161 710 €**	**161 710 €**	**161 710 €**	0%
subvention / adhérent	38,00 €	38,15 €	37,82 €	38,43 €	48,85 €	29%

Source : documents de la commune

Annexe n° 39. Ventilation hiérarchique des heures manquantes à Créteil

	% Créteil			% strate			Répartition des heures manquantes	
	effectifs pourvus	structure	heures travaillées (1 498 h)	structure	projection effectifs	heures travaillées (1 607 h)	en valeur	en %
A	93	5 %	139 778	6 %	104	167 294	27 516	15 %
B	133	8 %	198 710	11 %	191	306 707	107 997	57 %
C	1509	87 %	2 260 632	83 %	1 440	2 314 240	53 609	28 %
	1735		2 599 120		1 735	2 788 241	189 122	

Sources : Compte Administratif 2018 et collectivités territoriales en chiffres 2020 DGCL/DESL et calculs CRTC

Annexe n° 40. Masse salariale à périmètre constant

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution Totale en %
Masse salariale (O12) en €	**76 631 148**	**78 653 773**	**78 584 034**	**78 994 293**	**78 222 178**	**2,10**
Variations liées aux transferts en €	-	- 1 341 358	- 669 651	1 323 677	1 307 415	
Masse salariale à périmètre constant en €	**76 631 148**	**77 312 415**	**77 914 383**	**80 317 970**	**79 529 593**	**3,80**

Sources : comptes administratifs et calculs CRC

Annexe n° 41. Commande publique

Montants dépensés en formation des élus

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
dépenses formations aux élus	12 065	12 537	14 806	9 282	15 578	-
budget prévu formation	16 000	16 000	16 000	16 000	16 000	16 000
plancher formation	15 700	15 700	19 500	19 500	20 800	21 000
plafond formation	157 000	157 000	195 000	195 000	208 000	210 000

Source : comptes de gestion (nota : compte 6535 « Formation des conseillers municipaux » et 6531 « Indemnités élus »)

Montant du contrat de performance énergétique par prestation (années 1 et 8)

en € HT	objet de la prestation	année 1	année 8
coût du poste G1	gestion administrative du contrat et de l'énergie sur l'ensemble du contrat	142 400	142 400
coût du poste G2	gestion – entretien – maintenance	367 153,50	335 436,00
coût du poste G3	gestion des sinistres, du curatif spécial et vandalisme	315 011,50	315 011,50
coût du poste G4	gestion de la reconstruction du patrimoine	183 009,90	183 009,90
coût du poste G5	illuminations festives	74 937,60	74 937,60
Total		1 082 512,50	1 050 795

Source : rapport d'analyse des offres

Détail des engagements de performance énergétique

La performance énergétique est définie par trois éléments : le programme de travaux effectués, le taux de réduction annuelle généré par le programme de travaux à l'issue du contrat, la consommation globale cumulée sur la durée du contrat. Les engagements chiffrés de performance énergétique sur la durée du contrat, sont les suivants : la réduction de la consommation énergétique de 4 787 333 kWh à 2 097 686 kWh soit 56,18 %, soit un montant cumulé sur huit ans de 12 953 637 kWh, et la réduction de la puissance moyenne du parc de 1 139 803 kW à 569 397 kW soit 50,04 %.

Le contrat impose également des objectifs de qualité de service : la réduction du taux de panne instantané de 1,67 % à 1,11 %, la réduction du taux de panne annuel de 1,60 % à 1,10 %.

Consommations énergétiques (en euros) depuis 2014

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
compte 60612 (énergie électricité)	2 783 074	2 949 204	2 898 717	2 909 401	2 642 063	1 895 943
évolution depuis 2016				10 685	- 256 654	- 1 002 774

Source : comptes de gestion

Engagements contractuels de performance et réalisations en 2017 et 2018

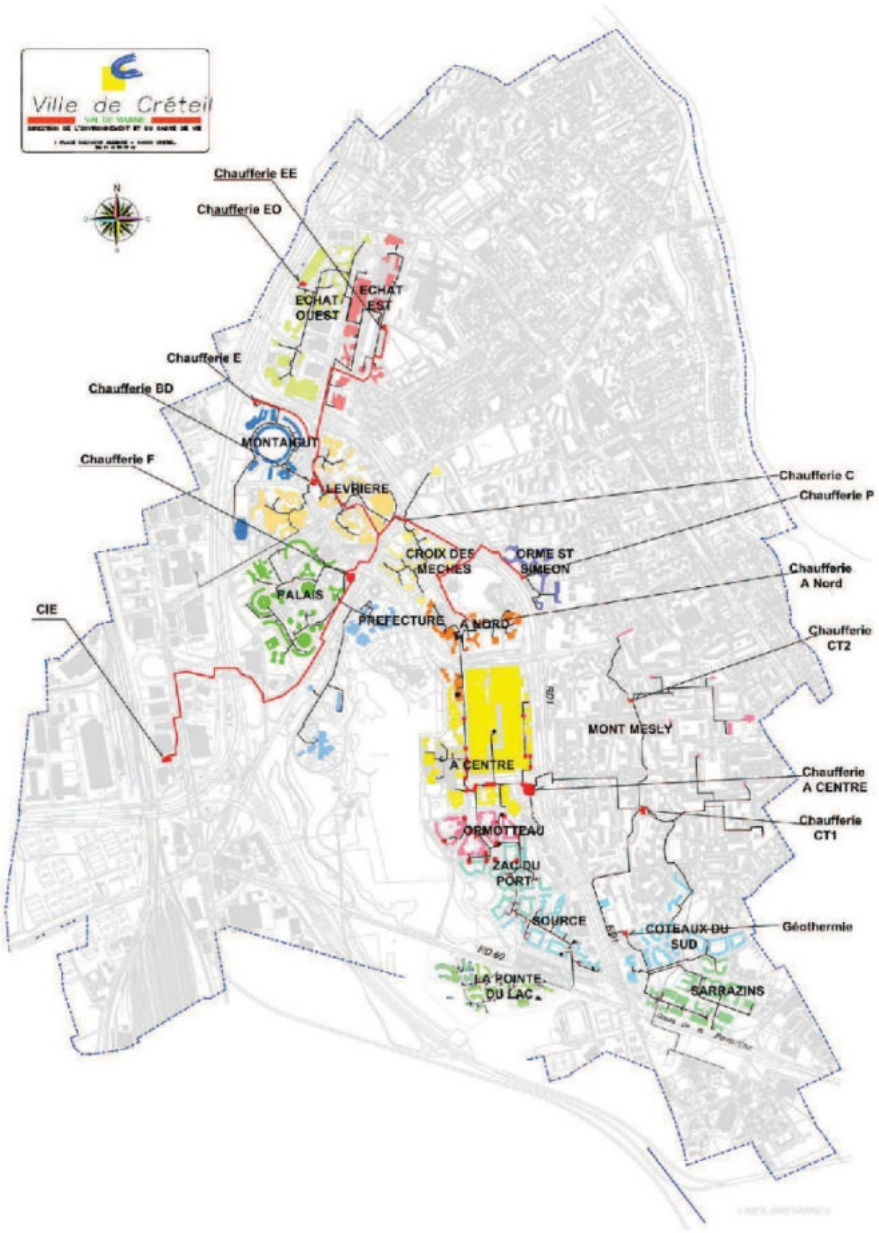
	Engagements contractuels année de démarrage du marché	Rapport annuel 2017	Engagements contractuels « année 2 »	Rapport annuel 2018
Taux de panne instantané	1,67 %	NC	1,54 %	NC
Taux de panne annuel	1,60 %	NC	1,50 %	NC
Consommation après travaux en kWh	4 370 220 kWh	6 620 240 kWh	3 979 212 kWh	5 744 298 kWh

Source : offre du titulaire – engagements sur 8 ans / rapports annuels

Présentation du chauffage urbain

La chaleur est distribuée sous forme d'eau chaude par 29,6 kilomètres de canalisations situées sous la voie publique. Elle est produite par neuf chaufferies mixtes fonctionnant au gaz et au fuel domestique, deux centrales de cogénération, un puits de géothermie et l'usine d'incinération Val'omarne.

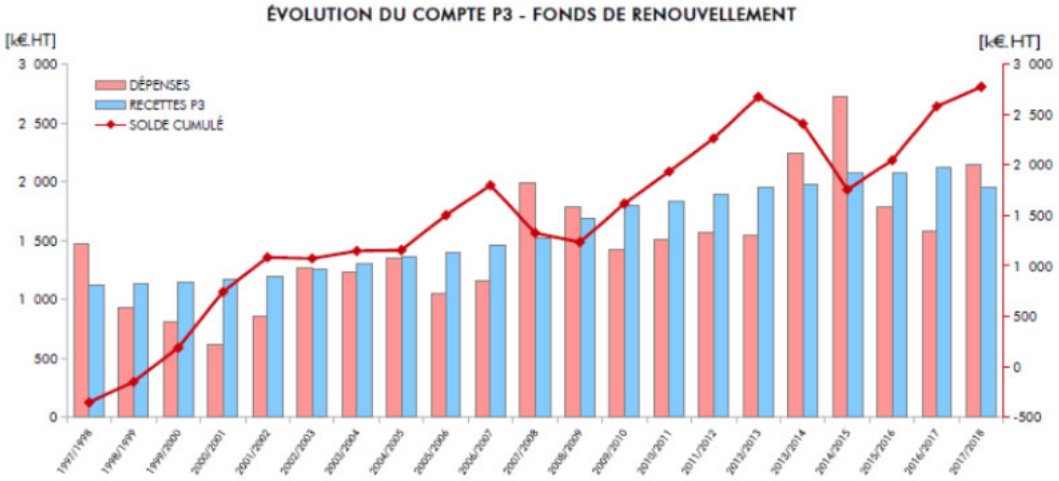
Implantation du réseau de chaleur (2015)



