



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE VILLENEUVE-SAINT-GEORGES

(94)

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 16 avril 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	5
OBSERVATIONS	6
1 LA PROCÉDURE	6
2 UN FONCTIONNEMENT DES SERVICES PERTURBE PAR LA CRISE SANITAIRE.....	6
3 LA COLLECTIVITÉ ET SON ENVIRONNEMENT	7
4 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS	9
5 LA FIABILITÉ DES COMPTES	10
5.1 L'organisation budgétaire et comptable.....	10
5.1.1 Une réorganisation en 2019 qui doit réduire les risques de gestion des mandats et des titres..	10
5.1.2 L'amélioration du délai global de paiement	11
5.1.3 La qualité perfectible de la chaîne comptable	12
5.2 L'information budgétaire	12
5.2.1 L'insuffisante qualité des informations communiquées aux élus.....	12
5.2.2 Le contenu encore perfectible des rapports d'orientation budgétaire.....	12
5.2.3 Des prévisions budgétaires correctes au vu des taux d'exécution.....	13
5.3 L'information comptable	13
5.3.1 La qualité lacunaire de l'information sur le patrimoine communal.....	13
5.3.2 Une politique de provisionnement non conforme à la réglementation.....	14
6 LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITÉ.....	14
6.1 Une relation avec l'intercommunalité complexe et inaboutie.....	14
6.1.1 Un mode de fonctionnement laissant une place prépondérante aux communes.....	14
6.1.2 Un transfert de compétences progressif mais peu lisible.....	15
6.2 Les flux financiers engendrés par la création de la Métropole du Grand Paris.....	17
6.2.1 Un objectif de neutralité financière	17
6.2.2 Un calcul complexe du FCCT en lien avec le FPIC et les transferts d'effectifs	18
7 LA SITUATION FINANCIÈRE	20
7.1 Un pilotage financier qui s'améliore mais sans stratégie budgétaire	20
7.2 Une capacité d'autofinancement à nouveau insuffisante en 2019	21
7.2.1 Les produits de gestion.....	21
7.2.2 Les charges de gestion.....	25
7.2.3 La capacité d'autofinancement.....	29
7.3 L'interrogation sur la pérennité du financement des investissements.....	30
7.3.1 De nombreux projets dont la soutenabilité reste à démontrer	30
7.3.2 Des recettes d'investissement hors emprunt variables	31
7.3.3 Un endettement en constante augmentation	32

8	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	33
8.1	Une refonte de l'organigramme qui reste à achever	33
8.2	Une gestion des ressources humaines qui se renforce.....	34
8.2.1	Une réorganisation pour plus d'efficacité mais qui reste à achever	34
8.2.2	Un accompagnement des services renforcé depuis 2018	35
8.2.3	Mais une gestion du temps de travail à professionnaliser	35
8.3	Des effectifs qui augmentent malgré les transferts de compétences	35
8.3.1	Une réduction des effectifs en trompe l'œil sur la période.....	35
8.3.2	Une externalisation des missions inaboutie.....	36
8.4	Des procédures de gestion à renforcer afin de respecter la réglementation	37
8.4.1	Le temps de travail légal n'est pas respecté.....	37
8.4.2	La poursuite de l'aménagement des horaires de travail réduira le recours aux heures supplémentaires	38
8.4.3	Certains recours aux heures supplémentaires sont irréguliers.....	38
8.4.4	Certaines autorisations spéciales d'absence sont irrégulières.....	39
8.4.5	Des astreintes qui sont insuffisamment contrôlées.....	40
8.4.6	Un suivi de l'absentéisme qui demeure perfectible	40
8.5	Un nouveau régime indemnitaire qui doit respecter la réglementation.....	41
8.5.1	Le régime indemnitaire en vigueur entre 2014 et 2019	41
8.5.2	Le nouveau RIFSEEP à compter du 1 ^{er} janvier 2020 mis tardivement en conformité avec la réglementation	42
8.6	L'attribution des avantages en nature à mieux encadrer	43
9	LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC	44
9.1	Une organisation qui gagnerait à être renforcée par une stratégie des achats	44
9.2	Des procédures qui permettent de suivre la commande publique	45
9.3	Un contrôle interne qui reste à renforcer.....	45
9.4	Le suivi des délégations des services publics de l'eau et des marchés forains	45
9.4.1	L'importante échéance à venir de la délégation du service public de l'eau	45
9.4.2	Une gestion conflictuelle de la délégation du service public des marchés forains	46
	ANNEXES.....	48

SYNTHESE

Un environnement contraint

D'une population de 33 500 habitants, la commune de Villeneuve-Saint-Georges, située au sud du département du Val-de-Marne, est confrontée à de lourdes contraintes environnementales telles que les nuisances sonores de l'aéroport d'Orly ou le risque d'inondations qui s'est concrétisé en 2016, 2018 et 2021.

Le 1^{er} janvier 2016, Villeneuve-Saint-Georges, jusque-là commune isolée, a rejoint l'établissement public territorial (EPT) Grand-Orly Seine Bièvre, qui rassemble 24 communes. Toutefois, les transferts de compétences prévus ne sont que partiellement achevés notamment en matière d'aménagement, d'entretien et de réparation des équipements culturels et sportifs.

Une fiabilité des comptes perfectible

En 2019, la commune a réorganisé sa direction des finances. Les moyens déployés devraient pouvoir permettre de fiabiliser le paiement des mandats et la collecte des titres de recettes afin de soulager les relations avec le comptable public dont l'implication dans la gestion de la commune dépasse, de ce fait, les prérogatives classiques.

Cette nouvelle organisation pourra également s'attacher à renforcer la fiabilité des comptes en ce qui concerne la tenue des inventaires, les dotations aux amortissements et les dotations aux provisions pour risques afin que les arrêtés des comptes annuels donnent une image fiable et fidèle de l'état réel des finances de la commune.

Bien que les informations à destination des élus et du public soient encore incomplètes, notamment dans les rapports de gestion présentés en conseil municipal, la qualité des prévisions budgétaires est satisfaisante.

Une situation financière qui se dégrade

Au cours de la période examinée (2014-2019), la commune a été confrontée à un effet de ciseaux puisque ses charges de fonctionnement ont progressé plus vite que ses recettes. Ses dépenses de personnel ont connu une hausse marquée malgré des transferts partiels de compétences à l'EPT qui auraient dû lui permettre de réduire ses effectifs. Pour la première fois en 2019, sa capacité d'autofinancement est devenue insuffisante pour couvrir le service de sa dette.

Avec des bases fiscales plus faibles que dans les communes comparables et des taux d'imposition élevés au regard du profil de sa population, elle n'a eu guère de leviers pour compenser la baisse des dotations de l'État.

Du fait de la faiblesse de son autofinancement face au nombre important de ses investissements, la commune a accru l'encours de sa dette de 18 % au cours de la période sous revue. Sa capacité de désendettement s'est détériorée (23 ans en 2019), soit un niveau critique au regard du plafond de référence de 12 ans prévu pour les communes par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques. La question de la soutenabilité du programme d'investissement de la commune est donc posée.

Une gestion du personnel à améliorer

Compte tenu de l'évolution de la situation financière de la commune, les enjeux de gestion des ressources humaines sont essentiels. La commune en a pris la mesure et a engagé depuis 2014 un lourd programme de réorganisation de ses structures.

Toutefois, le prolongement de ces réorganisations reste à confirmer par une meilleure gestion du temps de travail, des heures supplémentaires et des autorisations d'absence qui, en l'état actuel, révèlent de pratiques irrégulières et engendrent des coûts non négligeables pour la commune.

Enfin, la commune doit s'assurer que l'évolution du régime indemnitaire de ses agents respecte la réglementation. En particulier, celui-ci doit s'appuyer sur la concordance entre les grades des agents et le contenu réel de leurs missions. Cela nécessite un travail de cotation des postes afin que l'application du nouveau régime indemnitaire soit transparente et incontestable.

Un contrôle interne de la commande publique à développer

Depuis 2014, les services de la commande publique ont été étoffés et professionnalisés. La culture de la commande publique s'est diffusée dans les services acheteurs.

Toutefois, le contrôle interne reste encore insuffisant notamment au regard des moyens alloués au suivi des marchés et du respect des seuils réglementaires prévus en matière d'achats.

Il en est de même du suivi des deux délégations de service public relatives à l'eau et aux marchés forains, qui reste encore trop partiel voire conflictuel. Les échéances prochaines de renouvellement de ces délégations offrent à la commune l'opportunité de revoir en profondeur les procédures de passation et de suivi. Elle doit également veiller à ce que les informations données au conseil municipal et aux tiers soient complètes et fiables.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations¹ reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : Mettre en cohérence l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable afin d'amortir à sa valeur le patrimoine de la commune. 13
- Recommandation régularité 2 : Respecter la durée légale du travail, en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. 38
- Recommandation régularité 3 : Supprimer les heures supplémentaires non conformes à la réglementation ainsi que les attributions forfaitaires d'heures supplémentaires. 39
-

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Fiabiliser la gestion du plan pluriannuel des investissements afin de s'assurer de leur adéquation avec la situation financière de la commune. 31
- Recommandation performance 2 : Intégrer la gestion des congés et des absences dans le système d'information des ressources humaines. 35
- Recommandation performance 3 : Délibérer pour adopter une procédure d'attribution et de suivi des avantages en nature. 44
- Recommandation performance 4 : Évaluer l'équilibre de la délégation du service public des marchés forains afin de procéder aux dotations aux provisions nécessaires. 47
-

¹ Les recommandations de régularité sont des rappels aux droit.
Les recommandations de performance visent à améliorer la gestion de l'organisme/collectivité/établissement.

*« 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 LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2020, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Villeneuve-Saint-Georges pour les exercices 2014 et suivants.

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

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives, qui s'est tenu le 16 avril 2021 sous la présidence de M. Romuald de Pontbriand, président de section, MM. Nicolas Defaud, Guillaume Dumay, Mathieu Marceau, Hervé Merlin, premiers conseillers, Mme Sophie Catta, première conseillère, M. Frédéric Martin-Bouyer, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Sophie Catta, première conseillère assistée de Patricia Cophornic et Nathalie Dotté, vérificatrices des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure financière.

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

La commune n'a pas répondu au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé par la chambre le 20 mai 2021, le délai de réponse étant fixé à un mois par le code des juridictions financières.

2 UN FONCTIONNEMENT DES SERVICES PERTURBE PAR LA CRISE SANITAIRE

Lors du premier confinement instauré par le Gouvernement de mars à mai 2020, des mesures ont dû être prises afin de faire fonctionner au mieux la collectivité. Des réunions de coordination hebdomadaires ont été mises en place, associant les directeurs généraux adjoints (DGA) et le directeur de cabinet sur toute la durée du confinement. Une astreinte tournante a été également décidée afin de pallier l'absence de directeur général des services (DGS). Un DGA venait chaque matin sauf le mercredi à la mairie pour signer les parapheurs en attente. Une cellule de crise a été mise en place.

Les services ont fonctionné afin de répondre aux besoins de la population. Les agents de la collectivité ont été selon les services en présentiel, en autorisation spéciale d'absence (ASA), en garde d'enfant ou en travail à domicile.

Les équipes de l'état civil ont effectué des rotations afin d'avoir une présence minimale sur site. L'obligation d'ouverture au public concernait uniquement les déclarations de décès et de naissance. L'administration a ainsi reporté les rendez-vous prévus pour les cartes nationales d'identité et les passeports, de même que pour les mariages prévus en mars et avril.

Les agents affectés aux secteurs scolaire et périscolaire ont travaillé pour pouvoir accueillir entre 10 et 15 enfants pendant les jours ouvrés entre 7 h et 19 h sans restauration.

La crèche municipale a fonctionné pour les enfants des personnels soignants. Les écoles ont accueilli les enfants en difficulté à compter du 2 juin et généralisé l'accueil à partir du 22 juin.

Un appel au volontariat pour aider les associations a été mis en place.

Le stationnement a été rendu gratuit pendant la durée du confinement, permettant d'alléger les missions de la police municipale et la rotation des équipes. Pour la gestion de l'espace public, les missions maintenues sont en lien avec la propreté des rues et le maintien de l'état de la voirie.

Le confinement a posé pour tous les employeurs publics et privés la question de la pose des congés des agents employés. À ce titre, l'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos a permis aux autorités territoriales :

- de fixer unilatéralement jusqu'à 6 jours de congés payés par agent ;
- de modifier unilatéralement les dates déjà posées par un agent ;
- d'imposer jusqu'à 10 jours de RTT par agent.

Malgré la proposition faite par la direction des ressources humaines, il n'a pas été demandé aux agents de poser de jours de congés sur la période du confinement.

Afin de venir en aide à la population, la commune a décidé de verser 50 € par enfant aux familles dont le quotient familial est inférieur à 487 €. Par convention avec la CAF, cette dernière s'est engagée à prendre en charge toute la logistique de cette aide exceptionnelle.

3 LA COLLECTIVITÉ ET SON ENVIRONNEMENT

Située au sud du département du Val-de-Marne et limitrophe du département de l'Essonne, Villeneuve-Saint-Georges s'étend sur 8,75 km². Elle est proche de l'aéroport d'Orly et se situe à 16 km au sud de Paris. La commune est reliée à Paris par le RER D.

L'environnement de la commune est marqué par les nuisances sonores liées à la proximité de l'aéroport d'Orly et le risque majeur d'inondation. Celui-ci s'est encore réalisé récemment avec les deux inondations graves, de 2016 et 2018.

Les indicateurs disponibles attestent des difficultés sociales que rencontrent les habitants de la commune par comparaison avec la population de l'Établissement Public Territorial Grand Orly Seine Bièvre (EPT GOSB), auquel appartient Villeneuve-Saint-Georges. Le profil économique et social a rendu la commune éligible à la dotation de solidarité urbaine.

Avec aujourd'hui près de 33 545 habitants, la population connaît une croissance modérée de 0,3 % par an en moyenne entre 2012 et 2017 contre 0,7 % pour l'ensemble des communes du Val-de-Marne. Malgré une population jeune puisque 45 % des habitants ont moins de 30 ans, la commune ne parvient pas à retenir ses habitants en raison d'un manque d'attractivité, en dépit d'un raccordement direct et rapide à Paris.

Avec un taux de chômage élevé de 17,0 % en 2017, contre 12,5 % en moyenne pour la région Ile-de-France, le taux de pauvreté atteint 33 %, contre 15,7 % en Ile-de-France. Le revenu

fiscal moyen par foyer est de 18 115 € contre 31 052 € en moyenne dans le département du Val-de-Marne².

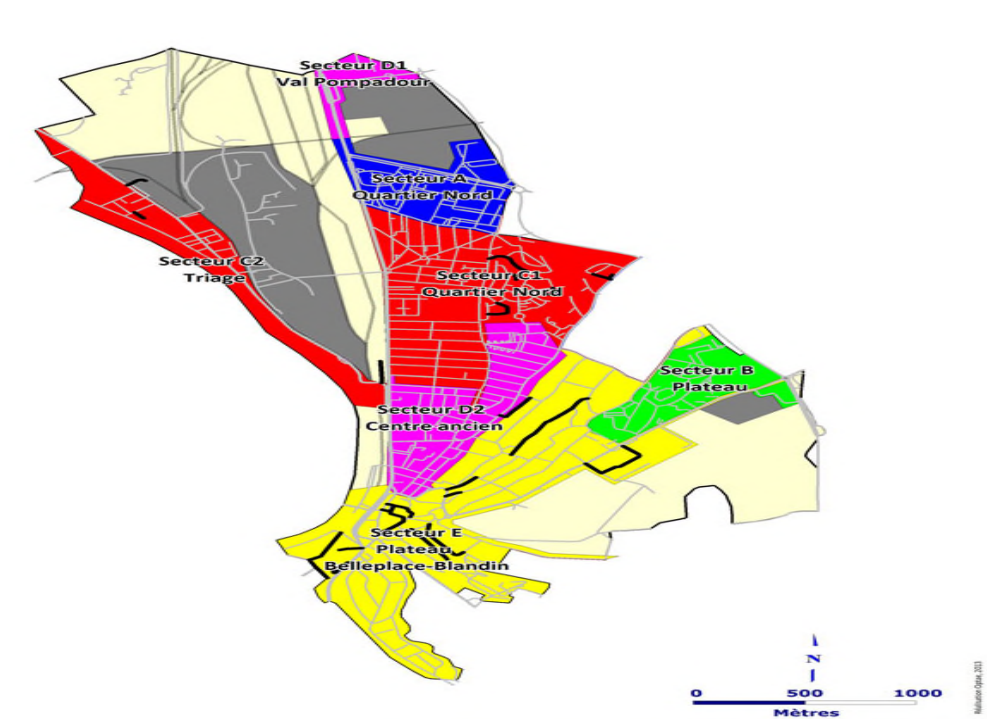
Le tissu économique est orienté vers des activités de type logistique, commerce de gros. Villeneuve-Saint-Georges héberge par ailleurs de nombreux équipements publics, dont un centre hospitalier intercommunal avec un pôle femme-enfant.

La commune est géographiquement marquée par l'histoire du chemin de fer. Lorsque ce dernier a été créé, une ligne a été construite dans la plaine, aux abords de la Seine. C'est alors que la gare de Triage a été construite, gare très importante à l'époque, qui a durablement influé sur la composition sociologique de la population. Les cheminots ont représenté jusqu'à 30 % de la population active dans les années 1930.

Le développement urbain s'est structuré autour de la juxtaposition de quartiers d'habitat individuels, de lotissements ou de cités cheminotes et d'ensembles d'habitat collectif, le plus souvent à caractère social.

Sept quartiers constituent cette commune :

Carte n° 1 : Sectorisation par quartier de Villeneuve-Saint-Georges



Source : Commune de Villeneuve-Saint-Georges

De manière générale, le parc immobilier est relativement ancien. Le centre ancien tend à se déqualifier et à se paupériser. La part de logements sociaux³ (4 739) sur le nombre total de logements de la commune (12 585) est de 36 %, contre une moyenne de 23 % pour les communes de l'EPT GOSB. Le parc de l'habitat social a donné lieu sur la dernière mandature à d'importants chantiers de rénovation urbaine, ainsi qu'à la mise en place d'un plan local de l'habitat ayant pour but de réhabiliter le parc social existant, de favoriser la mixité sociale et d'offrir un meilleur cadre de vie aux habitants, notamment des quartiers Nord et du Plateau, qui concentrent le plus de difficultés.

² Données 2019 issues de la DGFIP.

³ Données issues des fiches DGF 2019 de la commune de Villeneuve-Saint-Georges.

La commune bénéficie de plusieurs programmes d'État de la politique de la ville couvrant près de 8 000 habitants (Le Bois Matard - Le Plateau, Quartier Nord). La commune a été surclassée dans la strate des communes de plus de 40 000 habitants en reconnaissance de ces difficultés.

Les inondations de 2016, 2018 et 2021 ont imposé à la municipalité d'accélérer son programme de renaturation des berges de l'Yerres, initié en 2008. La commune est ainsi soutenue par l'État, la région, le département, l'agence de l'eau Seine Normandie et la Métropole du Grand Paris (MGP), en charge de la compétence portant sur la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) depuis 2018.

Ces inondations ont fortement impacté la commune de Villeneuve-Saint-Georges. Ainsi, en 2016, elle estime dans le rapport de son compte administratif à plus de 1 M€ le coût des inondations, investissement et fonctionnement confondus.

La chambre s'étonne cependant de la faiblesse des informations transmises au cours de l'instruction sur un événement climatique de cette importance. Elle s'interroge en conséquence sur la capacité de la commune à avoir une vision claire des enjeux et impacts de ces risques climatiques sur ses activités et sa population.

En réponse aux observations de la chambre, la maire précédente précise que ce contexte économique et social dégradé est le fait d'un manque de moyens de la commune et des problématiques économiques et sociales rencontrées, principalement liées aux difficultés sociales de la population, au risque d'inondation matérialisé à plusieurs occasions, et à l'habitat dégradé. Elle rappelle que les projets d'investissement alors mis en œuvre ont eu pour objectif de contrecarrer le cycle de dégradation observé sur le territoire de la commune, en lien avec ses partenaires publics. Elle souligne également le fait que ces projets, de longue haleine, nécessitent une vision de long terme ainsi qu'une cohérence globale dont les effets ne peuvent être immédiatement visibles.

4 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans son précédent contrôle des comptes et de la gestion de 2012, la chambre avait formulé des recommandations sur le suivi de la délégation du service public (DSP) de l'eau, la fiabilité des comptes, la commande publique, la gestion des ressources humaines et le suivi des associations.

Concernant la DSP de l'eau, la commune de Villeneuve-Saint-Georges n'a pas suivi les recommandations de remise en concurrence. Elle ne s'est pas non plus appropriée les recommandations relatives au suivi du délégataire.

La maire précédente justifie cela non par un refus de faire mais par une mauvaise anticipation des délais de la part de la commune pour mener à bien la remise en concurrence de cette DSP.

La chambre prend note de ces éléments et invite la commune à améliorer le suivi de ses DSP.

La fiabilité des comptes s'est améliorée sur le recouvrement des factures du périscolaire avec la mise en place du titre payable par internet (TIPI). Le suivi des immobilisations et l'état de l'actif n'ont toutefois pas été améliorés.

La commune a renforcé ses procédures pour la commande publique.

Elle a également mené de nombreux chantiers en matière de gestion des ressources humaines allant dans le sens d'une meilleure adéquation des emplois et des compétences, avec plus particulièrement la création d'un service spécifique en 2019.

Enfin, concernant les subventions aux associations, le personnel de l'association « l'Accueil » a été rattaché au personnel du CCAS dans le cadre d'une régie directe depuis le 1^{er} août 2016.

Observations et recommandations de la chambre	Suites données par la commune	Justification
DSP		
DSP à remettre en concurrence avant 2015	Non mise en œuvre (NMO)	La commune ne s'est pas mise en ordre de marche pour effectuer dans de bonnes conditions le renouvellement de sa DSP
Connaitre le nombre d'abonnés	Non mise en œuvre (NMO)	La commune n'a pas communiqué d'éléments à la chambre sur cette observation
Connaitre le détail des réseaux de distribution d'eau potable	Non mise en œuvre (NMO)	La commune n'a pas communiqué d'éléments à la chambre sur cette observation
Renforcer les moyens de pilotage du service de l'eau conformément à ses objectifs de réorganisation opérationnelle	Non mise en œuvre (NMO)	La commune n'a pas communiqué d'éléments à la chambre sur cette observation
FIABILITÉ DES COMPTES		
Améliorer la fiabilité des comptes d'immobilisations corporelles par un suivi actualisé des opérations physiques	Non mise en œuvre (NMO)	Les observations de la chambre sont identiques à celles effectuées en 2012
Établir dans les meilleurs délais un état de l'actif conformes aux prescriptions de l'instruction M14	Non mise en œuvre (NMO)	Les observations de la chambre sont identiques à celles effectuées en 2012
Améliorer le recouvrement des facturations des prestations périscolaires	Totalement mise en œuvre (TMO)	La commune a déployé le TIPI en lien avec le comptable public
COMMANDE PUBLIQUE		
Formaliser les procédures internes en matière de commande publique	Mise en œuvre en cours (MOC)	Certains pans de la commande publique nécessitent encore aujourd'hui une formalisation
GESTION DES RESSOURCES HUMAINES		
Mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des effectifs	Mise en œuvre en cours (MOC)	La création d'un service dédié est un préalable
Procéder à la rémunération des agents du centre communal d'action sociale (CCAS) sur le budget propre et non sur celui de la commune	Totalement mise en œuvre (TMO)	Les agents du CCAS sont bien rémunérés sur le budget du CCAS
SUBVENTIONS VERSÉES À DES ASSOCIATIONS		
Établir deux conventions distinctes pour les subventions versées à l'association « l'accueil » : - une recouvrant la subvention versée au budget de l'association, - et l'autre recouvrant les frais de participation de la ville aux frais de fonctionnement de la cuisine pour la restauration du personnel communal.	Non mise en œuvre (NMO)	La commune n'a pas communiqué d'éléments permettant de considérer cette recommandation comme étant mise en œuvre

5 LA FIABILITÉ DES COMPTES

5.1 L'organisation budgétaire et comptable

5.1.1 Une réorganisation en 2019 qui doit réduire les risques de gestion des mandats et des titres

La direction des finances et du conseil de gestion se compose de sept agents. Une directrice, une directrice adjointe également en charge du service comptable, et un service comptable composé de cinq agents. Un poste de conseiller en gestion et en recherche de financements extérieurs, directement rattaché à la directrice des finances est actuellement vacant, depuis le

départ de cette dernière de la collectivité en avril 2020. Le poste de directeur des finances est, à la date de dépôt du présent rapport d'observations provisoires, toujours vacant.

La direction des finances et du contrôle de gestion a été récemment réorganisée, en 2019. Le service comptabilité rencontrait en effet de nombreuses difficultés concernant le mandatement des titres de recettes ordinaires qui nécessitent l'intervention régulière du comptable public au-delà de ses prérogatives. Ce dernier alertait régulièrement les services de la commune sur la nécessité d'émettre des titres de recettes afin de régulariser leur recouvrement.

La réorganisation de 2019 a permis d'assurer une polyvalence nécessaire entre le mandatement des dépenses et des recettes, mais aussi de confier au service de nouvelles missions :

- gestion de l'inventaire : entrées et sorties des immobilisations, amortissements, intégration des travaux et études en cours ;
- subventions reçues : demande de versement, tableau de suivi, engagement des subventions, émission des titres de recettes ;
- dématérialisation des déclarations de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE).

Sur la période sous revue, de nombreux chantiers ont dû être mis en place à la direction des finances, à l'image des autres directions support. Plusieurs documents administratifs structurants ont ainsi été rédigés à destination des agents de la direction mais également des autres services. Un projet de direction a été adopté en 2017. Un guide de procédures a également été mis à la disposition des agents. Ce guide doit toutefois être complété, car certaines procédures types sont à ce jour manquantes. Il s'agit notamment des fiches concernant l'enregistrement d'un marché, la gestion des factures sous Chorus⁴, la gestion des délais de paiement, la vérification des flux pour la trésorerie, et certaines procédures de fin d'exercice.

5.1.2 L'amélioration du délai global de paiement

Aux termes des dispositions réglementaires en vigueur, le délai maximum de paiement d'une collectivité territoriale est fixé à 30 jours. L'ordonnateur et le comptable public disposant respectivement de 20 jours et de 10 jours pour réaliser les missions qui leur incombent.

Les délais de paiement erratiques sur la période sont symptomatiques d'un circuit des factures et des titres, perfectible. L'organisation de la chaîne comptable n'a pas évolué entre 2014 et 2020 et la dématérialisation de la chaîne comptable n'a pas été suivie d'une réorganisation des procédures, ce que regrette la chambre.

Afin de réduire le délai global de paiement constaté, qui dépasse régulièrement le seuil légal, la direction des finances a produit plusieurs notes sur la période contrôlée à destination des services afin de leur rappeler les exigences légales et alerter sur les dépassements en termes de délais par service.

Par ailleurs, la chambre constate que la comptabilité d'engagement, pourtant obligatoire, n'est pas systématiquement respectée à Villeneuve-Saint-Georges, comme l'attestent des rappels à l'ordre réguliers émanant de la direction des finances, par le biais de notes internes.

Malgré ce contexte, les délais de paiement de l'ordonnateur s'améliorent. Ils baissent de 37 jours en 2017 à 28 en 2018 mais restent supérieurs au délai maximum de 20 jours.

⁴ Outil de gestion financière, budgétaire et comptable.

5.1.3 La qualité perfectible de la chaîne comptable

Les rejets et les annulations sont suivis depuis 2018 dans un tableau.