Source : commune de Créteil

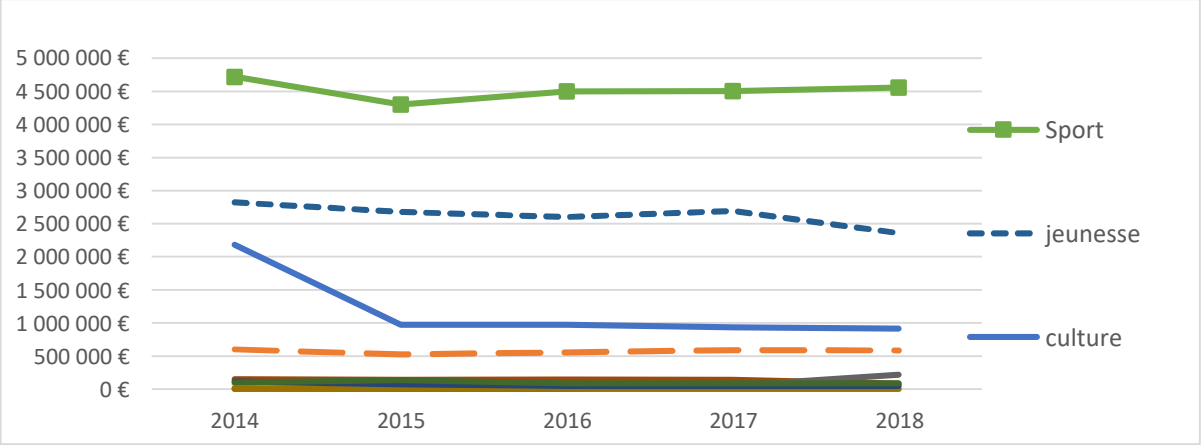
Le réseau de chaleur a fait l'objet d'une délégation de service public sous forme d'un contrat d'affermage d'une durée de 20 ans le 15 avril 1997. Le contrat a été prolongé d'une durée de 10 ans par la commune par avenant n° 7 du 10 juillet 2012, le motif en étant l'amortissement nécessaire à de nouvelles installations, pompe à chaleur notamment. Le contrat prolongé échoit le 30 juin 2027. Le titulaire est la société de chauffage urbain de Créteil (SCUC), filiale du groupe DALKIA.

Évolution du solde du compte P3 depuis le début du contrat



Source : rapport annuel de l'assistant technique 2017-2018

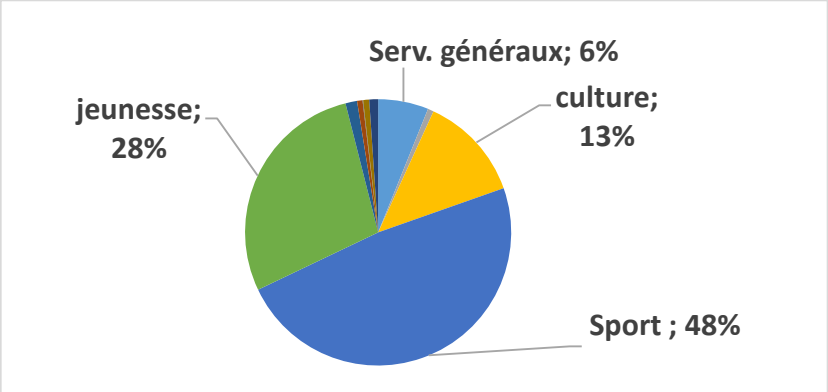
Annexe n° 42. Évolution des subventions par domaine



Source : comptes administratifs

Annexe n° 43. Statistiques des subventions à Créteil

Répartition des subventions



Source : comptes administratifs

Annexe n° 44. Subventions de fonctionnement versées à l'USC et l'OMS

	2014	2015	2016	2017	2018	En %
Union sportive de Créteil	1 637 405	1 562 405	2 074 859	2 077 319	2 125 859	30
US Créteil Lusitanos football association	512 454	312 454	*dans USC*	*dans USC*	*dans USC*	- 100
sous total	**2 149 859**	**1 874 859**	**2 074 859**	**2 077 319**	**2 125 859**	**- 1**
Office Municipal du Sport	141 650	149 650	149 650	149 650	149 650	6
TOTAL	**2 291 509**	**2 024 509**	**2 224 509**	**2 226 969**	**2 275 509**	**- 1**

Source : comptes administratifs

Annexe n° 45. Reversement de la subvention US Créteil

En €	2014	2015	2016	2017	2018	MOY
subvention (1)	**1 637 405**	**1 562 405**	**1 562 405**	**1 563 865**	**1 612 405**	**1 587 697**
Avantages en nature valorisés (4 ETP) (2)	non valorisé	non valorisé	non valorisé	non valorisé	non valorisé	
total effort de la collectivité (3= 1+2)	**1 637 405**	**1 562 405**	**1 562 405**	**1 563 865**	**1 612 405**	**1 587 697**
Subvention perçue par bénéficiaires cible (4) (cpte 65)	**1 083 550**	**1 035 350**	**1 055 850**	**1 088 950**	**1 158 900**	1 084 520
coût de gestion des missions associatives (3-4)	553 855	527 055	506 555	474 915	453 505	**503 177**
rendement de la subvention de la collectivité (4/1)	66 %	66 %	68 %	70 %	72 %	**68 %**

Sources : Fiche de suivi de la commune

Annexe n° 46. Utilisation de la subvention de l'OMS

En €	2014	2015	2016	2017	2018	MOY
subvention (1)	141 650	149 650	149 650	149 650	149 650	148 050
Avantages en nature valorisés (4 ETP) (2)	non valorisé	non valorisé	non valorisé	non valorisé	non valorisé	
total effort de la collectivité (3= 1+2)	**141 650**	**149 650**	**149 650**	**149 650**	**149 650**	**148 050**
Subvention perçue par bénéficiaires cible (4) (compte 65)	**82 205**	**98 657**	**97 872**	**98 174**	**95 254**	94 432
coût de gestion des missions associatives (3-4)	59 445	50 993	51 778	51 476	54 396	**53 618**
rendement de la subvention de la collectivité (4/1)	58 %	66 %	65 %	66 %	64 %	**64 %**

Source : Fiche de suivi de la commune

Annexe n° 47. Glossaire des sigles

Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BA	Budget annexe
BP	Budget Primitif
CA	Compte administratif
CAP	Commission administrative paritaire
CAPCVM	Communauté d'agglomération Plaine Centrale du Val-de-Marne
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CPS	Compensation part salaires
CRC	Chambre régionale des comptes
CTP	Comité technique paritaire
DGA	Direction générale adjointe
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSP	Délégation de service public
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
GPSEA	Grand Paris Sud Est Avenir
Insee	Institut national de la statistique et des études économique
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRé	Nouvelle organisation territoriale de la République
OPH	Office public de l'habitat
PPI	Planification pluriannuelle des investissements
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SEM	Société d'économie mixte
SEMIC	Société d'économie mixte de Créteil, devenue Créteil-Habitat
SCUC	Société de chauffage urbain de Créteil
Sipperec	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication
TCAM	Taux de croissance moyen annuel
TH	Taxe d'habitation
Zac	Zone d'aménagement concertée

REPONSE

DE MONSIEUR LAURENT CATHALA
MAIRE DE LA COMMUNE DE CRÉTEIL (*)

(*) ***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.***

Ville de Créteil
LE MAIRE
ANCIEN MINISTRE

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
G/0452
Le 21/06/2021
ARRIVÉE AU GREFFE

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
6, Cours des Roches – Noisel – BP187
77315 MARNE LA VALLEE Cedex 2

A l'attention de Monsieur Christian MARTIN

Créteil, le 17 juin 2021

OBJET : CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE CRETEIL - REPONSE DE LA VILLE AUX OBSERVATIONS DEFINITIVES (N°2021-0015 R)

Monsieur le Président,

Vous m'avez communiqué, par courrier en date du 6 mai 2021, les observations rendues par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Créteil pour les exercices 2014 et suivants. Je vous en remercie et vous fais part des éléments de réponse et des précisions que ce document appelle.

Avant toute chose, je souhaite rappeler tout l'attachement que je porte au rôle exercé par les Chambres régionales des comptes, dans leurs missions de contrôle des comptes et de la gestion des collectivités. Leurs travaux constituent un point d'appui important pour les collectivités dans l'amélioration de leurs pratiques, et j'ai toujours porté un regard attentif et concerné sur les recommandations formulées, dans les différentes fonctions que j'ai pu exercer.

Depuis 2018, et l'engagement des différents contrôles des politiques publiques municipales, les services de la Ville sont ainsi en dialogue quasi-permanent avec les magistrats de la Chambre, dans le cadre du contrôle de la restauration collective, puis de l'examen de gestion. Ils se sont attachés, tout au long de la phase d'instruction, et en dépit des contraintes liées à la crise sanitaire, à apporter une collaboration active au travail de la Chambre. J'attache, en effet, une grande importance à ce que la commune fasse preuve de la plus totale transparence quant à sa gestion tant vis-à-vis de ses administrés que des juridictions financières.

Dans le cadre des investigations menées, j'ai pu m'entretenir à deux reprises avec l'équipe de contrôle en début et fin d'instruction, et être auditionné à ma demande par la Chambre. Si je regrette que l'ensemble des institutions citées dans le rapport n'a pu être entendu, ces différents échanges m'ont permis de partager avec mes interlocuteurs le regard que je porte sur Créteil, sur son développement progressif au fur et à mesure des années, sur les enjeux économiques et sociaux auxquels la Ville est confrontée, et sur la richesse des relations partenariales qui s'y nouent au quotidien que ce soit avec les acteurs institutionnels, associatifs et économiques.

J'ai, à cette occasion, pu pleinement exprimer les convictions et les valeurs qui m'animent pour organiser et déployer, malgré les contraintes institutionnelles et financières auxquelles sont soumises les collectivités territoriales, un service public que je souhaite exigeant et de qualité pour les Cristoliens.

Les conclusions de ces travaux, désormais arrêtées au sein du rapport d'observations définitives qui m'a été communiqué, m'amènent à vous faire part de mon sentiment.

1. DES OBSERVATIONS QUI CONFORTENT LE SERIEUX DE LA GESTION COMMUNALE

A titre liminaire, je me félicite qu'aucune situation mettant en lumière une atteinte à l'exigence de probité des élus ou des fonctionnaires ne soit relevée dans ce rapport, ce qui constitue un point commun avec les précédents contrôles opérés à Créteil par la Chambre.

J'observe également que le rapport illustre dans l'ensemble des champs explorés, la solidité du modèle cristolien et les nombreuses retombées positives des politiques menées pour la Ville et ses habitants. La gestion communale, qui est pleinement tournée vers le service public - que je souhaite de proximité, de qualité et protecteur pour tout un chacun - repose ainsi sur des fondamentaux que la Chambre s'est attachée à analyser successivement.