Dans son rapport d'analyse de 2018 sur le circuit de la dépense de la commune, le comptable public fait le constat de la persistance d'anomalies d'importance. Ainsi, le taux de rejet des mandats s'établit à 3,55 % en 2018, la comptable publique précisant qu'il y a encore « *trop de difficultés, notamment en lien avec les pièces justificatives qui sont étrangères ou absentes à la nature de la dépense* ».

Des améliorations sont toutefois perceptibles, concernant par exemple la transmission des RIB et des contrats, justifiant de poursuivre le travail sur la transmission systématique des pièces justificatives et des délais de régularisation des pièces mises en instance.

5.2 L'information budgétaire

5.2.1 L'insuffisante qualité des informations communiquées aux élus

À de nombreuses reprises, la chambre a constaté des incohérences dans les données communiquées par la commune de Villeneuve-Saint-Georges et parfois au sein du même document⁵. Le suivi des dépenses d'investissement réalisées et à venir est également problématique, puisqu'aucun des documents présentés dans ce domaine ne concorde.

La chambre regrette des informations souvent parcellaires dans les rapports d'analyse des comptes administratifs. Ainsi, l'analyse de l'endettement est absente du rapport du compte administratif de 2019, alors que la situation à ce sujet devient préoccupante pour la commune.

L'information aux élus est en conséquence lacunaire et nécessite une plus grande vigilance afin que des corrections soient apportées dans les meilleurs délais.

5.2.2 Le contenu encore perfectible des rapports d'orientation budgétaire

Au cours de la période examinée, les débats d'orientation budgétaire (DOB) se sont déroulés dans les deux mois précédant le vote du budget, conformément à la loi.⁶

Les notes d'accompagnement des DOB, devenues rapports d'orientation budgétaire (ROB) depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », présentent des éléments rétrospectifs globaux, mais qui comportent peu d'indications sur les données prévisionnelles à l'origine des inscriptions budgétaires. Ils se confondent parfois à ce titre avec le rapport présentant les résultats du compte administratif de l'année N-1.

L'information contenue dans les documents d'orientation budgétaire s'est peu à peu étoffée sur la période étudiée, notamment à compter du ROB de 2017, qui reprend de manière plus complète les attendus de la loi NOTRe. En effet, depuis la loi du 7 août 2015, les ROB doivent fournir des informations spécifiquement énumérées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), parmi lesquelles figurent les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, la présentation des engagements pluriannuels, la structure et la gestion de l'encours de la dette contractée et les perspectives à venir pour le projet de budget.

⁵ Le rapport du compte administratif de 2019 ne présente pas le même montant de produits exceptionnels dans le document.

⁶ Article L. 2312-1 du CGCT : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. ».

Il convient de poursuivre les efforts entrepris en vue d'améliorer le contenu des ROB afin que l'assemblée délibérante et les administrés disposent de l'ensemble des informations d'ordre budgétaire et financier prévues par la réglementation. Ces éléments concernent entre autres les hypothèses d'évolutions retenues pour construire le projet de budget ainsi que le détail des dépenses de personnel.

5.2.3 Des prévisions budgétaires correctes au vu des taux d'exécution

La chambre a examiné les taux d'exécution budgétaire entre 2014 et 2019, en tenant compte des rattachements et des reports. Les taux observés attestent d'une bonne capacité de projection et n'appellent pas d'observation de la chambre.

Tableau n° 1 : Taux d'exécution budgétaire entre 2014 et 2019 (en %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Fonctionnement					
Dépenses	96	95	98	97	98	98
Recettes	106	105	101	102	103	100
	Investissement					
Dépenses	88	73	76	74	72	85
Recettes	80	74	77	75	59	72

Source : CRC d'après les comptes administratifs

5.3 L'information comptable

5.3.1 La qualité lacunaire de l'information sur le patrimoine communal

L'ordonnateur et le comptable ont transmis des documents qui ne sont pas arrêtés à la même date (31 décembre 2017 pour le comptable et 7 juillet 2020 pour l'ordonnateur). Ils ne sont par conséquent pas comparables.

À la date du 31 décembre 2017, le document établi par les services du comptable public fait ressortir une différence de plus de 73 M€ entre son état de l'actif et l'inventaire de l'ordonnateur, soit une différence représentant 36 % de l'état de l'actif. Malgré les relances du comptable public, les services de la commune n'ont pas donné suite pour que cette différence de 73 M€ puisse être résorbée.

Dans ce contexte, la commune est pénalisée par la méconnaissance de son patrimoine. En outre, celle-ci rend non fiable le calcul des dotations aux amortissements.

En réponse aux observations de la chambre, la commune reconnaît l'intérêt de la bonne application de cette exigence réglementaire et affirme que des travaux ont déjà débuté avec le comptable public.

La chambre prend note de l'engagement de ce chantier.

Recommandation régularité 1 : Mettre en cohérence l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable afin d'amortir à sa valeur le patrimoine de la commune.

5.3.2 Une politique de provisionnement non conforme à la réglementation

Le provisionnement permet de constater une dépréciation ou un risque. Comptablement, l'opération se traduit à la fois par une dépense de fonctionnement (la dotation) et un crédit au compte de bilan (la provision).

En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. L'instruction M14 et le CGCT précisent qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. Les provisions doivent être constituées à hauteur du risque d'irrecouvrabilité des créances, estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

La chambre constate l'absence de politique de provisionnement. Or, les délibérations traitant des créances irrécouvrables montrent qu'elles sont nombreuses. De même, les nombreux contentieux en cours nécessiteraient de mener une politique de provisionnement adaptée aux risques juridiques auxquels la commune est exposée. Enfin, aucun provisionnement n'est effectué concernant les compte-épargne temps des agents de la commune.

La chambre invite par conséquent la commune à procéder à une revue annuelle des risques nécessitant un provisionnement.

6 LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITÉ

6.1 Une relation avec l'intercommunalité complexe et inaboutie

6.1.1 Un mode de fonctionnement laissant une place prépondérante aux communes

Le 1^{er} janvier 2016, Villeneuve-Saint-Georges auparavant commune isolée, a rejoint EPT 12 « Grand-Orly Seine Bièvre », qui rassemble 24 communes⁷ et près de 700 000 habitants.

L'EPT GOSB a élaboré une charte de gouvernance qui précise le rôle attribué à l'établissement ainsi que ses règles de fonctionnement. Cette charte de gouvernance acte le fonctionnement de l'EPT en « *coopérative de villes* »⁸ dont il doit se faire le « *relais* ». Ces principes semblent attester d'une certaine prudence de l'échelon communal envers l'échelon intercommunal.

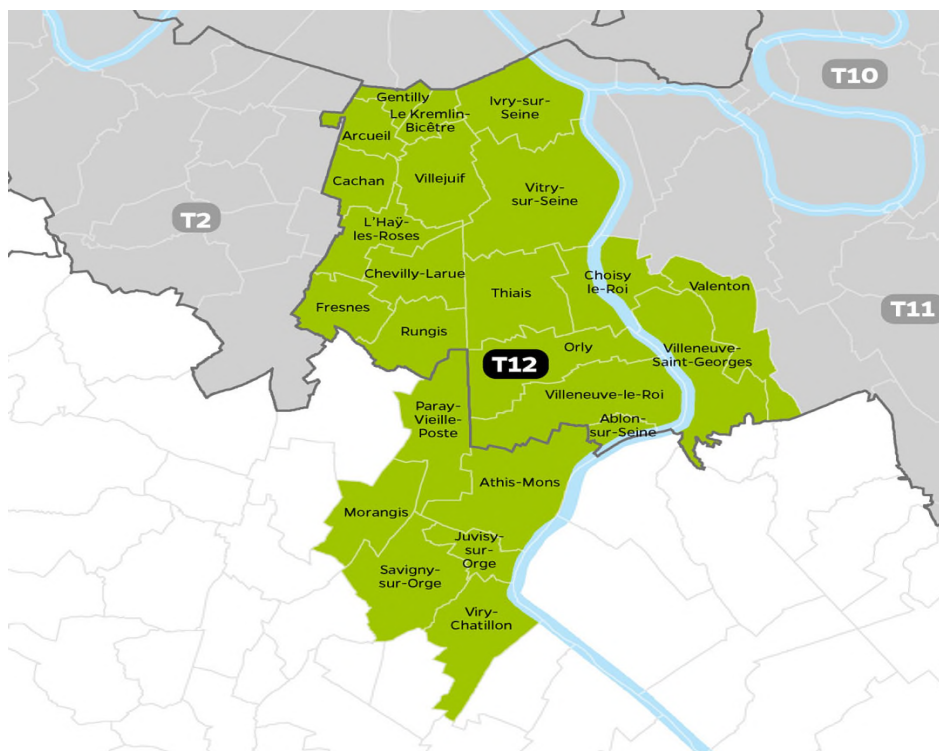
L'intégration territoriale s'est faite progressivement et un pacte financier, fiscal et social devait être établi dans les deux ans suivant la création de l'EPT afin de garantir notamment le niveau des ressources financières des entités préexistantes. La chambre constate que ce pacte n'a pas été établi. Seule une révision annuelle du fonds de compensation des charges transférées (FCCT) a été mise en place ainsi qu'une conférence des maires avec pour vocation d'arbitrer sur les écarts.

⁷ Ablon-sur-Seine, Arcueil, Athis-Mons, Cachan, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Fresnes, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Juvisy-sur-Orge, le Kremlin-Bicêtre, l'Haÿ-les-Roses, Morangis, Orly, Paray-Vieille-Poste, Rungis, Savigny-sur-Orge, Thiais, Valenton, Villejuif, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges, Viry-Châtillon et Vitry-sur-Seine.

⁸ <https://www.grandorlyseinebievre.fr/fileadmin/Presentation/charte-de-gouvernance.pdf>

En réponse aux observations de la chambre, l'EPT GOSB affirme qu'un pacte financier, fiscal et social sera inscrit à l'agenda dès la première année de la nouvelle mandature. L'EPT justifie l'absence de pacte jusqu'alors par le manque de visibilité institutionnelle offert aux EPT. Il affirme également avoir concentré ses efforts à la suite de sa création sur les transferts de compétences imposés par la loi NOTRe et la continuité, malgré ces transferts, du service public. Enfin, il précise qu'en l'absence de pacte financier, fiscal et social, les flux financiers entre les communes et l'EPT ont été discutés dans différentes réunions de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

**Carte n° 2 : Situation géographique de la commune
au sein de l'EPT « Grand-Orly Seine Bièvre »**



Source : Établissement public territorial « Grand-Orly Seine Bièvre »

6.1.2 Un transfert de compétences progressif mais peu lisible

Echelonnés entre 2016 et 2018, les transferts de compétences communales à l'EPT sont parfois inaboutis et rendus complexes par des dispositifs croisés de conventions EPT/communes et de délégation de compétences de l'EPT vers les communes.

En réponse à cette observation de la chambre, l'EPT impute cette complexité aux délais contraints imposés par le législateur ainsi qu'à l'ampleur de la tâche que constitue la création intégrale d'un EPT. Quant à lui, l'EPT considère que les circonstances rendaient impossible la reprise de compétences telles que la gestion des déchets et l'assainissement en un temps si court. Il a ainsi convenu de fonctionner par convention avec ses communes membres pour organiser une année de transition.

La chambre prend acte de l'intérêt de conventions dans la mise en place transitoire d'un transfert de compétences. Toutefois, le dispositif adopté a occasionné un morcellement des compétences et l'instauration de flux financiers inutilement complexes. La chambre constate qu'il est illisible pour le citoyen.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016, les compétences – politique de la ville, assainissement et eau, gestion des déchets ménagers, plan local d'urbanisme (PLU) – sont en principe transférées de droit à l'EPT. Toutefois, trois d'entre elles ont fait l'objet de conventions de gestion pour permettre à la commune de continuer à les exercer à titre temporaire pour le compte de l'EPT : collecte et traitement des ordures ménagères, gestion de l'eau et de l'assainissement, urbanisme.

Trois compétences sont partagées entre l'EPT et la MGP et ont dû faire l'objet d'une définition de l'intérêt métropolitain : l'habitat, l'aménagement et le développement économique. L'intérêt métropolitain, défini par le conseil de la métropole, permet de distinguer dans une compétence les actions qui doivent être prises en charge par la métropole. Le conseil de la métropole devait se prononcer avant le 31 décembre 2017 pour en définir les contours. La partie des compétences qui n'a pas été déclarée d'intérêt métropolitain est exercée par les établissements publics territoriaux.

L'EPT s'est prononcé dans les délais légaux sur la définition de l'intérêt territorial, pour :

- la compétence construction, entretien et fonctionnement des équipements culturels et socio-culturels – n° 2017-11-07-804 ;
- la compétence construction, entretien et fonctionnement des équipements socioéducatifs et sportifs – n° 2017-11-07-805 ;
- la compétence construction, aménagement et entretien de la voirie - n° 2017-11-07-806 ;
- la compétence action sociale – délibération n° 2017-11-807 du 7 novembre 2017 ;
- la compétence développement économique – délibération n° 2018-02-13-914 du 13 février 2018 ;
- la compétence aménagement – délibération n° 2018-02-13-903 du 13 février 2018.

En matière d'aménagement, l'EPT a délibéré le 13 février 2018 afin d'établir la liste des opérations d'intérêt territorial.

À Villeneuve-Saint-Georges, sont concernés la ZAC de la Pologne et le projet d'habitat adapté, le quartier de Triage, le projet Confluence, le projet de renaturation des berges de l'Yerres, le projet de renouvellement urbain du Centre-Ville et du Quartier Nord et du Plateau. Si le transfert est effectif aux termes de la délibération prise par l'EPT, cette dernière acte en même temps que « *le maire de la commune, ou son représentant en tant que conseiller territorial, reste le pilote des opérations d'aménagement* » et a délégation de signature pour tous les actes ne nécessitant pas une saisine des instances de l'EPT. Dans la pratique, ce mode de fonctionnement n'est pas conforme aux attendus des transferts de compétences actés.

En réponse aux observations de la chambre, l'EPT confirme être le pilote des opérations d'aménagement d'intérêt territorial conformément à la loi. Il affirme que ce pilotage est assuré en lien étroit avec les communes comme cela est spécifié dans sa charte de gouvernance.

La chambre s'étonne que l'EPT contredise par cette réponse sa propre délibération du 13 février 2018 qui l'engage au même titre que ses communes membres. En conséquence, la chambre maintient que ce mode de fonctionnement n'est pas conforme aux transferts de compétence établis par la loi.

En réponse aux observations de la chambre, l'EPT confirme le contenu de la convention concernant les équipements culturels et sportifs⁹, ajoutant qu'en 2021, tous les contrats seraient bien repris directement par l'EPT. En matière de voirie, il a été décidé que les voies déjà transférées devaient respecter un intérêt territorial « socle ». Ainsi, Villeneuve-Saint-Georges conserve la gestion de la voirie alors que certaines communes de l'EPT ont souhaité la transférer intégralement à l'EPT GOSB.

⁹ En matière d'équipements culturels et sportifs, quatre équipements de la commune de Villeneuve-Saint-Georges sont transférés : le conservatoire, les deux médiathèques et le théâtre. Cependant, par le biais d'une convention avec l'EPT, la commune continue de financer l'entretien, les réparations, l'électricité et le chauffage de ces équipements.

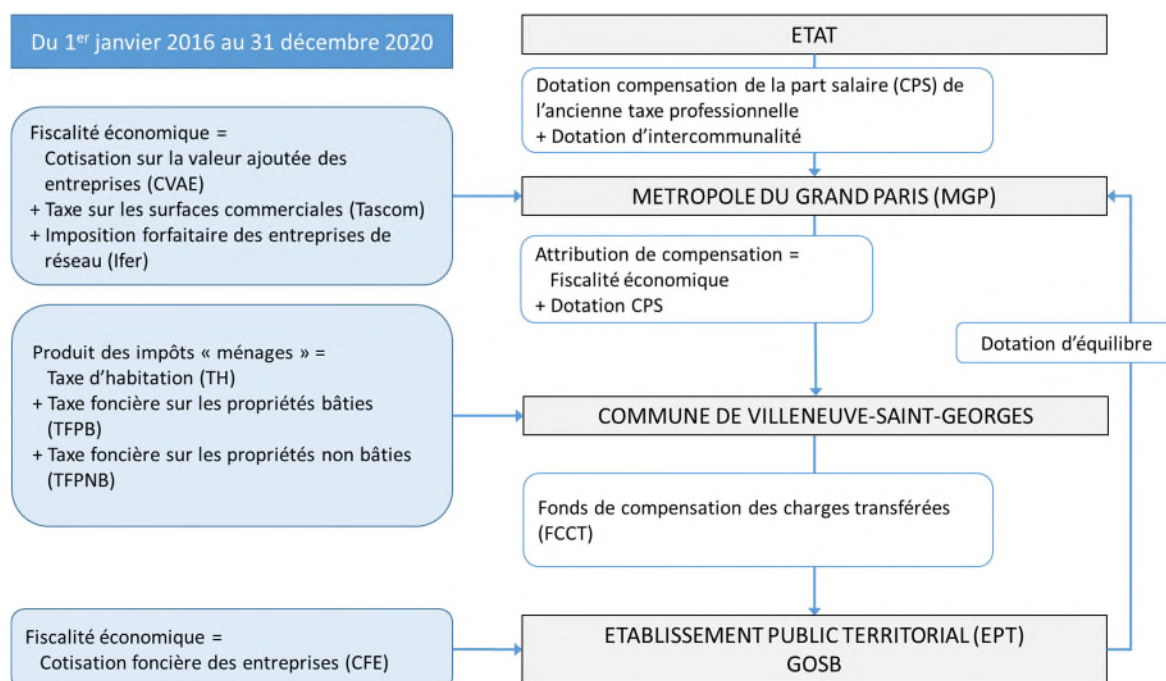
6.2 Les flux financiers engendrés par la création de la Métropole du Grand Paris

6.2.1 Un objectif de neutralité financière

Le territoire et la commune ont adopté un principe de « neutralité financière » des compétences transférées. Le coût réel d'exercice de chaque compétence transférée est évalué et compensé par la commune qui verse chaque année le FCCT à l'EPT.

Avant 2016, Villeneuve-Saint-Georges n'appartenait à aucune intercommunalité ; depuis, des flux financiers ont été créés entre les trois entités que sont l'EPT, la MGP et la commune. L'annexe n° 3 présente l'évolution de ces flux financiers sur la période étudiée ainsi que leur devenir à compter de 2021. Actuellement, la législation organise ces flux financiers selon le schéma suivant (schéma n° 1) :

Schéma n° 1 : Les flux financiers entre la commune, la MGP et l'EPT prévus par la législation



Source : CRC

- La commune perçoit les produits de la fiscalité ménages - taxe d'habitation (TH), taxe foncière (TF), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) - ; elle reçoit également de la MGP une attribution de compensation (AC), tenant compte de sa qualité de commune anciennement isolée : elle est constituée du produit 2015 des impôts économiques transférés à la MGP, majoré de la dotation de compensation de la suppression de la part salaires (DCPS).
- Les communes contribuent au financement du territoire de GOSB par l'intermédiaire du FCCT, devant assurer tant pour les communes que pour l'EPT la neutralité financière dans le cadre des transferts de compétences. Ainsi, chaque compétence transférée a fait l'objet d'une évaluation des coûts dans le cadre de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) permettant de compenser à l'euro près le coût de chaque compétence transférée. L'EPT perçoit par ailleurs la cotisation foncière des entreprises (CFE) jusqu'en 2021.

- La MGP perçoit le produit de la fiscalité économique (hors cotisation foncière des entreprises), c'est-à-dire la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe additionnelle sur les surfaces commerciales (Tascom), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe additionnelle foncière sur les propriétés bâties. Elle perçoit également désormais de l'État la DCPS en lieu et place de la commune.

6.2.2 Un calcul complexe du FCCT en lien avec le FPIC et les transferts d'effectifs

6.2.2.1 Une révision annuelle du FCCT

Lors de sa réunion du 17 novembre 2016, la CLECT a décidé que le FCCT de 2016 serait provisoire et qu'il correspondrait au solde net des compétences exercées sous conventions de gestion. À cela s'ajoute une participation financière des communes au financement de l'EPT, évaluée à 3 €/habitant, appelée part fiscale.

Le montant du FCCT est calculé annuellement et peut faire l'objet de révisions comme pour la gestion des déchets. Il est réévalué à l'aune du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) collecté par la commune.

Par ailleurs, la CLECT a acté le principe de limiter le reversement des coûts de la collecte à l'EPT par les communes aux charges transférées, y compris dans les cas où les recettes liées à la collecte seraient supérieures aux coûts. Ce principe permet aux communes, en cas de recettes supérieures aux coûts de gestion des déchets, de conserver le solde au lieu de le reverser à l'EPT, compétent pour la gestion des déchets. Ces dispositions ne sont pas conformes au nouveau périmètre de la TEOM défini par la loi de finances pour 2019¹⁰.

En réponse aux observations de la chambre, l'EPT reconnaît que le dispositif mis en place et acté par la CLECT n'est pas conforme à la réglementation. Il précise toutefois que, depuis le 1^{er} janvier 2021, il perçoit directement la TEOM. La chambre prend note de ce changement et invite l'EPT à ne pas faire perdurer un système qui a occasionné sur la période sous contrôle un prélèvement injustifié auprès des administrés au regard des dépenses réellement effectuées au titre de la TEOM.

En 2017, la composition du FCCT est actualisée et comprend une troisième part :

- une part fiscale : pour la commune qui n'était pas auparavant en intercommunalité ; cette part est remplacée par une participation aux charges de structure socle, soit 3 € par habitant ;
- une part liée à la charge nette de la compétence transférée ;
- une part liée aux coûts de gestion de la compétence (en cas de transfert d'agent).

L'évaluation du FCCT 2018 tient compte des dernières compétences transférées ainsi que de certains ajustements apportés par la CLECT et des régularisations sur années antérieures.

S'agissant des équipements culturels et sportifs, la méthode d'évaluation des charges est précisée pour chaque équipement. En accord avec l'EPT, il a été décidé que la commune garderait à sa charge, par le biais d'une convention, le financement de l'entretien, des réparations, des frais de chauffage et d'électricité desdits équipements. Cette décision rend cependant la lecture du transfert des compétences complexe et peu lisible.

¹⁰ Article 23 de la loi n° 2018-1337 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 : À la date de la délibération de la taxe, le produit couvre uniquement « les dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales ainsi que les dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés mentionné à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal ».

Tableau n° 2 : Composition du FCCT entre 2016 et 2019

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution 2016/2019 (en %)
Ordures ménagères	166 880	434 866	219 254	254 246	52
Assainissement/ eaux pluviales	1 174 749	1 258 730	1 285 000	1 279 200	9
PLU	29 104	4 585	2 451	0	- 100
Fonctionnement EPT	98 847	98 847	32 949	32 949	- 67
Politique de la Ville	0	0	100 000	90 000	
Équipements culturels et sportifs	0	0	3 423 334	3 656 877	
Renouvellement urbain	0	0	121 942	0	
Développement économique	0	0	226 805	243 900	
Aménagement	0	0	76 697	357 451	
Habitat	0	0	38 607	39 797	
Minoration du FPIC	0	0	0	- 251 417	
RAR 2018	0	0	0	129 736	
FCCT définitif	1 469 580	1 453 392	5 870 675	5 832 739	297

* FCCT 2019 provisoire

Source : CRC d'après les rapports CLECT

6.2.2.2 Un FCCT réajusté à la baisse en 2019

L'EPT est désormais la maille de référence pour la mesure de la richesse des territoires. L'EPT GOSB est contributeur au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). De ce fait, Villeneuve-Saint-Georges qui bénéficiait du FPIC jusqu'en 2015 en tant que commune isolée, n'est plus éligible à ce fonds depuis 2016. Le FPIC représentait 0,8 M€ pour la commune en 2015.

Selon le rapport de la CLECT du 19 juin 2019, la conférence des maires du 2 mai 2018 a adopté le principe de compensation du montant du FPIC que la commune encaissait jusqu'en 2015 sous la forme d'une minoration du FCCT. Ainsi, en 2019, le FCCT de Villeneuve-Saint-Georges a été minoré de 251 417 €, ce qui équivaut à la perte constatée de FPIC en 2018. Pour 2020, la minoration sera de 418 126 €.

Tableau n° 3 : Évolution du FPIC

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FPIC	80 7116	726 404	653 764	555 699	388 990	0
Perte sur FPIC/2015		80 712	153 352	251 417	418 126	807 116

Source : rapport CLECT 19/06/2019

6.2.2.3 Les transferts d'effectifs et les transferts de compétences non corrélés

Entre 2017 et 2018, les transferts de compétences ont donné lieu à des transferts de personnels via des mises à disposition à hauteur de 77,7 effectifs temps plein (ETP) fin 2018.

Tableau n° 4 : Effectifs en ETP concernés par le transfert de compétences à l'EPT GOSB

	2017	2018	Total
Gestion des déchets ménagers et assimilés	7		7
Équipements culturels		63,68	63,68
Développement économique		2	2
Renouvellement urbain		1	1
Urbanisme		4	4
Total	7	70,68	77,68

Sources : CRC d'après les données de la commune de Villeneuve-Saint-Georges

En 2019, la commune a également obtenu le financement intégral d'un poste d'attaché, chargé des opérations urbaines sur son territoire et dans ses locaux par l'EPT. Ce financement de poste complexifie les flux financiers liés aux transferts de compétences.

En réponse aux observations de la chambre, l'EPT affirme que l'intégralité des frais de personnel sera désormais comptabilisée au titre de l'exercice de la compétence aménagement dans l'évaluation du FCCT.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE

7.1 Un pilotage financier qui s'améliore mais sans stratégie budgétaire

La commune a amélioré le pilotage financier et budgétaire, sans toutefois s'adosser sur une véritable stratégie budgétaire. Deux lettres de cadrage sont envoyées aux services et aux agents à l'occasion de la préparation du budget. La première signée du maire et la seconde du DGS, décrivent les consignes budgétaires et leurs déclinaisons administratives. À compter de 2016, ces lettres comprennent les objectifs de réduction de la dépense.

Toutefois, l'effet des transferts de compétences sur la baisse des charges reste supérieur aux effets des lettres de cadrage budgétaire. Sur ce point, la chambre regrette que la commune ne dispose pas d'analyses permettant d'attester de l'efficacité de ce dispositif.

Tableau n° 5 : Écart entre l'évolution constatée des charges et les objectifs d'évolution des lettres de cadrage (en %)

	2017	2018	2019	2020
Demande d'évolution dépenses de fonctionnement hors charges de personnel de BP à BP (Chap. 011)	- 4	- 5	- 3	- 3
Évolution constatée (réalisations)	- 30	- 5	- 3	N/A
Demande d'évolution des dépenses de personnel (Chap. 012)	+ 2	+ 1,5	+ 1,5	+ 1
Évolution constatée (réalisations)	+ 2	- 6	+ 5	N/A

Source : CRC d'après les données de la commune de Villeneuve-Saint-Georges

En 2017, à l'occasion de la lettre de cadrage portant sur le budget primitif (BP) de 2018 et face aux difficultés des services à en respecter les orientations, la commune a décidé de mettre en place un contrôle de l'exécution des dépenses réelles de fonctionnement afin de limiter le taux d'exécution budgétaire à 93 %. La direction des finances a mis en place un tableau mensuel de suivi de consommation des crédits afin de contrôler que ce taux de 93 % ne soit pas dépassé par les services.