A cet égard, il m'apparaît important de souligner les éléments d'appréciation de la Chambre dans le cadre de ce contrôle qui viennent conforter les choix de gestion de la collectivité.

1.1 La gestion financière et comptable

En matière de tenue des comptes, et de gestion par la Ville des budgets dont elle a la responsabilité, qui constituent le cœur des missions de la Chambre, je constate avec satisfaction la confirmation de la solidité et du sérieux de la gestion communale. Les services financiers et comptables sont jugés « *efficaces* » et la Chambre relève, à ce titre, des « *prévisions budgétaires*

de qualité », une « *maîtrise des délais des paiements* », qui est « *un indicateur de bonne gestion financière et comptable* », et une « *gestion de la dette efficace* ».

L'amélioration des fondamentaux financiers de la commune, fruit de la stratégie portée avec constance par la Ville, est également relevée, et ce en dépit de ce que la Chambre qualifie elle-même d'un « *héritage marqué par un lourd endettement* », lié au fait qu'elle n'ait pas été bénéficiée du « *statut de ville nouvelle* », et d'une période qui a été marquée par la diminution sans précédent des dotations de l'Etat (-31 M€ de baisse cumulée).

A ce titre, la Chambre note l'existence d'un dialogue de gestion efficace puisque la collectivité a réalisé « *des économies dans ses dépenses de fonctionnement, notamment les charges à caractère général et les subventions versées* » et a réduit « *le service de la dette* ».

En effet, comme le rapport le précise, les charges de la section de fonctionnement ont été, durant la période, maîtrisées à -0,4% (hors effet FFCT) avec une économie à hauteur de 6,85 M€ par rapport à une trajectoire de dépenses qui aurait suivi strictement l'inflation, avec des charges de personnel qui « *augmentent très modérément* » (+0,8%) et des économies substantielles réalisées sur les charges à caractère général (-0,9 %), les subventions de fonctionnement versées (-2,2%) et les charges d'intérêt (-6,9%).

Les ratios financiers de la commune se sont, par conséquent, significativement améliorés : l'épargne brute a « *doublé pour s'établir en 2019 à 12,3 M€* » contre 6,7 M€ en début de période et la capacité de désendettement s'établie aujourd'hui à 11,4 années contre 23 années en 2014.

La Chambre relève, en outre, les résultats de la stratégie mise en place en matière de gestion de la dette et de la trésorerie. En effet, par « *une gestion active de la dette et une politique de trésorerie zéro* », les actions de la commune lui ont « *permis de diminuer les charges d'intérêt plus rapidement que ne diminuait l'encours* » et, ce notamment grâce à la « *renégociation de sept emprunts avant 2019* » qui a permis « *d'économiser environ 800 000 € d'intérêt* ». Cette dynamique a été couplée avec un recours encadré à l'emprunt permettant de garantir la capacité de désendettement de la commune tout en continuant à investir, ce qui a conduit la commune, comme le précise le rapport, « *à réduire son endettement* ».

Enfin, sur la politique menée en terme d'investissement, si la Chambre note que la commune n'a pas adopté de plan pluriannuel d'investissement, le rapport souligne, à juste titre, que la commune dispose de l'ensemble des « *outils utiles au plan technique* » pour assoir sa programmation pluriannuelle de travaux.

1.2 La commande publique

En matière de marchés publics, je relève que l'examen détaillé de la Chambre souligne le sérieux et l'application stricte par la commune des exigences réglementaires qui s'imposent en termes de transparence et de concurrence.

Elle salue, par ailleurs, l'efficacité et la performance de l'organisation de la fonction commande publique au sein de la collectivité qui se traduit par *« des procédures de passation maîtrisées »*, *« des commandes hors marchés quasiment inexistantes »*, *« des observations préfectorales peu nombreuses »* et une logique de mutualisation des achats avec CCAS et Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) qui constitue *« une bonne pratique »*. Le rapport met également en lumière la place qui est accordée, à Créteil, aux usagers dans le contrôle des délégations de service public au titre de la Commission consultative des services publics locaux.

1.3 L'intégration de la commune à Grand Paris Sud Est Avenir

La mise en œuvre des dispositions de la loi NOTRe, qui avec la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) et des Etablissements publics territoriaux (EPT) organisent une nouvelle répartition de compétences et des flux financiers inédits, a constitué un véritable défi pour les acteurs publics locaux. Le rapport de la Chambre, qui s'attache à faire la synthèse de l'ensemble des démarches entreprises pour organiser le transfert de compétence, met en évidence et donne la mesure de cette complexité, que nos collectivités ont su appréhender tout en restant, dans le même temps, mobilisées sur le déploiement des services publics et des projets.

Au-delà de l'ensemble des mécanismes financiers et juridiques, il me semble important de souligner, comme le relève la Chambre, que les choix de gouvernance ont participé pour une part essentielle à la mise en place du Territoire. Au travers d'une approche pragmatique et respectueuse de la légitimité de l'échelon communal, j'ai ainsi souhaité mettre en œuvre des modes de gouvernance et de fonctionnement inédits avec la création d'un conseil des Maires et l'adoption de chartes de coopération qui associent pleinement les communes.

J'ai également souhaité que GPSEA, dans la mise en œuvre de son projet de territoire, s'adapte à la diversité de ses communes membres. C'est à ce titre, que des outils de coopération ont été mis en place afin de favoriser la proximité et la réactivité des interventions à travers des conventions de services partagés dites « ascendantes » ou « descendantes ». En effet, dans une optique d'optimisation de l'organisation des services municipaux et territoriaux et de bonne gestion, le Territoire a fait le choix, pour l'exercice de ses compétences, de s'appuyer parfois sur les services communaux existants (entretien de voiries territoriales et des espaces verts,

interventions des régies bâtimentaires communales dans les équipements culturels et sportifs territoriaux,...) mais également, lorsque cela est pertinent et répond à un besoin, de mettre à disposition des communes qui le souhaitent l'expertise de ses propres services territoriaux (fabrication et livraison des repas aux scolaires et aux centres de loisirs, propreté urbaine, hygiène publique). L'ensemble des flux financiers associés sont précisément suivis et retraçables, et donnent lieu à un circuit de refacturation régulier et efficace.

Ce mode de faire, qui participe pleinement de la logique de mutualisation et d'utilisation efficiente des deniers publics dans laquelle les élus territoriaux et moi-même sommes engagés, n'a été rendu possible que grâce au respect d'une stricte neutralité financière et au remboursement des interventions de chacun, gage de confiance entre tous les parties, et d'une transparence des choix opérés validés en CLECT, notamment à l'occasion des transferts de compétences, et présentés régulièrement devant le conseil de territoire.

La construction de GPSEA s'est donc appuyée sur des principes clairs qu'il pourrait être utile de rappeler : l'intégration, la coopération, la neutralité financière et la transparence des choix opérés. Grâce au respect de ces principes, le Territoire est aujourd'hui une structure à un niveau d'intégration certain, qui a opéré, dans le respect des délais légaux, l'ensemble des transferts de compétences demandé par la loi NOTRe. Il est également l'un des EPT les plus avancés de l'espace métropolitain comme en témoigne son niveau de dépenses de fonctionnement par habitant, son niveau de dépenses d'équipement par habitant, le nombre d'agents territoriaux, le nombre d'opérations d'aménagement portées ou le nombre d'équipements publics désormais sous sa responsabilité.

1.4 La gestion des ressources humaines

La Chambre consacre une large partie du rapport à l'analyse de la politique de ressources humaines de la collectivité. A ce titre, je me félicite que soit relevé à plusieurs reprises que la gestion des ressources humaines mise en œuvre par la commune s'appuie sur un service public exigeant et de qualité et traduit la volonté qu'un service de proximité en adéquation avec les attentes et besoins de la population soit rendu.

Cette gestion des ressources humaines manifeste également mon attachement viscéral au service public, qui donne ainsi le sens à l'action quotidienne des services communaux, et ma détermination à maintenir une activité en régie, gage de réactivité et de qualité. Cette orientation se traduit, comme le note la Chambre, par *« une faible externalisation des services »* ainsi qu'une structure des effectifs *« cohérente avec la volonté des élus »* et les ambitions poursuivies.

Le rapport évoque également ce qui constitue le fondement de la politique cristolienne en matière de ressources humaines que j'ai souhaité impulser depuis plusieurs années. Ce modèle de gestion des effectifs humaniste et pragmatique, dont les principes ont été repris dans la stratégie pluriannuelle de gestion des ressources humaines 2020-2026 adoptée à l'unanimité au conseil municipal d'avril 2021, repose sur une politique de promotion sociale soutenue, une politique active de formation des agents, une attention particulière portée aux conditions de travail et des mesures de préservation de la santé, dans laquelle la réduction du temps de travail s'inscrit pleinement.

A ce titre, la Chambre relève que la collectivité s'assure d'une *« bonne maîtrise de la masse salariale »* qui, sur la période sous revue, *« a progressé de façon modérée (+3,9%) et conforme aux prévisions budgétaires »*. Il m'apparaît important de rappeler que cette maîtrise du budget des ressources humaines depuis 2014 a été réalisée dans un contexte où l'Etat a mis en œuvre plusieurs mesures nationales de revalorisation des carrières qui, bien que bénéficiant aux agents publics, ont représenté un coût conséquent à assumer pour les employeurs locaux (réforme PPCR, suppression des quotas de promotion pour certains grades de catégorie C…).

Le rapport met également en exergue que la collectivité « *consent des efforts financiers non négligeables (formation, prévention santé, politique sociale) pour assurer un niveau de service de qualité de ses personnels »* et mène une démarche volontariste de prévention de l'absentéisme qui a permis *« sur la période la baisse du nombre de jours d'arrêts (-26% pour la maladie ordinaire) et du nombre de personnels concernés »*.

La politique des ressources humaines à Créteil est bâtie, vous l'aurez compris, autour de trois préceptes que sont l'exigence, la qualité et la proximité. Dans un contexte où le lien social est plus que jamais essentiel, il me semble primordial d'affirmer la présence des services à l'écoute et tournés vers la prise compte des besoins d'une population en demande de proximité. Pour ce faire, j'attache une importance forte à ce que les agents communaux disposent de la possibilité de se former, jouissent de conditions de travail adaptées à leurs métiers et se voient proposer des perspectives de carrière en interne.