La chambre s'étonne de la mise en place d'un tel dispositif, qui impose une réduction mécanique, tous secteurs confondus, sans analyse de marges de manœuvre de la commune, contrairement aux objectifs affichés dans les lettres de cadrage. Par ailleurs, la commune n'a pas diligenté d'études, rétrospectives ou prospectives, au sein de ses propres services lui permettant d'asseoir une stratégie dans la réduction de ses dépenses. Enfin, en limitant le taux d'exécution budgétaire à 93 % alors que le niveau des recettes est calé sur une prévision budgétaire adossée sur une exécution à 100 % des dépenses, la commune présente un budget insincère.

À partir de 2018, la commune a introduit des objectifs de maîtrise de l'investissement. Désormais les services ont l'obligation de documenter leurs demandes de crédits de manière détaillée et de référencer dans l'outil finance chaque projet faisant l'objet d'inscriptions de crédits. Ce développement reste encore peu analysé, faute de moyens au contrôle de gestion.

Enfin, en 2019 dans le cadre de la préparation du budget de 2020, la commune a mis en place l'analyse des politiques publiques via la transmission d'un tableau type à remplir.

7.2 Une capacité d'autofinancement à nouveau insuffisante en 2019

La présentation de la formation de l'autofinancement faite à partir du tableau n° 16 a été retraitée des flux financiers liés à l'intégration à l'EPT 12 et à la MGP afin de pouvoir raisonner à périmètre constant. Sont concernés les montants liés à :

- la perception de la TEOM et les charges associées aux contrats de prestation de collecte ;
- la contribution¹¹ au FCCT et ses conséquences sur les charges à caractère général et de personnel ;
- la perception de l'attribution de compensation¹², et par conséquent son retraitement dans les recettes fiscales et dans le calcul des dotations.

Ces retraitements ne sont pas opérés dans l'analyse effectuée poste par poste.

7.2.1 Les produits de gestion

7.2.1.1 Les ressources fiscales propres

Les impôts locaux (taxes foncières et d'habitation) ont représenté en moyenne 70 % des recettes fiscales propres de la commune au cours de la période examinée.

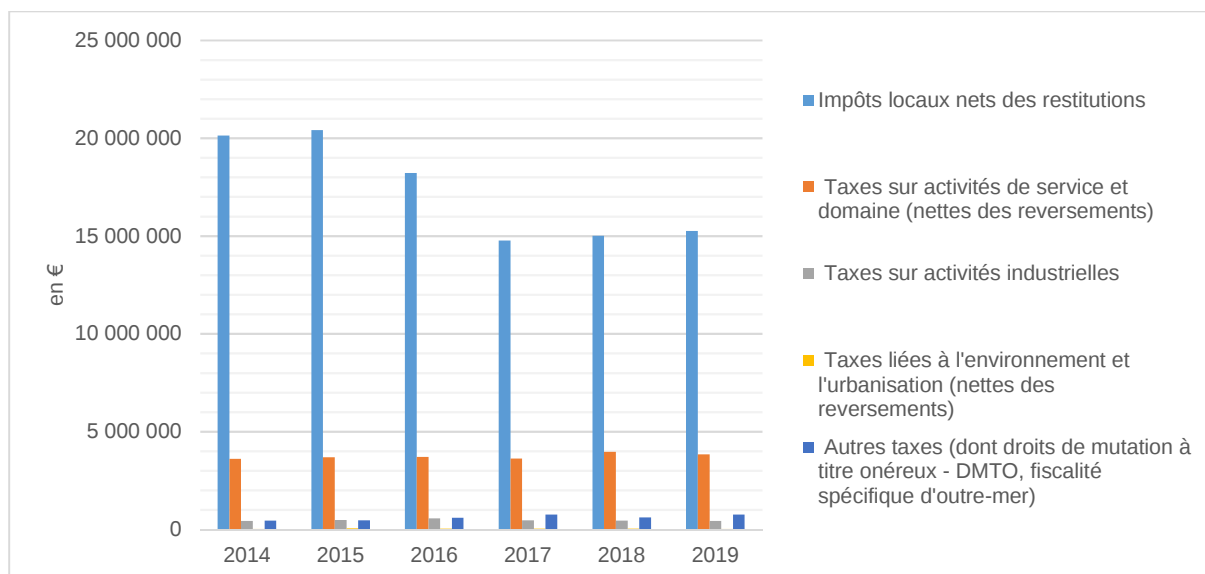
Les ressources fiscales diminuent entre 2015 et 2017 en raison des transferts de compétences à l'EPT GOSB.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la commune collecte la TEOM (3,5 M€) et reverse ensuite le produit à l'EPT. Au titre de l'exercice 2016, l'EPT a donné délégation à la commune pour exercer cette compétence. Exceptionnellement en 2016, la commune a perçu le produit de la TEOM, au titre des ressources d'exploitation et non pas des ressources fiscales. À compter de 2017, l'EPT reprend définitivement cette compétence et met ainsi fin au système de délégation temporaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la commune ne perçoit plus non plus la fiscalité économique (CVAE, IFER, Tascom), qui est perçue désormais par la MGP. Ce produit représentait 2 M€.

¹¹ Les montants pris en compte sont ceux inscrits dans les comptes administratifs de chaque année. Ils sont reventilés aux chapitres 011 et 012. Concernant les charges de personnel, le calcul est fait à partir du nombre d'ETP transféré et du coût moyen par ETP au sein de la collectivité pour les années concernées.

¹² Le retraitement 2014 et 2015 est fait à partir du montant d'AC de 2016.

Graphique n° 1 : Évolution des ressources fiscales propres entre 2014 et 2019

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales de la commune sont inférieures à la moyenne nationale (cf. indicateurs liés à la fiscalité présentés en annexe n° 7).

Les bases fiscales de la taxe foncière et de la taxe d'habitation de la commune sont nettement inférieures à la moyenne départementale.

Tableau n° 6 : Comparaison des bases nettes ménage par habitant en 2019

Bases nettes ménages (en €/hab.)	Pour la commune	Moyenne départementale
Taxe d'habitation	985	1 884
Taxe foncière sur les propriétés bâties	993	1 634

Sources : données fiches AEEF 2019

Les taux votés pour ces taxes par rapport à la moyenne départementale compensent en partie la faiblesse des bases fiscales.

Tableau n° 7 : Comparaison des taux d'impôts locaux votés par la commune avec la moyenne départementale entre 2014 et 2019

Impôts locaux	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxe d'habitation						
Villeneuve-Saint-Georges	30,81	30,81	35,13	35,13	35,13	35,13
Moyenne départementale	19,75	20,27	24,09	24,32	24,44	24,42
Taxe sur le foncier bâti						
Villeneuve-Saint-Georges	19,35	19,35	22,34	22,34	22,34	22,34
Moyenne départementale	19,71	20,23	20,88	21,14	21,27	21,23
Taxe sur le foncier non bâti						
Villeneuve-Saint-Georges	32,28	32,28	36,80	36,80	36,80	36,80
Moyenne départementale	54,60	55,86	57,33	58,09	58,27	58,22

Source : CRC, d'après les données DGFIP

Pour prendre en compte les profils fiscaux de leurs populations, les collectivités ont la possibilité de mettre en place des abattements facultatifs ou de moduler à la hausse certains abattements obligatoires. Villeneuve-Saint-Georges n'a pas retenu d'abattement spécial à la base, ni d'abattement en faveur des personnes handicapées. La commune a opté en revanche pour un abattement pour charges de famille et un abattement général à la base. Au global, ces abattements facultatifs représentent près de 2,7 M€.

Tableau n° 8 : Abattements des bases de TH votés à Villeneuve-Saint-Georges en 2019

Type d'abattement	Taux obligatoires ⁽¹⁾	Taux facultatifs ⁽²⁾	Taux votés	Abattements totaux sur les bases	Coût de l'abattement facultatif ⁽²⁾
Général à la base	N/A	1 à 15	10	4 114 145 €	1 445 299 €
Pour charge de famille – 1 ou 2 personnes à charge	10	Jusqu'à 20	20	2 816 743 €	989 522 €
Pour charge de famille – 3 personnes et plus	15	Jusqu'à 25	25	676 321 €	237 591 €
Spécial à la base	N/A	1 à 15	Non voté	N/A	N/A
Spécial handicapé	N/A	1 à 15	Non voté	N/A	N/A
Total	N/A	N/A	N/A	7 607 209 €	2 672 412 €

Note : (1) Les taux obligatoires et facultatifs sont définis par l'article 1411 du code général des impôts ;

(2) Le coût est calculé en appliquant le taux de TH de 2019 à la part facultative communale des abattements

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des fiches AEF 2019

7.2.1.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée comprend, d'une part, des recettes de péréquation et, d'autre part, l'attribution de compensation (AC) versée par la MGP à la commune. Avant 2016, Villeneuve-Saint-Georges ne percevait que des recettes de péréquation. Depuis son intégration à la MGP au 1^{er} janvier 2016, la commune perçoit chaque année une AC. La fiscalité reversée a par conséquent fortement évolué sur la période et atteint 13,5 M€ en 2019.

Le FPIC prélève une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour les reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. Il est calculé au niveau de l'intercommunalité. L'EPT GOSB ayant connu une évolution favorable de sa situation, le FPIC qui lui est attribué est en forte diminution. C'est la raison pour laquelle Villeneuve-Saint-Georges ne bénéficie plus du FPIC à compter de 2020. Dans le même temps, la contribution de la commune au titre du FCCT au profit de l'EPT a diminué à même hauteur.

Tableau n° 9 : Évolution des composantes de la fiscalité reversée entre 2014 et 2019

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (en %)
Attribution de compensation brute	0,00	0,00	7,91	7,92	8,08	7,66	
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	3,35	3,99	3,97	4,26	4,08	4,11	4,2
Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	0,0
Fiscalité reversée	5,08	5,72	13,61	13,90	13,89	13,50	21,6

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En revanche, le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France reste pour la commune une ressource importante puisqu'il représente 3,7 M€ en 2019 soit une augmentation de 1 M€ par rapport à 2014.

7.2.1.3 Les dotations de l'État et les participations

Les dotations et participations sont principalement composées de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour près des deux tiers. Elle intègre également la dotation de solidarité urbaine que perçoit Villeneuve-Saint-Georges.

Tableau n° 10 : Évolution des composantes des dotations et participations entre 2014 et 2019

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	12,74	12,77	10,04	10,03	10,28	10,65	-3,5%
Dont dotation forfaitaire	8,94	8,05	4,54	4,08	4,03	4,06	-14,6%
dont Part CSP	2,78	2,50	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,0%
Dont dotation d'aménagement	3,80	4,72	5,50	5,95	6,25	6,59	11,7%
Dotation générale de décentralisation	0,23	0,19	0,27	0,23	0,23	0,23	0,0%
FCTVA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	0,10	
Participations	2,75	3,31	3,07	3,06	3,20	2,89	1,0%
Autres attributions et participations	1,71	1,71	1,70	1,85	1,88	1,96	2,7%
Dont compensation et péréquation	1,71	1,70	1,70	1,84	1,88	1,94	2,6%
Dont autres	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	16,2%
Ensemble dotations et participations	17,43	17,97	15,08	15,16	15,70	15,83	-1,9%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La dotation globale de fonctionnement est constituée :

- de la dotation forfaitaire attribuée à toutes les collectivités territoriales et basée essentiellement sur des critères de population et de superficie ; la perte observée sur la DGF à compter de 2016 est liée au changement d'affectation comptable de la part dotation CPS de 2,8 M€ comme expliqué précédemment ;
- de la dotation d'aménagement, dite de solidarité urbaine, composée de cinq fractions, attribuée selon des critères de ressources et poursuivant ainsi un objectif de péréquation. Cette part est en forte augmentation sur la période.

Le montant de la DGF perçue par la commune est supérieur à la moyenne départementale avec en 2018, 167 €/hab. contre 106 €/hab. pour le Val-de-Marne¹³.

Les autres attributions et participations, comprennent les dotations versées par la caisse d'allocations familiales (CAF) au titre du fonctionnement des crèches, centres de loisirs, et « contrat enfance-jeunesse » ; les compensations au titre des nuisances sonores dues à sa proximité avec l'aéroport d'Orly ainsi que les fonds liés à la politique de la ville. Ces montants évoluent de manière marginale dans l'équilibre général.

7.2.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation atteignent 3,3 M€ en 2019 et sont constituées aux deux tiers des redevances liées au périscolaire et au secteur social (avec le centre municipal de santé Henri Dret). En 2016, les ressources d'exploitation ont intégré le reversement de la TEOM par l'EPT au titre des prestations de collecte que la commune a continué à assurer par délégation. Jusqu'en 2017, elles comportent également les recettes issues des secteurs culturels, sportifs et de loisirs.

¹³ Source : fiches AEF 2018.

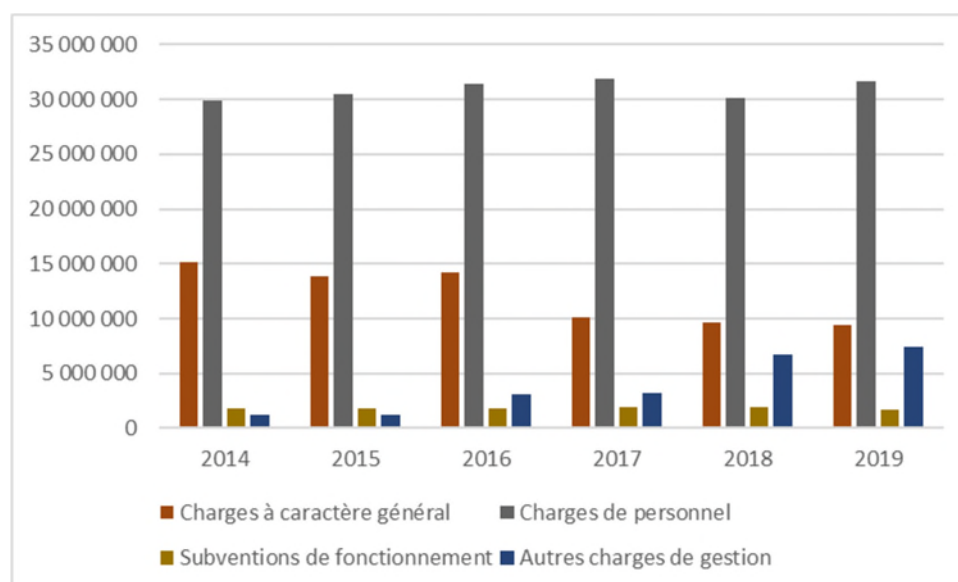
Les tarifs pratiqués par la commune de Villeneuve-Saint-Georges attestent du difficile équilibre à trouver entre les besoins de financement des services publics proposés à la population, et la nécessité de tenir compte des moyens financiers des usagers. La chambre constate que pour garantir un équilibre de la tarification de ses services en comparaison avec les communes voisines, Villeneuve-Saint-Georges s'est résolue à des hausses de tarifs tout en prenant en compte le coût des services et les contraintes imposées par les conventions comme celle signée avec la CAF. À titre d'exemple, avant la revalorisation de ses tarifs, la commune avait constaté que les renouvellements ou achats de concessions de son cimetière attiraient 60 % de non-Villeneuvois.