Mobiliser, motiver, faire travailler ensemble, cette communauté de près de 2 000 agents qui porte haut les valeurs du service public, passe par la définition d'une politique sociale humaniste. Cette implication quotidienne n'a jamais fait défaut à Créteil. A cet égard, les services rendus lors de cette pandémie en témoignent encore, les mesures d'encouragement, qui ont cours dans la collectivité sont le juste retour de cette mobilisation.

1.5 Une politique sportive ambitieuse

La Chambre a souhaité dans le cadre de ses investigations s'intéresser à la politique de soutien de la collectivité envers le tissu associatif et les moyens de contrôle qu'elle met en œuvre vis-à-vis de ces structures.

Il s'agit d'un champ d'études qui avait déjà fait l'objet de développements de la part la Chambre lors de son précédent contrôle en 2007. Elle s'était alors attachée à analyser les aides versées par la commune au tissu associatif dans le champ culturel et sportif, mais aussi les modes de contractualisation mis en œuvre avec les principales associations, et en avait conclu que dans ce domaine : *« la procédure d'attribution* [par la Ville] *de subvention aux organismes de droit privé n'appelle pas d'observation particulière ».*

Depuis l'organisation de la politique sportive, les conditions d'attributions des aides aux associations ainsi que les modes de contractualisation avec notamment l'Office Municipal des Sports (OMS) et l'Union Sportive de Créteil (USC) n'ont pas connu d'évolution significative et je note avec satisfaction que le rapport souligne toujours la volonté de la commune de soutenir *« fortement le secteur associatif de son territoire »* et que le niveau élevé des subventions attribuées aux acteurs associatifs locaux *« participe à la volonté de services de proximité offerts aux Cristoliens ».*

La Chambre souligne, à cet égard, que *« les retombées locales et nationales sont indéniables notamment dans le domaine sportif »* et *« dépassent le prisme purement financier ».*

* *
*

Si je me satisfais que le rapport ait pu mettre en lumière les éléments de bonne gestion qui caractérisent la politique mise en place par la commune lors de la période sous revue, certains développements conduits pas la Chambre - que j'estime souvent incomplets et contestables sur le fond et parfois déconnectés de la réalité locale - appellent de ma part des compléments nécessaires.

2. DES OBSERVATIONS PARFOIS INCOMPLETES ET CONTESTABLES SUR LES ENJEUX DE LA GESTION COMMUNALE

Les conclusions des travaux de la Chambre, par leur technicité, constituent pour la collectivité autant d'indications et de points de repère pour, lorsque cela se justifie, améliorer encore les exigences de gestion qui sont les nôtres au quotidien.

Elles appellent néanmoins de ma part un certain nombre de réponses pour éclairer les décisions et les orientations qui ont été celles de la Municipalité, au quotidien et dans le temps, en faveur des Cristoliens, et sous leur contrôle. Le respect du cadre règlementaire et les enjeux de bonne gestion, dont la Chambre se veut le garant dans le cadre de ses missions, constituent une nécessité, et un Maire, plus que tout autre responsable politique sait cette exigence. L'analyse financière ne peut cependant constituer le seul horizon des responsables publics, et le service public ne peut se mesurer à l'aune de son seul *« coût »*.

Respectueux du droit, les choix opérés par la Municipalité sont également des choix politiques, qui s'inscrivent dans une histoire, qui doivent répondre aux enjeux d'un territoire et aux attentes des citoyens, qui s'appuient sur des valeurs et des convictions, avec la préoccupation constante d'améliorer concrètement la vie de nos concitoyens.

Le Président de la République François Mitterrand ne disait pas autre chose quand il soulignait, dans une allocution sur le rôle et l'action des chambres régionales des comptes douze ans après les lois de décentralisation, en 1995, que *« les contrôles doivent être conduits avec une logique de compréhension et non pas avec une logique de soupçon »*. C'est dans cet esprit de compréhension que, sur un certain nombre de sujet, il m'apparaît nécessaire d'apporter des compléments aux observations formulées.

2.1 Une stratégie financière caractérisée par des résultats probants et un recours modéré au levier fiscal

2.1.1 Une stratégie financière explicite, partagée et objectivable

La Chambre note dès la synthèse que, depuis 2014, *« la commune a amélioré sa situation financière »*. Cette situation reflète les orientations stratégiques que s'est fixée la collectivité, objectifs qui n'auraient pu être un gage de stabilité et de soutenabilité sur la période sans une stratégie lisible, transparente et clairement énoncée.

Aussi, le caractère insuffisamment explicite de la stratégie de la collectivité, que souligne la Chambre, ne m'apparaît pas fondé. Je note à cet égard que la Chambre elle-même précise à

plusieurs reprises son explicitation lors des débats d'orientation budgétaire, ce qui lui permet de conclure que l'*« analyse des charges et produits par grands postes montre que l'évolution durant la période est globalement cohérente avec la stratégie du DOB »*.

Je ne peux, par ailleurs, que réfuter les remarques formulées dans le rapport concernant le rôle du conseil municipal et l'information qui lui est donnée. La Chambre note, elle-même, que *« le contenu des rapports pour le DOB est assez riche concernant les priorités politiques du projet de budget proposé par le maire »*, que *« pour les exercices 2014 à 2019, les orientations budgétaires essentielles ont été données »*. Et le débat démocratique a, au contraire, sur cette période, bien eu lieu et pour une très large part porté sur la question fiscale. Les comptes rendus des séances du conseil municipal en attestent.

D'une manière générale, la question des choix effectués par la Municipalité mais aussi de leur publicité constitue, à mon sens, une exigence consubstantielle de la vitalité du débat démocratique. C'est en ce sens que j'ai souhaité confier à l'opposition la présidence d'une commission permanente, sur les deux derniers mandats, ou assurer la diffusion des conseils municipaux en direct sur le site internet de la Ville. Et pour ce qui concerne l'information des citoyens en matière budgétaire, il m'apparaît important de souligner que chaque année un numéro du magazine municipal spécifiquement dédié au budget primitif est envoyé à plus de 40 000 foyers cristoliens. Ce document indique ainsi de façon précise et en toute transparence l'intégralité des dépenses communales et contribue largement et de façon détaillée, peut-être davantage qu'ailleurs, au partage des enjeux budgétaires auprès des habitants.

Au-delà de son caractère partagé, cette stratégie a été effective. Aux objectifs fixés et régulièrement rappelés correspondent donc des résultats probants, et mesurables. C'est précisément par la poursuite d'une stratégie financière cohérente et lisible que ces résultats ont été atteints et ont permis à la commune de respecter les termes de la contractualisation imposée par l'Etat et de maintenir des fondamentaux financiers soutenables au cours d'une période marquée par un contexte budgétaire particulièrement incertain et très fortement perturbé par les décisions nationales.

En premier lieu, l'adoption de la loi NOTRe et la création de la Métropole du Grand Paris et des Etablissements publics territoriaux a fortement impacté les équilibres et les flux financiers liant la commune à ces deux collectivités. En second lieu, le contexte institutionnel des collectivités territoriales, qui s'est révélé évolutif durant la période sous revue, a empêché d'asseoir des projections financières stables et sécurisées pour la commune. A ce titre, la diminution drastique des dotations de l'Etat entre 2013 et 2017 qui a représenté une perte majeure et pérenne de ressources pour la commune (- 31,7 millions d'euros de dotation forfaire

en cumulé sur la période sous revue) mais également le dispositif de contractualisation imposé par l'Etat sur la dynamique des dépenses de fonctionnement à compter de 2018 comme la suppression progressive de la taxe d'habitation d'ici à 2023 sont venus apporter de l'instabilité et de nouvelles contraintes au financement du service public.

Il apparaît malgré tout qu'en dépit de ce contexte, la commune s'est attachée depuis 2013 à maintenir la qualité du service public proposé aux Cristoliens ainsi que son soutien aux acteurs locaux, tout en préservant son niveau d'investissement. Ces orientations fortes n'auraient pu être rendues effectives sans une stratégie financière lisible et partagée au sein de la collectivité.

Cette stratégie repose, en effet, sur trois axes rappelés régulièrement lors des débats d'orientation budgétaire.

La maîtrise des dépenses de gestion

Le premier axe porte sur la maîtrise des dépenses de gestion qui constitue pour moi une exigence nécessaire pour dégager des marges de manœuvre et asseoir une plus grande autonomie dans le financement de nos investissements.

A ce titre, comme je l'ai rappelé dans la première partie de cette réponse, la Chambre souligne précisément les économies importantes réalisées sur la période sur chaque poste de dépenses en fonctionnement – charges à caractère général (-0,9%), charges de personnel (+0,8%), subventions versées (-2,2%), charges d'intérêt (-6,9%) – ainsi que l'amélioration notable de nos ratios financiers. C'est grâce à ses choix de gestion que la commune a pu améliorer sensiblement sa capacité d'autofinancement brute qui *« a doublé pour s'établir en 2019 à 12,3 M€ »* contre 6,7 M€ en début de période et que la capacité de désendettement *« est retombée à 11,4 années »* contre 23 ans en 2014, et qu'elle a pu par ailleurs sans être signataire des contrats de Cahors, en respecter les plafonds.

La conduite d'une politique d'investissement volontariste

Le deuxième axe stratégique que s'est fixé la commune est la poursuite d'une politique d'investissement volontariste.

Ainsi tout en restaurant nos marges de manœuvre de long terme, et malgré le contexte financier et institutionnel contraint, j'ai souhaité que la collectivité maintienne un niveau d'investissement proche de celui du mandat précédent (105 M€ contre 115 M€ de 2008 à 2014), soit une moyenne de 17,5 M€ par an, alors même que des équipements structurants, et les

besoins en investissement les concernant, ont été dans le même temps transférés à la communauté d'agglomération Plaine centrale puis au Territoire. Aussi, il m'apparaît, à plusieurs égards, contestable que la Chambre juge que les investissements réalisés par la commune soient insuffisants.

Tout d'abord, l'exercice de comparaison avec des communes de la strate de 50 000 à 100 000 habitants effectué dans le rapport apparaît, à mon sens, incomplet. En effet, il vise certaines communes dont les situations ne sont pas comparables car soit elles n'appartenaient pas à un EPCI avant 2016 (Asnières-sur-Seine, Colombes), soit le niveau d'intégration de leur ensemble intercommunal n'était pas aussi avancé que celui de la communauté d'agglomération Plaine centrale, puis de GPSEA. Un tel raisonnement conduit à faire abstraction par exemple de la construction de la médiathèque Nelson Mandela, pour 20,6 M€, au motif que ce projet d'envergure pour le territoire communal a été porté par l'agglomération.