Suite aux différentes réévaluations tarifaires, les marges de manœuvre de la commune en matière de tarification sont faibles compte tenu du profil fiscal de la population.

7.2.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion courante correspondent aux dépenses assurant le fonctionnement courant de la commune. Elles comprennent les charges de personnel, les charges à caractère général, et les autres charges de gestion courante incluant les subventions de fonctionnement.

Graphique n° 2 : Évolution des composantes des charges de gestion de 2014 à 2019



Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.2.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général diminuent en moyenne annuelle de 9,2 % entre 2014 et 2019, en raison des transferts de compétence vers l'EPT GOSB.

Les principales composantes sont :

- les achats, autres que les terrains à aménager (55 % des charges à caractère général en moyenne sur la période) ;
- les contrats de prestation de service (15 % des charges à caractère général en moyenne sur la période), qui ont cessé à compter de 2017 à l'occasion du transfert définitif de la compétence collective ;
- les frais d'entretien et de réparation (12 % des charges à caractère général en moyenne sur la période).

Tableau n° 11 : Évolution des composantes des charges à caractère général de 2014 à 2019

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne (en %)
Charges à caractère général	15,20	13,87	14,27	10,17	9,64	9,36	- 9,2
dont achats autres que les terrains à aménager	7,36	6,84	6,73	6,51	6,20	6,16	- 3,5
dont locations et charges de copropriétés	0,55	0,47	0,51	0,44	0,48	0,44	- 4,0
dont entretien et réparations	1,62	1,51	1,52	1,46	1,40	1,39	- 3,0
dont assurances et frais bancaires	0,23	0,23	0,23	0,19	0,19	0,16	- 7,5
dont autres services extérieurs	0,34	0,29	0,38	0,33	0,29	0,30	- 2,1
dont contrats de prestations de services	3,57	3,44	3,78	0,05	0,00	0,00	- 80,6
dont honoraires, études et recherches	0,34	0,18	0,23	0,19	0,20	0,10	- 21,0
dont publicité, publications et relations publiques	0,44	0,30	0,43	0,46	0,41	0,35	- 4,3
dont transports collectifs et de biens	0,32	0,21	0,08	0,10	0,08	0,09	- 23,2
dont déplacements et missions	0,03	0,05	0,03	0,05	0,03	0,03	- 2,4
dont frais postaux et télécommunications	0,29	0,30	0,31	0,35	0,34	0,32	2,0
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	0,11	0,03	0,03	0,05	0,02	0,01	- 39,6

Source : CRC d'après les comptes de gestion

À l'occasion du transfert de la compétence collecte des déchets au 1^{er} janvier 2017, les contrats de prestations payés par la commune ont été transférés à l'EPT, impliquant une diminution des charges de 3,6 M€ en 2017 sur ce chapitre. En contrepartie, conformément au principe de neutralité des charges transférées, la commune ne perçoit plus la TEOM.

Les achats représentent plus de la moitié des charges à caractère général sur la période. Ils baissent en moyenne annuelle de 3,5 %, en lien avec les transferts de compétences à l'EPT GOSB. Ainsi, une baisse de 0,2 M€ est constatée en 2017 suite au premier transfert de compétences, suivie d'une nouvelle baisse en 2018 de 0,3 M€ suite au transfert des équipements culturels et sportifs. Par souci « d'assurer la continuité du service public », la commune continue toutefois à assumer certaines dépenses transférées qui sont refacturées à l'EPT dans le cadre de convention de prestations de services. Il s'agit de l'entretien, des réparations, des frais d'électricité et de chauffage desdits équipements.

Si la commune met régulièrement en avant des efforts budgétaires des services effectués dans le cadre de cette rubrique, aucun plan de réduction documenté des dépenses n'a été communiqué à la chambre.

7.2.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent 64 % des charges de gestion en moyenne sur la période. Elles augmentent de 1,2 % par an en moyenne, de 29,8 M€ en 2014 à 31,7 M€ en 2019 malgré les transferts de personnels à l'EPT. Cette augmentation résulte principalement de l'accroissement de 2,7 M€ de la masse salariale des personnels non titulaires et de la baisse de 1 M€ de celle des personnels titulaires de 2014 à 2019. L'écart de coût salarial par équivalent temps plein travaillé (ETPT) entre un contractuel et un titulaire est de 30 239 € en 2019 (27 534 € pour un titulaire contre 57 773 € pour un non titulaire) contre 40 022 € en 2014.

La part allouée aux ressources humaines à Villeneuve-Saint-Georges est supérieure à la moyenne de la strate¹⁴. Ainsi, en 2018, la commune dépensait 917 €/hab. pour ses charges de personnel contre 755 €/hab. dans les communes relevant de la même strate démographique.

¹⁴ Communes de 20 000 à 50 000 hab. appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

Tableau n° 12 : Rémunération du personnel communal

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol 2014/2019
Rémunération principale	12 845 414	13 120 839	12 971 248	12 887 373	11 524 162	11 973 685	-6,8%
Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	3 023 747	3 032 717	3 148 542	2 902 558	2 824 622	2 817 135	-6,8%
Autres indemnités	904 248	911 474	1 034 186	938 654	862 192	930 842	2,9%
Rémunérations du personnel titulaire (a)	16 773 408	17 065 030	17 153 977	16 728 586	15 210 976	15 721 662	-6,3%
coût moyen par ETPT	24 494	24 956	26 604	26 451	26 533	27 534	12,4%
en % des rémunérations du personnel*	81%	80%	78%	75%	71%	70%	-12,8%
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	3 787 747	4 058 248	4 487 390	5 512 972	5 998 742	6 528 357	72,4%
coût moyen par ETPT	64 516	58 883	55 537	64 927	65 920	57 773	-10,5%
en % des rémunérations du personnel*	18%	19%	20%	25%	28%	29%	60,4%
Autres rémunérations (c)	235 371	289 843	290 905	157 017	129 606	92 325	-60,8%
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	20 796 527	21 413 121	21 932 273	22 398 575	21 339 324	22 342 345	7,4%
- Atténuations de charges	379 636	584 041	396 406	572 940	603 027	476 999	25,6%
= Rémunérations du personnel	20 416 891	20 829 080	21 535 866	21 825 635	20 736 297	21 865 346	7,1%

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

7.2.2.3 Les autres charges de gestion courante

Les autres charges de gestion intègrent principalement le FCCT et, dans une moindre mesure, les subventions de fonctionnement, les indemnités des élus ainsi que la contribution au service d'incendie et de secours. Sur la période, la hausse constatée de ce poste de dépenses est due à l'accroissement du FCCT.

Tableau n° 13 : Évolution des autres charges de gestion courante de 2014 à 2019

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (en %)
Autres charges de gestion	1,23	1,25	3,12	3,23	6,69	7,46	43,5
dont contribution au service incendie	0,64	0,54	0,58	0,60	0,62	0,64	0,2
dont contribution aux organismes de regroupement	0,01	0,01	1,86	1,85	5,54	6,39	315,7
dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	0,25	0,27	0,25	0,23	0,00	0,00	- 100,0
dont indemnités (y c. cotisation) des élus	0,31	0,32	0,32	0,32	0,33	0,31	- 0,1
dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	27,6
dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	0,00	0,08	0,05	0,15	0,12	0,03	248,8
Subventions de fonctionnement	1,85	1,81	1,85	1,98	1,88	1,71	- 1,6
dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	1,18	1,17	1,10	1,30	1,35	1,19	0,2
dont subv. autres établissements publics	0,13	0,14	0,27	0,18	0,09	0,09	- 8,3
dont subv. aux personnes de droit privé	0,54	0,50	0,48	0,49	0,44	0,43	- 4,5

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La contribution aux organismes de regroupement, qui correspond au FCCT, évolue au rythme des différents transferts de compétences et de personnels, pour atteindre 6,39 M€ en 2019. À ce titre, certaines dépenses ont également cessé telles que :

- le déficit du budget annexe qui correspondait au financement du budget du théâtre ;
- les charges relatives aux autres groupements qui se composaient des versements au GIP en charge de la mission locale ;
- la contribution versée au syndicat mixte (SyAGE) pour la gestion de l'assainissement et de l'eau potable.

Pour soutenir l'activité des associations de sa commune, Villeneuve-Saint-Georges s'implique à la fois financièrement en leur versant des subventions, par des mises à dispositions gratuites de locaux et/ou équipements communaux, par la prise en charge de certains transports en interne ou en externe sur un budget spécifique : transports associatifs. La commune verse peu de subventions au-delà des 23 000 €, hormis pour le centre social Asphalte qui bénéficie d'une subvention annuelle de 63 000 €. Une convention d'objectifs triennale a été signée avec l'État, dans le cadre de la politique de la Ville.

Toutes les associations bénéficiaires de ces soutiens sont répertoriées et suivies au sein de la mission vie associative, composée de deux agents.

Ces associations sont contactées en début d'année et leurs demandes de subventions sont examinées en première instance en commission d'attribution. Cette dernière est chargée de contrôler l'adéquation de l'activité de l'association, le bon usage de la subvention versée et d'apprécier l'implication de ces associations dans la vie communale. Le tableau d'attribution appuyé des notes et délibérations correspondantes est transmis au conseil municipal.

En 2012, la commune de Villeneuve-Saint-Georges s'est engagée à verser une subvention de 5,7 M€ à l'OPH de la commune, subvention étalée sur cinq ans, en contrepartie de quoi la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) participe également à hauteur de 5,4 M€ au rétablissement de l'équilibre d'exploitation de l'OPH, fragilisé par une politique de loyers faibles. Le programme d'investissement envisagé nécessitait 7,8 M€ que l'ANRU a complété à hauteur de 2,1 M€. La commune a finalisé le versement de ses subventions sur la première phase de ce plan en 2017 et s'est engagée la même année, aux termes de la convention signée pour les années 2017 à 2021, à verser à l'OPH 1,35 M€, soit 0,45 M€ sur trois ans et à garantir les emprunts de l'OPH.

7.2.2.4 Les charges financières et exceptionnelles

Les charges financières ont évolué à la baisse sur la période, passant de 0,98 M€ en 2014 à 0,64 M€ en 2019. Cette évolution est en partie due à la baisse du taux d'intérêt apparent du budget principal qui a perdu 1,2 point entre 2014 et 2019.

Tableau n° 14 : Les charges financières

Principaux ratios d'alerte	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charge d'intérêts et pertes nettes de change (en M€)	0,98	0,92	0,92	0,86	0,81	0,64
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) (en %)	2,6	2,2	2,3	2,1	2,0	1,4
Encours de dette du budget principal au 31 décembre (en M€)	37,84	42,01	40,35	40,32	41,26	44,51
Capacité de désendettement BP en années (dette / Caf brute du BP)	53,3	13,7	12,4	12,6	10,0	23,5

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La renégociation de deux emprunts structurés à fort risque de toxicité avec des taux d'intérêts de 7,40 % et de 7,99 % au 31 décembre 2014 a permis de baisser la charge des intérêts payés sur la dette de près de 200 000 € sur ces deux emprunts entre 2014 et 2015.

L'amélioration de l'épargne brute ainsi que le recours limité à l'emprunt ont contribué à réduire la capacité de désendettement de 13 ans en 2015 à 10 ans en 2018.

La chambre constate toutefois qu'en 2019 la capacité de désendettement progresse à 23 ans et nécessite une analyse urgente de la situation afin de tendre en deçà du plafond national de référence de 12 ans prévu pour les communes par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

7.2.3 La capacité d'autofinancement

Entre 2014 et 2019 l'excédent brut de fonctionnement¹⁵ connaît une évolution erratique. Sur cette période, elle est passée de 1,59 M€ à 2,80 M€, après avoir atteint 7,73 M€ en 2016.

Les charges de personnel progressent de 16,6 % malgré les transferts de personnels vers l'EPT GOSB.

La capacité d'autofinancement (Caf) brute qui s'était améliorée de 0,71 M€ en 2014 à 4,12 M€ en 2018 se réduit à 1,89 M€ en 2019, son plus bas niveau depuis 2015, en raison d'une augmentation des dépenses en rupture avec la tendance de la période 2014 à 2018.

Dès lors, en 2019 comme en 2014, Villeneuve-Saint-Georges ne dispose plus d'une épargne suffisante pour financer les annuités en capital de sa dette.

Tableau n° 15 : La capacité d'autofinancement du budget principal

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014/2019 (en %)
Ressources fiscales propres	19,26	19,68	19,65	19,64	20,06	20,33	5,5
Fiscalité reversée par l'interco et l'État	12,99	13,63	13,61	13,90	13,89	13,50	3,9
Ressources d'exploitation	2,54	2,52	3,00	2,48	3,17	3,30	29,8
Ressources institutionnelles (dont DGF)	14,62	15,19	15,08	15,16	15,70	15,83	8,2
Production immobilisée, travaux en régie	0,00	0,00	0,03	0,10	0,10	0,07	131,0
= Produits de gestion (A)	49,71	51,31	58,33	51,29	52,93	53,02	6,7
Charges à caractère général	11,63	10,43	11,96	11,20	11,94	12,63	8,6
Charges de personnel	29,84	30,48	31,36	32,18	33,21	34,81	16,6
Subventions de fonctionnement	1,85	1,81	1,85	1,98	1,88	1,71	- 7,8
Autres charges de gestion	1,23	1,25	1,67	1,92	1,27	1,07	- 12,9
= Charges de gestion (B)	48,12	47,42	50,60	47,28	48,30	50,22	4,4
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	1,59	3,90	7,73	4,01	4,63	2,80	76,2
+/- Résultat financier	- 0,98	- 0,92	- 0,92	- 0,86	- 0,81	- 0,64	- 35,1
+/- Résultat exceptionnel	0,10	0,09	- 0,05	0,05	0,30	- 0,27	- 359,2
= Caf brute	0,71	3,07	3,26	3,21	4,12	1,89	166,5
- Annuité en capital de la dette	2,65	2,45	2,61	3,12	3,08	2,57	- 3,2
Caf nette	- 1,94	0,62	0,65	0,08	1,04	- 0,68	- 65,2

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

¹⁵ L'excédent brut de fonctionnement est le solde des opérations de gestion courante de la section de fonctionnement. Il constitue l'épargne de gestion de la commune, indépendamment des opérations financières et exceptionnelles, et informe donc sur sa capacité à maîtriser sa gestion courante et à dégager une épargne pour assumer ses besoins d'investissement.

7.3 L'interrogation sur la pérennité du financement des investissements

7.3.1 De nombreux projets dont la soutenabilité reste à démontrer

Les principaux projets d'investissement en cours concernent le Centre-Ville le « Quartier Nord » et la renaturation des berges de l'Yerres.

Le centre-ville fait l'objet d'un vaste projet de requalification, piloté conjointement par l'établissement public d'aménagement Orly Rungis Seine Amont (EPA ORSA) et la commune. Il s'agit du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). La réalisation pluriannuelle vise la réhabilitation du patrimoine existant, la construction de logements neufs et la redynamisation commerciale. La médiathèque Jean Ferrat et la maison des artistes Frida Kahlo ont été inaugurées en 2018. À l'horizon 2020, plusieurs places du Centre-ville seront restructurées (Carrefour du Lion et Places du Lavoisier et Saint Georges) ; de même, la rue de Paris, principale artère du Centre-ville serait piétonnisée.

La commune est engagée dans de nombreux autres projets :

- réaménagement de la RN 6 ;
- enfouissement des lignes de très haute tension ;
- création d'un pôle administratif ;
- redynamisation du quartier « Triage » situé sur les berges de la Seine et très fortement impacté par les inondations de 2016 et 2018, avec l'extension de l'école Paul Bert ;
- renaturation des berges de l'Yerres dans le cadre de la lutte contre les inondations.

Le renouvellement du « Quartier Nord » associe les services de l'État. Ce quartier a été reconnu d'intérêt national et inscrit, depuis 2015, dans le nouveau programme national de rénovation urbaine (NPRNU). Ce programme est financé par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), la commune, le département, la région et divers bailleurs.

Les projets de la commune sont retranscrits, pour les principaux, au travers d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP) à compter de 2015, date de leur mise en place dans le budget.

Tableau n° 16 : AP/CP sur la période 2015-2021

En €	GS Anne Sylvestre	Médiathèque Ferrat	École Paul Bert	Équipement Carnot 3	Pôle administratif	TOTAL
CP 2015	5 029 611	163 400				5 193 011
CP 2016	3 844 191*	432 000*				4 276 191
CP 2017	209 937	1 700 711	76 574		7 788	1 995 010
CP 2018	63 748**	840 562	46 067		1 512 672	2 463 049
CP 2019		19 213	129 521	13 059	4 611 600	4 773 393
CP 2020		5 139	565 000	531 000	1 427 940	2 529 079
CP 2021		20 147	5 211 197	890 207		6 121 551
TOTAL	9 147 487	3 181 172	6 028 359	1 434 266	7 560 000	27 351 284

Note : * : données renseignées de manière inadaptée dans les annexes du CA de 2016

** : données absentes du rapport pour le CA de 2019 transmis aux élus

Source : Comptes administratifs de 2015 à 2019 et compte-rendu du conseil municipal du vote du CA de 2019 du 27 juillet 2020

Sur la période 2015 à 2019, le montant des CP consommés évolue entre 2 M€ et 5,2 M€ et suit la tendance des dépenses d'équipement, dont le montant oscille entre 5,2 M€ et 9,8 M€ (Cf. tableau ci-après).

Tableau n° 17 : Dépenses d'équipement entre 2014 et 2019

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution (en %)
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 962 812	9 834 183	8 807 056	5 226 671	6 940 775	9 594 321	38

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Deux projets sollicitent un effort d'investissement particulier : le nouveau pôle administratif avec 4,6 M€ de crédits en 2019 et la construction de l'école Paul Bert en 2021 avec 5,2 M€ de crédits prévus.

La tenue d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et d'une gestion en AP/CP ne sont pas obligatoires. Cependant, ces outils permettent de vérifier la soutenabilité des projets. Ainsi, compte tenu du volume de ses projets, la commune devra veiller à la qualité de ses prévisions budgétaires afin de s'assurer de leur soutenabilité. En effet, la fiabilité des deux PPI transmis par la commune, l'un portant sur la période 2016-2020, l'autre portant sur la période 2018 2022 reste perfectible car les données entre ces deux documents ne concordent pas.

En réponse aux observations de la chambre, la commune affirme avoir formé plusieurs agents à l'utilisation de son logiciel dédié à la programmation pluriannuelle.

Recommandation performance 1 : Fiabiliser la gestion du plan pluriannuel des investissements afin de s'assurer de leur adéquation avec la situation financière de la commune.

7.3.2 Des recettes d'investissement hors emprunt variables

Sur la période de 2014 à 2019, les recettes d'investissement baissent de 7,25 M€ à 2,45 M€. Ces recettes sont alimentées principalement par les subventions reçues, dont le montant, lié à l'état d'avancement des projets, oscille entre 0,7 M€ en 2019 et 4,2 M€ en 2015.

Les produits de cessions, principalement de terrains, contribuent également à alimenter ces recettes, mais dépendent d'un faible nombre d'opérations ce qui engendre une forte variabilité annuelle de 650 € en 2016 jusqu'à 3,3 M€ en 2014. Plus précisément, la commune a encaissé 3,3 M€ de recettes exceptionnelles sur des ventes de terrain en 2014 (vente de terrains constructibles à la société EXPANSIEL), 2,2 M€ en 2015 (1,8 M€ pour la cession d'un terrain rue de Condorcet et 0,4 M€ sur la vente d'un autre terrain), 0,1 M€ en 2017 (2 071 m² de terrains à la fédération des centres culturels turcs), 0,72 M€ en 2018 (terrains pour la construction du pôle administratif), 0,9 M€ en 2019 (vente du terrain Pasteur).

Tableau n° 18 : Évolution des recettes d'investissement et du financement propre disponible

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014/2019 (en %)
Caf nette ou disponible (C)	- 1,94	0,62	0,65	0,08	1,04	- 0,68	- 65
TLE et taxe d'aménagement	0,03	0,13	0,08	0,08	0,21	0,11	294
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0,90	1,07	0,83	1,33	1,13	0,70	- 22
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	2,94	4,21	2,21	3,95	1,39	0,72	- 76
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0,07	0,30	0,11	0,12	0,15	0,00	- 100
+ Produits de cession	3,32	2,04	0,00	0,10	0,72	0,92	- 72
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	7,25	7,76	3,23	5,58	3,61	2,45	- 66
= Financement propre disponible (C + D)	5,31	8,38	3,88	5,67	4,65	1,77	- 67

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.3.3 Un endettement en constante augmentation

Durant la période sous revue, l'encours de la dette progresse 37,8 M€ en 2014 à 44,5 M€ en 2019 car la commune ne dispose pas d'un résultat de la section de fonctionnement suffisant. Devant financer des dépenses d'équipement lourds, le recours à l'emprunt est alors inévitable pour compenser le faible autofinancement de ses projets.

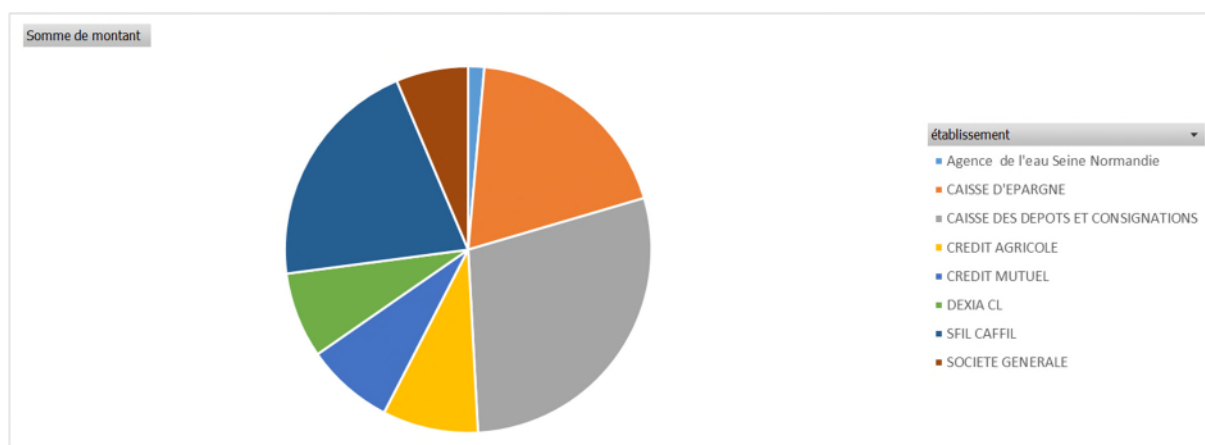
Tableau n° 19 : Évolution de l'emprunt

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne (en %)
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	36,84	37,84	42,01	40,35	40,32	41,26	2,3
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2,65	2,45	2,61	3,12	3,08	2,57	- 0,6
+ Nouveaux emprunts	3,65	6,62	0,95	3,09	4,02	5,82	9,7
= Encours de dette du BP au 31 décembre	37,84	42,01	40,35	40,32	41,26	44,51	3,3

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Un seul emprunt est classé, selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, au niveau 2B car il est indexé sur l'inflation hors tabac, indexation considérée comme plus volatile que les indexations du niveau 1A.

Tableau n° 20 : Répartition de la dette par établissement au 31 décembre 2019



Source : CRC d'après le compte administratif 2019

La Caisse d'épargne, la Caisse des dépôts et consignations et la SFIL CAFFIL représentent 69 % des emprunts contractés par la commune de Villeneuve-Saint-Georges au 31 décembre 2019. Tous les emprunts contractés auprès de l'Agence Seine Normandie pour 0,9 M€ sont à taux 0 %.

Sur les 62 M€ d'emprunts contractés, les emprunts à taux variable représentent 35 M€ et ceux à taux fixe 24,8 M€. Le reliquat des emprunts indexés sur l'inflation a été souscrit auprès de Dexia Collectivités Locales.

Tableau n° 21 : La formation et la couverture du besoin de financement des investissements

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	0,71	3,07	3,26	3,21	4,12	1,89	16,26
- Annuité en capital de la dette	2,65	2,45	2,61	3,12	3,08	2,57	16,49
= CAF nette ou disponible (C)	-1,94	0,62	0,65	0,08	1,04	-0,68	-0,23
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	7,25	7,76	3,23	5,58	3,61	2,45	29,87
= Financement propre disponible (C+D)	5,31	8,38	3,88	5,67	4,65	1,77	29,65
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6,96	9,83	8,81	5,23	6,94	9,59	47,37
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0,86	0,86	0,76	1,33	0,59	0,67	5,07
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,09	-0,09
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0,00	0,00	0,00	-0,03	-0,03	-0,03	-0,09
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2,52	-2,33	-5,68	-0,92	-2,91	-8,43	-22,79
Nouveaux emprunts de l'année	3,65	6,62	0,95	3,09	4,02	5,82	24,15
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1,13	4,29	-4,73	2,18	1,11	-2,62	1,36

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En 2019, cependant, la situation financière de la commune devient particulièrement préoccupante. Le résultat de la section de fonctionnement est insuffisant pour financer le service de la dette. Ainsi, la capacité d'autofinancement nette de la commune est négative de 0,7 M€ en 2019. En dehors de 2017, cette situation est récurrente sur la période sous revue.

Par ailleurs, les besoins en nouveaux emprunts ne sont pas corrélés avec l'évolution du fonds de roulement disponible. Ainsi la commune emprunte régulièrement à contretemps de ses besoins sans parvenir à maintenir un niveau de fonds de roulement net global stable.

À compter de 2019 la commune est ainsi dans une situation où elle va devoir s'engager dans un examen approfondi de ses dépenses afin de disposer des moyens nécessaires pour financer sa politique d'investissement sachant qu'avec une capacité de désendettement de 23 ans, le recours à l'emprunt ne peut qu'être limité pour l'avenir.

8 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

8.1 Une refonte de l'organigramme qui reste à achever

L'administration de la commune de Villeneuve-Saint-Georges a été profondément restructurée au cours de la précédente mandature. La commune présentait un organigramme général peu cohérent dans son organisation et ses ramifications. Il en découlait une structure hiérarchique complexe à appréhender, tant pour les agents en interne que pour les administrés.

À compter de 2015, la municipalité a mis en place un projet de réforme de l'organigramme et à l'action administrative. Le nouvel organigramme a été validé en comité technique paritaire (CTP) en 2017. Ces travaux ont permis d'introduire au sein de la commune le fonctionnement en mode projet avec la nomination de chefs de projet.

Cette remise à plat de l'organigramme a concerné toutes les directions et a nécessité des aménagements organisationnels majeurs, étalés dans le temps. Certaines directions ont vu leur fonctionnement intégralement refondu, comme ce fut le cas pour la direction de la communication.