Ensuite, il aurait également été intéressant que le niveau d'investissement de la commune soit apprécié à l'aune du réseau d'équipements existants et des investissements structurants massifs réalisés depuis plus de 40 ans à Créteil.

Enfin, pour être toute à fait exacte, la Chambre aurait pu utilement intégrer, dans son analyse du volume d'investissement injecté dans les projets au bénéfice des Cristoliens, l'ensemble des financements en investissement porté sur le territoire de Créteil et auxquelles la commune participe directement ou indirectement. Si la Ville a investi 105 M€ sur la période, le rapport aurait également pu noter que GPSEA a entrepris près de 22 M€ de dépenses d'équipement depuis 2016 et que Créteil Habitat SEMIC a réalisé entre 2014 et 2018 une opération de rénovation thermique de grande ampleur pour un coût total de 23 M€ (2 558 logements et 61 immeubles). Autre exemple significatif, qui démontre les défauts de l'analyse proposée sur la politique d'investissement, dans le cadre de l'opération prochaine de rénovation urbaine du Mont-Mesly si la part d'intervention communale est estimée à ce jour à 23,1 M€, l'enveloppe totale qui sera investie par les différents partenaires sur le territoire communal sera de 130 M€.

C'est ce haut niveau d'investissement agrégé sur Créteil qu'il aurait convenu que la Chambre analyse au sein du rapport en ce qu'il permet à notre commune, dans une logique partenariale et complémentaires des prérogatives des différents acteurs, d'accompagner les dynamiques urbaines et sociales qui la caractérisent en répondant au plus près aux attentes des Cristoliens.

La dynamique de désendettement

Le troisième axe repose, enfin, sur le maintien d'une dynamique constante de désendettement

qui m'apparaît indispensable pour préserver les fondamentaux financiers de la commune et des capacités d'investissement durables. Sur la période sous revue, et contrairement à l'analyse formulée par la Chambre sur l'endettement communal qui procède à des retraitements comptables qui m'apparaissent injustifiés et relèvent d'une erreur manifeste d'appréciation, la commune s'est désendettée de 8,5 M€ entre 2014 et 2020 soit une baisse de 100€ par Cristolien. Les retraitements opérés ne me semblent, à cet égard, nullement fondés dans la mesure où ils correspondent à des flux comptables et budgétaires réguliers et effectivement constatés dans les comptes administratifs de la commune et dans les comptes de gestion du comptable public.

2.1.2 Un recours au levier fiscal modéré et associé à une politique sociale d'abattement historiquement volontariste

Sur le sujet de la fiscalité, il m'apparaît nécessaire de préciser que le recours au levier fiscal, qui n'a pas été activé depuis 2017, a somme toute été modéré sur la période comme le note la Chambre (*« un accroissement de produit d'environ 4,9 M€, soit 54 € par habitant »*) et est à analyser à l'aune des développements et investissements décidés sur la commune durant le même temps.

Par ailleurs, le regard porté sur les choix fiscaux de la collectivité ne peut se résumer à la seule analyse des taux. En effet, les augmentations de base et de taux de la fiscalité communale méritent d'être utilement mis en perspective avec la politique sociale d'abattement adoptée de longue date par la collectivité en ce qui concerne la taxe d'habitation, qui est la plus solidaire du département et représente une perte nette de produits de 14 M€ annuels en moyenne pour le budget communal.

* * *

Pour conclure sur le volet financier du rapport, et la situation financière de la Ville sur laquelle la Chambre appelle notre attention, il m'apparaît important de rappeler que cette situation résulte des conditions historiques de développement de la Ville, ce que reconnait la Chambre : *« la commune a donc pris à sa charge de nombreuses dépenses d'investissements nouveaux, en l'absence de statut de ville nouvelle, et a dû s'endetter »*.

Mais il convient de souligner qu'elle est également le miroir de notre détermination à n'abandonner aucune des ambitions qui font la force de notre Ville, à savoir une *« niveau élevé de service public »*, que portent les agents communaux, des politiques sociales protectrices, une volonté constante d'investir, de développer les équipements publics et d'aménager la Ville.

Là où la facilité, qui pourrait paraître de bonne gestion, serait de concentrer les économies sur la masse salariale, et donc le service public, le défi que nous relevons, budget, après budget, est au contraire celui d'un équilibre certes complexe mais correspondant aux ambitions que nous portons pour nos concitoyens.

2.2 Une approche théorique et peu opérationnelle de la dynamique intercommunale

L'analyse des magistrats semble, tout au long des développements consacrés aux relations qu'entretient la commune avec GPSEA, vouloir appuyer un présupposé selon lequel certains transferts obligatoires seraient sujets à caution compte tenu du fait que *« la commune de Créteil a souhaité conserver une politique municipale active et directe dans les domaines transférés »* et que *« tant la commune que GPSEA ont souhaité maintenir les pratiques antérieures à la création du territoire »*.

A ce titre, si la Chambre précise que *« l'articulation de l'action communale avec celle de GPSEA, dans la plupart des secteurs s'est faite de manière souple »*, ce que la commune ne conteste pas, elle estime que *« cinq ans après la création du niveau métropolitain »* subsiste un *« enchevêtrement persistant des compétences »* et que, pour certaines compétences restituées à l'échelon communal, *« la commune et l'EPT ont choisi une continuité opérationnelle plutôt porteuse de risques dans la mise en œuvre »*. Son analyse du partage de l'exercice des compétences, qui est qualifié de *« parfois assumé (via des « chartes ») et transparent, et parfois opaque »*, est particulièrement contestable.

En effet, les qualificatifs, choisis, qui sous-entendent que la complexité liée à la mise en œuvre de la loi NOTRe aurait été volontairement entretenue par les exécutifs du Territoire et des communes membres, ne me paraissent correspondre ni à une analyse en droit ni à la réalité. Si cette complexité juridique existe, elle est le fruit des dispositions prises par la loi NOTRe, et la préoccupation constante de la commune comme du Territoire a été d'organiser le cadre juridique pour préserver ce qui fait la force de l'intercommunalité, à savoir des services opérationnels pour les citoyens, s'appuyant dès que possible sur les forces existantes, et une gouvernance politique à même de faire émerger l'intérêt territorial.

Le Territoire comme la commune se sont attachés à garantir, d'une part, la transparence financière des transferts de compétences et, d'autre part, le maintien de services mutualisés là où ils préexistaient, et ce, avec le souci de limiter l'inflation des coûts qui peuvent parfois être générés par la création d'intercommunalité. Ne pas maintenir ces services communs ou partagés

aurait sans nul doute conduit à la création ou à la reconstitution de services de part et d'autre, et ce, dans nombre des communes du Territoire.

Par conséquent, les dispositifs de mutualisation de services « ascendant » et « descendant » ne m'apparaissent pas le *« signe d'une intégration entre le Territoire et sa commune principale encore progressive »* mais plutôt comme relevant de la bonne gestion et visant à éviter les écueils connus par de nombreuses intercommunalités par le passé (création de services en doublon…), et que les Chambres régionales des comptes n'ont eu de cesse de questionner ces dernières années.

Si la complexité de ces opérations est régulièrement relevée dans le rapport, il est regrettable que la Chambre n'évoque en rien les enjeux d'optimisation et de mutualisation qui ont prévalu, que ce soit pour les valider ou les infirmer.

La Chambre consacre par ailleurs plusieurs développements aux liens qu'entretient la commune avec Créteil Habitat SEMIC dont elle est l'actionnaire public. Dans ce cadre, elle livre une analyse sur l'entrée au capital de Créteil Habitat de GPSEA au regard de la redéfinition du partage de compétences issue de la loi NOTRe et du transfert à terme de la compétence communale en matière de logement social, lorsque la Métropole aura adopté son plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

Si les raisonnements conduits, qui plaident pour une *« nécessaire recomposition du capital de la SEM »,* peuvent s'entendre d'un point de vue strictement juridique et au regard des compétences désormais exercées par niveau de collectivité, la recommandation que livre la Chambre m'apparaît étonnante à plusieurs égards. En effet, faire abstraction du contexte, peut amener *in fine* à proposer des analyses, ou des préconisations dont le caractère opérationnel ne parait pas toujours étayé. Alors que le Territoire figure parmi les plus intégrés de la métropole, proposer le rachat de deux tiers des actions de Créteil Habitat, dont les 8 500 logements se situent exclusivement sur Créteil, et donc faire financer cette opération par l'ensemble des communes membres, ne me paraît pas le moyen le plus certain de conserver la dynamique d'intégration territoriale engagée et ardemment construite.

De plus, tout en omettant de mentionner dans son développement que les actions détenues par la commune au sein de Créteil Habitat s'élèvent à ce jour à 212 126 609,92 €, la Chambre reste muette sur le montage juridique et financier qui pourrait être privilégié pour opérer et financer ce transfert et semble, par conséquent, occulter toutes les difficultés qu'une telle opération pourrait engendrer pour la gouvernance du Territoire. En proposant une analyse complémentaire sur les conséquences financières induites par cette opération à la fois pour la

Ville de Créteil, pour GPSEA et pour ses communes membres, et en précisant les moyens pour y parvenir, la Chambre aurait été, à cet égard, pleinement dans son rôle de conseil.

2.3 Une politique des ressources humaines régulière et pleinement tournée vers le service public

La politique des ressources humaines mise en œuvre répond à une volonté de s'appuyer sur une administration mobilisée pour rendre un service public de qualité aux Cristoliens.

De ce point de vue, je m'interroge sur le parti pris que révèle la construction du rapport sur le volet de la gestion des ressources humaines. Si je suis tout à fait disposé à entendre que la qualité et l'efficience de la gestion communale des ressources humaines sont parfois perfectibles et peuvent faire l'objet d'améliorations, les développements conduits par la Chambre auraient mérité d'appréhender les choix de la collectivité, à l'aune des objectifs qu'elle poursuit pour sa population, et non pas uniquement sous le prisme de considérations financières.

En effet, la Chambre semble résumer son propos dès la synthèse en décrivant uniquement la gestion des ressources humaines de la commune comme se caractérisant par *« de coûteuses irrégularités »*. Elle s'attache ainsi à valoriser ce qu'elle estime être *« les surcoûts des différents irrégularités soulevées (7,5 M€/an) et de la gestion perfectible des ressources humaines (2,5 M€) »*. Au motif de dispositifs ayant une base légale supposée insuffisante ou qu'elle aurait décelée des pistes d'optimisation, la Chambre dresse un portrait étonnant de la gestion des ressources humaines où peu de crédit ne saurait être mis au bénéfice de la commune, comme s'il avait fallu absolument valider des présupposés notamment sur l'aménagement du temps de travail applicable et le régime indemnitaire.

2.3.1 Le temps de travail

La réduction du temps de travail, fruit de conquêtes sociales dont la collectivité n'a jamais hésité à s'emparer, à décliner, à améliorer, constitue selon moi un des éléments caractéristiques du mode de rapport au travail voulu au sein de la collectivité, qui laisse sa juste place au travail tout en promouvant un temps privilégié pour la vie personnelle.

A ce titre, le régime du temps de travail actuel de la commune, qui s'établit à 1 498 heures par an, le régime des absences autorisées mais aussi celui de récupération sont le résultat de décisions successives prises par la collectivité au titre de son rôle d'employeur et du principe de libre administration des collectivités territoriales.

La délibération en date du 17 décembre 2001 qui adopte le principe, comme la loi l'y autorisait, d'une dérogation à un temps de travail annuel fixé à 1 607 heures, maintenant ainsi le temps de travail en vigueur à 1 498 heures, a été régulièrement transmise au contrôle de légalité, et n'a appelé ni observations, ni recours auprès du Tribunal administratif qui aurait pu être saisi sur une éventuelle irrégularité ou illégalité. Partant de ce constat, le contenu de cette délibération, qui fonde la régularité du temps de travail en vigueur dans la collectivité, n'a pas été jugé insuffisant par les autorités préfectorales.

Si la Chambre peut estimer qu'il aurait été souhaitable que cette délibération comporte en son sein des éléments complémentaires, notamment sur les cycles de travail, mentionnés par ailleurs dans le règlement intérieur des congés, adopté par le comité technique, pour autant elle ne peut, à ce seul motif, juger ce document comme insuffisant pour fonder le régime de temps de travail actuellement pratiqué à Créteil.

Par ailleurs, analyser le mouvement progressif dans lequel la collectivité s'est inscrite depuis 1984 et la philosophie sociale qu'il véhicule, une fois de plus uniquement à l'aune de son *« coût »* pour la collectivité, que la Chambre estime à 5 M€ par an, et au regard de ce qu'elle considère comme une *« perte en ETP / an »*, à hauteur de 118 équivalents temps plein, ne m'apparaît pas pertinent compte tenu que le rapport omet d'évoquer les bénéfices liés à cette approche des ressources humaines.

En effet, le recul de l'âge pour faire valoir les droits à la retraite ne contribue pas à préserver la santé des agents mais accroît encore les difficultés pour les organisations. Ainsi, le montant assumé par la collectivité au titre du repositionnement des 95 agents empêchés d'exercer pleinement leur fonction pour restriction médicale s'élève à 4,2 M€ par an et aurait pu être mis utilement en balance dans le rapport avec le coût lié au temps de travail évoqué par la Chambre. Aussi, accroître encore la durée du travail ne pourrait qu'accentuer le risque d'une accélération de la dégradation physique auquel conduit l'exercice de certains métiers et pèsera au final sur le budget des ressources humaines de la collectivité.

Il m'apparaît, par ailleurs, particulièrement excessif que la Chambre s'attache à indiquer dans son analyse que l'absence de mise en œuvre d'un temps de travail à hauteur de 1 607 heures par an au sein de la collectivité *« porte un risque sur l'offre de service public de proximité »* - la commune offrant *« 189 000 heures de moins de service au public par rapport aux communes comparables »*. A cet égard, cette affirmation relève d'une approche purement arithmétique et semble une fois de plus peu étayée.

Toujours sur cette thématique du temps de travail, la Chambre s'attache également à mettre en exergue le coût d'une récupération, qu'elle juge irrégulière, du temps de travail des cadres. Elle précise que ce système de récupération, qui concerne une trentaine d'encadrants qui fournissent un temps de travail bien au-delà des 1 607 heures, *« coûte* [...] *environ 34 000 € par an à la collectivité »*. Un tel jugement m'apparaît totalement en déconnexion avec les réalités managériales d'une collectivité territoriale et n'est pas à la mesure de la reconnaissance du particulier investissement de ce personnel que la collectivité entend lui donner.

Enfin, le raisonnement poursuivi par la Chambre sur le temps de travail, que l'on retrouve également en ce qui concerne le régime de départs en retraite anticipés et les autorisations d'absences, est d'autant plus surprenant que la Chambre rappelle à la commune une obligation qui s'impose à elle en vertu de la loi du 6 août 2019 et alors même qu'elle dispose d'un délai allant jusqu'au 5 juillet 2021 pour la mettre en œuvre et acter le retour au 1 607 heures annuelles. A ce titre, le rappel au droit formulé par la Chambre, tant que la commune n'a pas dépassé le délai qui lui est accordé par la loi, ne m'apparaît pas justifié.

2.3.2 La politique de promotion sociale

La Chambre souligne dans le rapport mon attachement à la promotion sociale que je souhaite voir mettre en œuvre au sein de la collectivité, politique qu'elle juge *« volontariste »*. Elle s'inscrit, à ce titre, pleinement dans l'esprit porté par le statut de la fonction publique qui est fondé sur le principe de la carrière et il échoit à chaque collectivité, en tant qu'employeur, de fixer le taux de promotion qui va déterminer, sur la base de critères complémentaires liés à la qualité de collaboration professionnelle, les avancements ou promotions.

Afin de marquer ma volonté d'initier une politique de promotion sociale active, j'ai souhaité, en 2015 puis en 2021, que les taux de promotion applicables dans la collectivité soient fixés à 100% pour les catégories A, B et C dès lors que ceux-ci ne sont pas règlementés par un texte.

Parallèlement, et comme la Chambre le souligne, le nombre d'agent éligible à ces déroulements de carrière a sensiblement augmenté en 2017 et 2018 compte tenu de la suppression des quotas de promotion imposés à certains cadres d'emplois par le décret du 2 mai 2017. Alors que, jusqu'à présent, bon nombre d'agents de catégorie C étaient bloqués dans leur déroulement de carrière, ce déverrouillage règlementaire a généré un accroissement du nombre de promus, et donc le renchérissement de leurs rémunérations, que la collectivité assume pleinement.

Il m'apparaît, enfin, important d'indiquer à la Chambre que la promotion sociale à Créteil est délibérément dynamique car elle participe à mon sens à son attractivité et à la motivation des

agents au travail et permet, au grès de l'évolution des compétences des collaborateurs ou de la réussite aux concours, les déroulements de carrière en dessinant des perspectives d'évolution professionnelle et d'améliorations des rémunérations qui m'apparaissent légitimes.

2.3.3 Le régime indemnitaire

La Chambre soutient que certaines primes versées aux agents non-titulaires seraient irrégulières car non prévues par les délibérations adoptées par le conseil municipal. Il s'agirait en l'occurrence de l'indemnité d'exercice de mission des préfectures (IEMP) et du régime indemnitaire tenant compte des fonctions des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnelle dans la fonction publique de l'Etat (RIFSEEP).

A cet égard, si je concède que la rédaction des délibérations instaurant ces deux primes comporte des imprécisions et mériterait d'être revue, elles prévoient néanmoins leur versement au bénéfice des agents relevant de cadre d'emploi précis et sans opérer de distinction entre les agents titulaires et les agents non-titulaires.

Aussi, en l'absence de spécification particulière, la commune n'a pas entendu exclure du versement de ces primes les agents non-titulaires et la situation relevée par la Chambre ne constitue, à mon sens, pas une irrégularité. Au regard des intentions de la collectivité, et de la rédaction des délibérations, aucun agent municipal ne perçoit indûment de rémunération.

* * *

Au-delà du caractère parfois théorique des observations formulées sur le volet des ressources humaines, l'analyse de la Chambre trouve par moment ses limites et perd de sa pertinence à mesure qu'elle entre dans le champ de l'opportunité et de la prescription, celui d'un modèle de gestion centré sur le seul enjeu de l'optimisation financière, sans autre alternative pour la commune que *« des objectifs d'économies ambitieux sur la masse salariale »*.

Le modèle de ressources humaines que je défends avec vigueur et les choix de gestion opérés pour favoriser la mise en œuvre d'un service public de qualité et de proximité, n'est de toute évidence pas celui de la Chambre, dont la qualification retenue conduit à l'assimiler à un *« coût »* et ne me parait ni justifiée ni pertinente.

Par conséquent, je m'inscris totalement en faux avec le caractère *« coûteux »* de la politique de ressources humaines mis en œuvre par la collectivité que soulève la Chambre. En effet, il conviendrait, en cohérence, si le coût d'un service public est le seul critère d'évaluation,

d'évaluer également le *« coût »* de tout ce que l'on ne chiffre jamais, ou du moins de procéder à une évaluation rigoureuse de ce qu'impliquerait la réduction du périmètre du service public.

2.4 Un tissu associatif sportif organisé dans une dynamique interclub pleinement porteuse d'économies d'échelle

Le rapport s'attache à analyser, successivement, la situation de l'Union sportive de Créteil (USC) et celle de l'Office municipal du sport (OMS), associations qui bénéficient l'une et l'autre d'une subvention de la commune. Dans ce cadre, la Chambre constate que l'USC *« dépense plus de 30% de la subvention (500 000 €) en frais de gestion pour assurer ses missions de coordination »* et invite la commune *« à s'interroger sur la consommation en frais généraux par les deux associations, d'environ 35% des subventions versées »*.

Cette appréciation est particulièrement étonnante en ce qu'elle laisse entendre que ces structures consommeraient en coûts de gestion et frais d'administration une part non négligeable de la subvention communale au détriment des associations membres et partenaires alors que justement elles ont fait, avec ces dernières, le pari de la mutualisation des ressources dans une logique de bonne gestion.

En effet, il semblerait que la Chambre n'ait pas saisi, notamment en ce qui concerne l'USC, que la dynamique fédérative et les mutualisations en matière de fonctions d'administration (suivi des inscriptions, de la vie associative et du projet sportif) ou de comptabilité que cette structure permet sont sources d'importantes économies d'échelle. En l'absence d'un tel regroupement interclub, nombre d'associations s'attacheraient à disposer systématiquement de ses propres emplois - comme c'est le cas pour les associations sportives non membres - ce qui augmenterait significativement leurs coûts de gestion. Il aurait été, à cet égard, intéressant que la Chambre livre une analyse du coût que représenterait un autre modèle de gestion de cette association sportive.

Il m'apparaît donc que les remarques de la Chambre sur le sujet sont dénuées de fondement puisqu'au regard de la taille, des activités et des enjeux financiers de chacune des associations subventionnées au sein de l'USC, le coût d'un éclatement des fonctions ressources serait bien supérieur aux coûts de gestion centralisés actuels.

Je ne peux donc que me féliciter qu'existe cette dynamique interclubs car elle est un élément d'économie d'échelle de nature à satisfaire la Chambre.

* *
*

Au-delà des éléments de fond du rapport sur lesquels j'ai souhaité revenir compte tenu du l'approche souvent théorique et parcellaire de la Chambre sur ces sujets, je regrette à certains égards la méthode retenue par l'équipe de contrôle qui, s'étant intéressée à un spectre large d'investigations allant au-delà de l'analyse des seules activités de la commune, n'a pas envisagé au cours de l'instruction de solliciter directement les structures qui font l'objet de longs développements dans le rapport et qui, de ce fait, n'ont pu bénéficier lors de l'instruction d'un échange contradictoire sur les sujets qui les intéressaient.

Je pense notamment à Grand Paris Sud Est Avenir, à Créteil Habitat SEMIC mais également à l'Union Sportive de Créteil et l'Office Municipal du Sport, dont certains n'ont par ailleurs par été destinataires non plus des extraits de rapport d'observations provisoires qui les concernent et n'ont donc pas été mis en situation d'apporter des éléments d'éclairage à la Chambre.

Par conséquent, je ne peux que constater à regret, à plusieurs reprises, une déconnexion entre les analyses détaillées des magistrats et la réalité des situations décrites.

3. LES MESURES RECOMMANDEES PAR LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES QUI SERONT ENGAGEES PAR LA COMMUNE

En dépit des réserves émises précédemment, et en cohérence avec la conception que je me fais du rôle des Chambres régionales des comptes, je conclurai mon propos en précisant, pour chaque rappel au droit et recommandation, les mesures mises en œuvre et celles qui seront prochainement diligentées.

3.1 Les rappels au droit

Rappel au droit n°1 :

Présenter au conseil municipal le rapport « du mandataire » auprès de la SEMIC, en particulier celui portant sur les modifications statutaires de décembre 2017, conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT.

Il apparaît nécessaire de préciser que la commune a toujours satisfait aux obligations légales qui s'imposent à elle en termes de présentation au conseil municipal, d'une part, du rapport

d'activité de Créteil Habitat SEMIC et, d'autre part, des bilans financiers annuels prévisionnels des opérations concédées.

Depuis le transfert de la compétence aménagement à GPSEA, et par conséquent de la gestion des opérations concédées, j'ai souhaité que les comptes rendus financiers annuels des opérations d'aménagement (CRAC), une fois adoptés par le conseil de territoire, puissent ensuite être communiqués pour information au conseil municipal, alors que cela ne constitue plus une obligation.

Pour autant, la commune prend acte de la nécessité de présenter chaque année au conseil municipal le rapport des représentants de la Ville au sein du conseil d'administration de Créteil Habitat SEMIC, dit le rapport « du mandataire », qui porte notamment sur les modifications des statuts de la société.

Rappel au droit n°2 :

S'accorder sans délai avec GPSEA sur son entrée au capital de la société Créteil-Habitat-SEMIC, conformément à l'article L. 1521-1 du CGCT, et préparer avec lui les modalités financières de la cession ultérieure de l'essentiel du capital de la société, de façon à la réaliser dès le rendu exécutoire du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH).

La commune regrette que les développements de la Chambre qui fondent ce rappel au droit ne fournissent que peu d'éléments sur la mise en œuvre financière et opérationnelle de cette cession d'actions à Grand Paris Sud Est Avenir. Je porterai néanmoins à la connaissance des instances du Territoire cette préconisation.

Rappel au droit n°3 :

Procéder aux amortissements dans le budget annexe conformément à l'instruction comptable M14.

Sur la période sous revue, aucune dépense n'a été réalisée sur les comptes mentionnés par la Chambre et donc il est tout naturel qu'il n'ait été procédé à aucun amortissement.

Par ailleurs, les montants qui apparaissent au compte de gestion sur les natures comptables concernées correspondent à des dépenses antérieures à l'adoption du plan d'amortissement du budget annexe. Comme cela a été confirmé par la Trésorerie municipale, l'amortissement des

biens n'est pas rétroactif. C'est donc à juste titre que la commune n'a pas amorti les montants correspondants antérieurs à l'adoption du plan d'amortissement.

Pour autant, si à l'avenir des dépenses étaient réalisées sur les natures comptables mis en exergue par le rapport, la collectivité procédera à leur amortissement comme le prévoit le plan d'amortissement du budget annexe.

Rappel au droit n°4 :

Constater une provision pour dépréciation des créances anciennes lorsque le recouvrement est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, conformément à l'article R.2321-2 du CGCT.

La commune a présenté dans son budget primitif 2021 une ligne budgétaire dédiée à ce provisionnement. Compte tenu des créances anciennes en question, il s'agit d'une démarche qui ne peut être que progressive.

Rappel au droit n°5 :

Doter le budget annexe d'un compte au Trésor (compte 515) en application de l'article R. 2221-84 du CGCT.

La commune précise que le budget annexe chauffage urbain a été créé sans compte au trésor et que la Trésorerie municipale n'a jamais proposé à la collectivité la création d'un tel compte. Pour autant, la collectivité est tout à fait disposée à conduire une réflexion avec la Trésorerie municipale pour envisager la création de ce compte, et s'engage à suivre les éventuelles préconisations du comptable public en la matière.

Rappel au droit n°6 :

Délibérer sur le temps de travail des agents afin d'en régulariser la durée annuelle et d'arrêter les différents cycles de travail ainsi que le régime des récupérations et absences autorisées, conformément au décret du 12 juillet 2001.

Ce rappel au droit anticipe les obligations induites par la loi du 6 août 2019 auxquelles la collectivité a toujours eu pour intention de se conformer que ce soit sur le fond comme sur le respect des délais laissés pour leur mise en œuvre.

En effet, en qui concerne le temps de travail, la commune conformément aux dispositions légales qui mettent fin au régime dérogatoire aux 35 heures et prévoient un retour à 1 607 heures par an, a engagé ce chantier. A cet égard, le comité technique dans sa séance du 16 avril 2021 a émis un avis favorable sur le sujet et le conseil municipal dans sa séance du 28 juin 2021 aura à se prononcer sur la mise en œuvre de ce nouveau régime de temps de travail pour une mise en application, comme le texte le prévoit, au 1er janvier 2022.

En ce qui concerne les autorisation d'absences, il m'apparaît nécessaire de rappeler que si les collectivités peuvent se référer aux jours d'autorisations d'absence, notamment pour raisons familiales, en vigueur dans la fonction publique d'Etat, rien ne leur empêche, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, de prévoir des dispositions plus favorables que celles en vigueur à l'Etat comme a pu le confirmer le Ministre de la fonction publique en réponse à la question écrite n°20151 publiée au journal officiel du 5 mai 2016.

La commune disposait donc, contrairement à ce que précise la Chambre, de la faculté, en tant qu'employeur, d'accorder à son personnel des autorisations spéciales d'absences complémentaires à celles en vigueur à l'Etat.

Pour autant, compte tenu que l'article 45 de la loi du 6 août 2019 a prévu de procéder à l'harmonisation des autorisations d'absence pour raisons familiales applicables dans la fonction publique, la collectivité veillera à mettre en œuvre le nouveau régime en la matière une fois que la publication du décret en Conseil d'Etat, dont l'objet est de déterminer la liste des autorisations spéciales d'absence, leurs conditions d'octroi et de préciser celles qui sont accordées de droit, sera intervenue.

Rappel au droit n°7 :

Mettre fin aux irrégularités d'attribution de Rifseep et d'IEMP à des personnels non éligibles conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

La commune conteste le fondement des irrégularités relevées par la Chambre concernant l'octroi de deux primes à des personnels supposées non éligibles.

Le passage au RIFSEEP pour l'ensemble des agents, une fois que tous les cadres d'emploi que connaît la collectivité auront fait l'objet de la publication des décrets stabilisant l'application de ce nouveau régime indemnitaire, permettra de conforter les intentions qui étaient celles de la commune pour les agents non-titulaires.

Rappel au droit n°8 :

Exiger des associations subventionnées des rapports annuels permettant de connaître l'usage des subventions accordées conformément à l'article L. 1611-4 CGCT et comprenant la valorisation des mises à disposition de locaux et de personnels.

La commune tient à rappeler que chaque année lorsque les associations subventionnées sollicitent le renouvellement du soutien financier de la collectivité, ces dernières sont invitées, conformément à l'article L. 1611-4 CGCT, à fournir leurs documents financiers (compte de résultat, bilan, budget prévisionnels…), leur rapport d'activité ou le bilan des actions menées et l'ensemble des documents qu'elles jugent utiles pour attester de l'usage de la subvention versée.

A ce titre, les conventions qui lient certaines associations à la commune mentionnent expressément cette obligation de transmission de ces documents étant précisé que tout refus de communication entraîne le non-versement de la subvention communale.

Si le contenu des documents transmis est jugé, comme le précise le rapport, non suffisamment précis ou ne comportant pas la valorisation des mises à disposition de locaux et de personnels, la commune veillera, en lien avec les associations concernées, à ce que ces éléments figurent à l'avenir. Par ailleurs, la collectivité a retracé les valorisations des soutiens directs apportés aux associations au sein de l'annexe B1.7 du compte administratif de l'exercice 2020, répondant ainsi à l'obligation prévue par l'article L. 2313-1 du CGCT.

3.2 Les recommandations

Recommandation n°1 :

Identifier au sein du tableau des effectifs les emplois saisonniers qui représentent plus d'un mi-temps sur l'année.

Pour assurer l'accueil des enfants sur les différents temps et en respectant les normes d'encadrement imposées, la collectivité s'associe la collaboration d'animateurs placés sur des postes permanents. En outre, la mobilisation d'autres collaborateurs est rendue nécessaire pour couvrir tous les temps des accueils.

Au quotidien on enregistre des mouvements de personnel au gré des variations d'emploi du temps pour les étudiants ce qui génère une adaptation permanente des effectifs et des variations des fréquentations.

Consciente des enjeux qui touchent ces personnels, la politique en matière de ressources humaines conduite par la collectivité les concernant vise à leur proposer une intégration pérenne sur des emplois à temps complet - et de créer en conséquence les postes nécessaires au tableau des effectifs - plutôt que de générer pour ces agents une situation économique rendue précaire par la création d'emploi à temps non complet. La fixation d'un temps de travail moindre fragilise, en effet, la situation économique des agents qui n'ont alors que peu de possibilité, de trouver un emploi de complément pour atteindre un temps de travail sur 35 heures d'autant que l'intervention des animateurs se fait sur un temps très morcelé.

Au fil du temps, cette orientation s'est traduite par l'intégration sur des postes à temps complet de 52 agents et le conseil municipal a adopté le 9 décembre 2019 un plan d'intégration pérenne des animateurs assurant un temps plein à raison de dix intégrations par année. Ce plan est envisagé pour une période de 6 ans soit jusqu'en 2026.

Recommandation n°2 :

Appliquer le Rifseep à tous les cadres d'emplois afin d'établir un régime indemnitaire cohérent selon les responsabilités et l'engagement professionnel des agents, conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

La commune prend acte de la recommandation de la Chambre et engagera la généralisation de l'adoption du RIFSEEP aux grades concernés dès lors que la publication des décrets stabilisant l'application de ce nouveau régime indemnitaire sera intervenue pour l'ensemble des cadres d'emploi que connaît la collectivité.

Recommandation n°3 :

Contrôler la qualité de service du titulaire du marché de performance énergétique, veiller au respect de son obligation d'établir une base de données détaillée des équipements, préciser contractuellement la propriété de la base de données ainsi constituée.

La commune prend acte de cette recommandation de la Chambre. Dans le cadre de son objectif de renforcement du suivi contractuel de ses marchés les plus importants, une attention particulière sera portée au renforcement du contrôle de l'exécution et de la qualité du service rendu dans le cadre du marché de performance énergétique.

Une base de données complète de l'ensemble des équipements d'éclairage public (réseau, transformateur, candélabre, lanternes, etc.) a été réalisée conformément aux exigences de la

commune. Elle est gérée via un logiciel métier (CANDELA) que la commune peut consulter en continu et les informations qu'elle contient sont mises à jour toutes les semaines pour intégrer les interventions du prestataire. Concernant la signalisation tricolore, la base de données n'est pas totalement exhaustive mais le travail de consolidation est en cours.

La conclusion d'un avenant à ce marché sera prochainement envisagée afin de préciser contractuellement la propriété de la base de données et de garantir son utilisation à court, moyen et long terme par la commune.

Recommandation n°4 :

Faire respecter directement par la société concessionnaire du chauffage urbain les obligations d'information annuelle concernant les provisions pour GER et faire clarifier dans les rapports leur distinction avec le fonds « garantie totale ».

Les différentes évolutions tarifaires décidées par la collectivité ont toujours eu pour objectif une baisse directe de la tarification aux abonnés et la mise en place de moyens d'énergie renouvelables et de récupération supplémentaires pour effacer les énergies fossiles et éviter une augmentation erratique du tarif aux abonnés.

La commune prend acte de cette recommandation de la Chambre qui indique la nécessité de renforcer le pilotage et la mise à disposition de l'information dans le cadre de la délégation de service public relative au chauffage urbain. Une démarche de pilotage renforcé des délégations de services publics, tant du point de vue financier que du service rendu en lien avec la tarification appliquée, s'engagera dès le quatrième trimestre 2021.

Recommandation n°5 :

Établir un plan pluriannuel d'investissement pour le chauffage urbain en lien avec le délégataire.

La commune tient à préciser que si elle n'a effectivement pas formalisé au sein d'un plan pluriannuel d'investissement le choix de l'un des scénarios d'évolution étudiés dans le cadre de la mise à jour de son schéma directeur en 2017, les orientations budgétaires annuelles et pluriannuelles sont toutefois débattues tous les ans lors de l'adoption du DOB et attestent du choix d'une stratégie d'investissement claire et assumée.

De plus, l'engagement depuis plusieurs années de travaux d'envergure afin, d'une part,

renforcer la part des énergies renouvelables et de récupération au sein du réseau de chauffage et, d'autre part, favoriser son extension progressive vers de nouveaux quartiers d'habitation démontrent pleinement la poursuite d'une stratégie d'investissement volontariste, anticipée et lisible.

L'ensemble des informations précisées et la stratégie pluriannuelle d'ores et déjà portée et communiquée par la commune pourront trouver leur traduction dans un PPI.

Recommandation n°6 :

Régulariser par délibération le reversement en cascade des subventions municipales.

La commune prend acte de la recommandation de la Chambre et tient à préciser que, depuis son précédent contrôle réalisé en 2007, la collectivité n'a jamais cessé d'améliorer ses outils de suivi et de contrôle des subventions attribuées au tissu associatif, notamment sportif.

Suite aux remarques de la Chambre, la collectivité a engagé un travail complémentaire en lien avec les deux associations sportives, afin d'améliorer la lisibilité de l'attribution de leurs subventions. Ainsi a été présentée au BP 2021 une annexe à la délibération d'attribution des subventions détaillant pour l'Union Sportive de Créteil la répartition précise des montants dédiés à chacune des 30 associations membres.

Une démarche a, par ailleurs, été conduite et finalisée avec l'Office municipal des sports pour clarifier et mieux encadrer le reversement de la subvention communale à d'autres structures sportives. Un avenant à la convention a ainsi été adoptée au conseil municipal du 12 avril 2021 afin de prévoir expressément le reversement à d'autres organismes, la formalisation de conventions entre l'OMS et les structures bénéficiaires du reversement.

* *
*

En conclusion, la lecture du rapport d'observations définitives vient, à mon sens, témoigner du sérieux et de la qualité des fondamentaux de gestion de la collectivité ainsi que du strict respect des procédures et de la réglementation encadrant l'action communale. Les développements et observations formulés par la Chambre – très techniques et parfois complexes au demeurant – traduisent les exigences règlementaires qui sont le cadre de l'action publique, à laquelle la commune s'attache à répondre.

La compréhension des enjeux de l'action municipale, et intercommunale, trouve cependant ses limites du fait, d'une part, d'une approche souvent théorique, peu opérationnelle et parfois contestable, sans que la Chambre propose à cet égard des éléments de mise en œuvre tangibles, et, d'autre part, d'une approche par les seuls coûts, parfois en opportunité.

L'année écoulée et la crise que nous traversons me semblent sur ce point conforter mon propos. Les magistrats n'ont pu, au regard des temps de l'instruction, analyser l'action de la Ville mise en œuvre depuis mars 2020 pour faire face à la pandémie de la Covid-19. Pour l'ensemble des institutions publiques, la crise sanitaire a pourtant été un révélateur puissant de leurs forces et faiblesses préexistantes, de leur capacité à s'organiser, à se mobiliser, à innover pour soutenir et protéger nos concitoyens dans un contexte sans précédent.

Pour faire face, la Ville de Créteil a pu s'appuyer sur l'organisation et le service public que je porte et défends depuis de nombreuses années. A cet égard, ce sont pour beaucoup ce que la Chambre analyse comme des faiblesses qui ont constitué les forces sur lesquelles la commune a fondé son action.

Pour assurer la continuité du service public, et jouer son rôle de bouclier, social et sanitaire, la Municipalité a pu compter sur une communauté d'agents mobilisés, solidaires, soutenus, qui ont répondu immédiatement présents y compris sur des missions qui ne sont habituellement pas celles de la commune. Des initiatives fortes ont été menées en matière de santé, d'accompagnement des publics les plus fragiles, de continuité éducative, de soutien au pouvoir d'achat. La continuité des services a été assurée, y compris dans le cadre d'un partenariat étroit avec le service partagé de production de repas de GPSEA, pour assurer la fabrication des repas pour les enfants de soignants au sein des écoles ou leur livraison à domicile pour les personnes âgées.

Cette implication sans faille des agents a été reconnue, à travers l'attribution d'une prime exceptionnelle « covid », mais elle est surtout le fruit d'un modèle de gestion des ressources humaines qui favorise l'engagement, l'implication, et la solidarité face aux défis à relever, et qui permet de répondre présent quand l'urgence le justifie.

Aujourd'hui encore, c'est ce même personnel municipal, en complément de ses missions habituelles, qui permet le déploiement de la campagne de vaccination, 7 jours sur 7 et jusqu'à 22 heures au sein du centre de vaccination municipal. Cela représente là encore un « coût », mais cela participe d'une campagne de vaccination nécessaire qui, probablement, n'aurait pu atteindre ses objectifs sans la mobilisation des communes.

Concernant les aspects budgétaires, la Ville a également su trouver les marges de manœuvre, et faire les choix qui s'imposaient, et, ce en dépit d'une compensation limitée de la part de l'Etat. Au total, l'impact de la crise sanitaire sur le budget de la Ville s'élève à 4 M€, ce qui représente un effort conséquent mais auquel la Ville sait faire face, sans que cela ne soit fait au détriment de la qualité de son service public ou de sa politique d'investissement.

En matière d'accompagnement des acteurs du territoire, des politiques de soutien aux entreprises, aux commerces de proximité et au tissu associatif ont été menées de concert et en complète cohérence avec GPSEA et Créteil Habitat SEMIC.

Aussi, si l'analyse des organismes de contrôle constituent un levier d'amélioration certain, il me semble utile de rappeler que, très opérationnellement, les crises sont également des révélateurs puissants du rôle et de la qualité du service public, et de sa capacité à répondre présent, de manière concrète et utile, pour nos concitoyens. La Chambre appelle de ses vœux que la commune se fixe *« des objectifs d'économies ambitieux sur la masse salariale »* considérant qu'elle *« pourrait être contenue voir réduite »*. Je crois au contraire que maintenir un service public fort et de proximité, en situation de répondre aux défis quotidiens mais également aux imprévus majeurs, suppose de construire un modèle de gestion des ressources humaines mobilisateur, faisant sens, et permettant de s'inscrire dans la durée. C'est l'ambition que je continuerai de porter pour le service public à Créteil.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

MAIRIE DE CRÉTEIL ★ VAL-DE-MARNE ★

Le Maire

Laurent CATHALA

« 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