Aujourd'hui, l'organigramme de la commune reprend les axes du projet du mandat 2014-2020, et s'articule autour de quatre directions générales adjointes organisées en pôles : « ville dynamique », « ville accueillante », « ville citoyenne » et « ville durable ».

La généralisation d'une organisation en services au sein des directions, a permis également de redéfinir la notion d'encadrement avec la création d'une charte managériale. Un référentiel commun a été adopté et a permis de mieux faire correspondre l'intitulé des fiches de postes, le titre professionnel, et le profil des agents embauchés.

La chambre constate cependant qu'un nombre encore important d'agents exerce un rôle de responsable au sein de l'administration avec l'existence de sous-systèmes hiérarchiques, laissant perdurer des unités d'encadrants ou de coordinateurs qui ne sont pas en adéquation avec l'organigramme. Ainsi, au-delà des 23 responsables de service, 86 agents occupent un poste de responsable. La cotation des postes pourrait être achevée avec la finalisation de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

En réponse aux observations de la chambre, la maire précédente reconnaît qu'au regard de l'importante réorganisation engagée au cours de la période sous revue, l'encadrement intermédiaire nécessiterait d'être renforcé. Elle précise également que ce chantier RH intègre la construction d'un nouveau bâtiment administratif qui permettra à terme de regrouper en un seul et même endroit les services de la commune, aujourd'hui dispersés dans différents bâtiments. Cette situation représente, selon elle, un frein au travail collectif et entraîne des surcoûts, d'où la construction d'un nouveau bâtiment administratif qui doit être financé en partie par la revente de locaux actuels, les économies d'échelle (frais de gestion en terme d'économie d'énergie, de moindre déplacement des agents, etc.) et le partage de ce bâtiment neuf avec le ministère de la justice à la recherche de locaux adaptés pour les Prud'hommes.

8.2 Une gestion des ressources humaines qui se renforce

8.2.1 Une réorganisation pour plus d'efficacité mais qui reste à achever

Depuis 2018, la direction des ressources humaines (DRH) a été réorganisée, autour de trois services. Un premier service « emplois-compétences » organise les formations et le recrutement des agents. Sa création a pour objectif la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, telle que recommandée dans le précédent rapport de la chambre régionale des comptes. Un deuxième service gère les carrières et la rémunération. Le troisième service est orienté autour de la prévention, de l'hygiène et de la sécurité au travail.

La DRH comprend également une directrice adjointe, un chef de projet « animation managériale et communication interne », un assistant RH et un agent d'accueil. Le poste d'agent d'accueil sera amené à évoluer lors du déménagement au pôle administratif envisagé au 1^{er} semestre 2021.

Cette réorganisation d'ampleur a permis à la DRH d'accompagner les réorganisations de la commune et, dans le même temps, d'appliquer les deux réformes indiciaires conduites au niveau national en 2014 (revalorisation des agents de catégorie B et C) et en 2016 (accords sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations dits PPCR). Le service a également piloté les transferts des agents rattachés aux compétences transférées à l'EPT GOSB.

Enfin, la DRH a renforcé son système d'information avec un nouveau logiciel en 2012 qui permet de préparer le budget et de piloter la masse salariale. Toutefois, jusqu'à présent faute de savoir-faire ce pilotage reste insuffisant.

8.2.2 Un accompagnement des services renforcé depuis 2018

Les différentes réorganisations ont permis de clarifier les métiers et l'appui que pouvait apporter la DRH en tant que direction support des autres services notamment en matière de recrutement. Le recrutement de nouveaux agents suit une procédure normée et adossée à des documents communicables de qualité (livret d'accueil).

L'accompagnement des services s'est également renforcé dans le soutien des hiérarchies pour les sanctions des manquements des agents municipaux. Ces nouvelles orientations font suite au constat d'événements graves allant du harcèlement au travail et de l'insuffisance professionnelle jusqu'à l'oubli dans un bus vide d'un enfant encadré par les services du périscolaire en 2017.

8.2.3 Mais une gestion du temps de travail à professionnaliser

La chambre constate encore l'existence de procédures datées qui ne permettent pas d'optimiser les fonctionnalités offertes par le système d'information des ressources humaines (SIRH).

Ces procédures concernent essentiellement la gestion du temps de travail et des congés. Dans le cas d'une demande de congés, l'agent transmet sa demande à son N + 1 à travers le formulaire « Demande de congés annuels ou RTT ». Le responsable de service retourne ce formulaire à l'agent en indiquant sa décision, qui doit être motivée en cas de refus. Il remplit ensuite un autre document retranscrivant les congés accordés et décomptant le solde de congés restant à l'agent. Ce procédé ne permet pas de fiabiliser le décompte des congés annuels des agents par service et est source de pertes de temps à toutes les étapes de la procédure.

En réponse aux observations de la chambre, la commune affirme avoir budgété la somme nécessaire à l'acquisition d'un module de gestion déconcentré des congés sur Ciril à son budget primitif de 2021, en vue d'un développement en septembre 2021, une fois le nouvel organigramme et les plannings saisis.

Recommandation performance 2 : Intégrer la gestion des congés et des absences dans le système d'information des ressources humaines.

8.3 Des effectifs qui augmentent malgré les transferts de compétences

8.3.1 Une réduction des effectifs en trompe l'œil sur la période

L'analyse des effectifs et des ETP de la commune fait apparaître une diminution sur la période, puisque le nombre d'ETP passe de 810,38 en 2014 à 804,16 en 2019. Cette baisse doit toutefois être nuancée compte tenu des importants transferts de compétences qui ont eu lieu. En réalité, à périmètre constant, les effectifs ont augmenté de 8 % en six ans.

Tableau n° 22 : Évolution des effectifs communaux entre 2014 et juillet 2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	28/07/2020	Évolution 2014/2020 (en %)
ETP	810,4	814,8	823,9	849,0	813,7	806,8	804,2	- 0,8
Transferts à l'EPT GOSB	0,0	0,0	0,0	7,0	70,7	0,0	0,0	
ETP hors transferts de compétences	810,4	814,8	823,9	856,0	884,3	877,5	874,8	8,0

Source : Commune de Villeneuve-Saint-Georges

De 2014 à 2018, deux tendances contraires ont marqué l'évolution des effectifs rémunérés : d'une part, la réforme des rythmes scolaires s'est traduite par une hausse des effectifs, et d'autre part, les transferts de compétences ont entraîné des transferts d'effectifs vers l'EPT GOSB en 2017 et 2018.

Pour appliquer en 2015 la réforme des rythmes scolaires, Villeneuve-Saint-Georges a procédé à d'importants recrutements de contractuels, puis a fait le choix de revenir sur son organisation à la rentrée scolaire de 2018.

Pour les transferts de compétences, au profit de l'EPT GOSB, la commune a transféré 77,68 ETP en 2017 et 2018, soit 98 agents sur deux ans. Seul le poste de professeur de dessin rattaché au théâtre n'a pas été transféré, à la demande de l'agent.

La chambre s'interroge cependant sur le maintien de certains postes dans l'organigramme compte tenu des compétences même partiellement transférées à l'EPT GOSB.

Ainsi, le 1^{er} janvier 2018, Villeneuve-Saint-Georges a transféré à l'EPT les deux médiathèques et le théâtre ainsi que le conservatoire. Quelques mois avant ce transfert, en septembre 2017, la commune a décidé la création d'une direction de la culture, rattachée à la direction générale adjointe « ville dynamique ». Dès sa création, la direction de la culture a eu pour mission le lancement et la pérennisation de projets distincts du transfert de compétences tels que la maison des artistes ou des activités liées à la valorisation du patrimoine, le développement du « *street art* », l'organisation du lien entre la commune et les équipements culturels transférés à l'EPT GOSB ; la coordination des projets culturels menés par les autres services (SMJ, DEELE, CCAS) ; et le lien avec l'ensemble des partenaires culturels de la commune (associations, écoles, région, département, État (direction régionale des affaires culturelles)). Le transfert de compétences s'est limité aux équipements culturels mais la chambre s'interroge sur la nécessité de créer cette nouvelle direction.

8.3.2 Une externalisation des missions inaboutie

Pour réaliser des travaux de menuiserie, maçonnerie, plomberie, électricité, peinture ou serrurerie, la commune de Villeneuve-Saint-Georges a historiquement privilégié le recrutement d'agents directement dédiés à ces travaux, dont l'évolution des effectifs est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 23 : Évolution des effectifs d'agents techniques entre 2014 et 2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Électricien	4	4	4	4	5	4	4
Maçon	3	4	3	3	3	2	1
Menuisier	4	5	5	4	4	3	3
Peintre	6	4	4	4	4	4	4
Plombier	5	6	5	4	4	4	4
Serrurier	4	4	4	4	4	2	3
Polyvalent	5	4	4	5	6	4	5
Total	31	31	29	28	30	23	24

Source : commune de Villeneuve-Saint-Georges

Au total, 24 agents techniques sont employés par la commune en 2020 contre 31 en 2014. Mais même avec ce niveau d'effectif, la chambre s'interroge sur la cohérence avec les montants des marchés passés en ces domaines puisqu'ils totalisent 12 M€ sur la période 2014 à 2020 (Cf. détail de ces marchés en annexe n° 4).

8.4 Des procédures de gestion à renforcer afin de respecter la réglementation

8.4.1 Le temps de travail légal n'est pas respecté

Les collectivités locales déterminent les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de leurs agents. Cette liberté est cependant encadrée, et ne peut s'exercer que dans les limites applicables aux agents de l'État.

Le temps de travail dans la fonction publique est fixé à 1 607 heures, auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Il s'agit à la fois d'un plancher et d'un plafond. Par exception, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001¹⁶ peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité. Si les collectivités territoriales peuvent conserver leur régime antérieur ou appliquer les 35 heures, elles ne peuvent cumuler le bénéfice des deux dispositifs. Cette durée est calculée sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures, soit 7 heures par jour, pour 228 jours travaillés, obtenus en prenant en compte 25 jours de congés annuels, 8 jours fériés légaux, et 104 jours de repos hebdomadaires. La durée obtenue est ainsi arrondie à 1 600 heures, auxquelles sont ajoutées 7 heures de travail supplémentaires suite à la mise en œuvre de la journée de solidarité en 2004.

Par délibération n° 01.11.2 du 20 décembre 2001, le conseil municipal a fixé à 1 600 heures la durée annuelle de travail, soit 36 heures/semaine. Elle intègre 25 jours ouvrables de congés et 6 jours d'ARTT.

Le contrôle des fiches de paye et du temps de travail des agents ainsi que les documents transmis par la commune, attestent du non-respect de la durée annuelle de travail. Le temps de travail moyen annuel de ses agents est de 1 572 heures annuelles soit un écart de 35 heures par agent, ce qui représente un coût estimé de 0,7 M€ en 2019 soit 18 ETP.

Tableau n° 24 : Temps de travail à Villeneuve-Saint-Georges en 2019

Nombre d'agents en ETP	806,8
Masse salariale en 2019	31,7
Durée du travail annuelle en vigueur	1 572,0
Durée légale du travail en heure	1 607,0
Différence en heures	35,0
Soit en nombre de jours	5,0
Soit pour l'ensemble de la collectivité en nombre de jours	4 034,1
Soit pour l'ensemble de la collectivité en nombre d'heures	29 045,5
Coût estimé en ETP	18,0
Coût estimé en M€	0,7

Source : CRC à partir des comptes de gestion et commune de Villeneuve-Saint-Georges

La chambre note également l'existence « d'une heure de veille de fête », qui est une pratique propre à la commune de Villeneuve-Saint-Georges mais non réglementaire. Cette « heure de veille de fête » permet à toutes les structures de la commune recevant du public et fermant en temps normal à 18 h de clôturer à 17 h toutes les veilles de jours fériés de l'année.

En application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les collectivités ayant maintenu un régime dérogatoire du temps de travail disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour se mettre en conformité avec la réglementation.

¹⁶ Relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Recommandation régularité 2 : Respecter la durée légale du travail, en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

8.4.2 La poursuite de l'aménagement des horaires de travail réduira le recours aux heures supplémentaires

Depuis 2015, certains services, notamment ceux recevant du public, ont adapté leurs horaires de travail afin de se calquer aux besoins du public. Cette adaptation s'est faite afin de tenir compte des heures d'affluence des usagers dans les services, ou pour mieux répartir la charge de travail entre les agents. Cette pratique a permis de diminuer le recours aux emplois saisonniers ainsi que l'octroi d'heures supplémentaires entre 2014 et 2015.

À titre d'illustration, la régie des bâtiments a adapté son fonctionnement suite à la réforme des rythmes scolaires pour mieux suivre les horaires d'ouverture des écoles. Les services techniques ont tenu compte des fortes chaleurs pour revoir leurs horaires de travail l'été.

Sur la période, la réforme des rythmes scolaires a donné lieu à deux révisions du temps de travail pour les agents des directions concernées, la dernière ayant eu lieu en 2018. La première réorganisation issue de la réforme avait effectivement donné lieu à un manque d'optimisation des plages horaires, notamment en 2017.

Fin 2019, des révisions des plages horaires étaient encore en cours, comme à la direction de la jeunesse et des sports. Une proposition d'annualisation du temps de travail de ces agents a été formulée afin de ne pas laisser les équipements ouverts et sans surveillance sur des plages horaires variant entre 1 h 30 à 3 h selon les jours.

La chambre prend note de cet effort de rationalisation du temps de travail des agents.

8.4.3 Certains recours aux heures supplémentaires sont irréguliers

Le contrôle des fichiers de paye montre que la commune pourrait utiliser les heures supplémentaires comme complément salarial.

Le seuil légal mensuel des 25 heures n'est pas respecté, au même titre que la délibération instituant un régime dérogatoire. Des dépassements ont lieu de façon récurrente au point de constituer pour de nombreux agents un complément salarial irrégulier.

La chambre a également constaté le paiement d'heures complémentaires et supplémentaires à des agents qui ne peuvent y prétendre, soit parce qu'ils relèvent d'un régime particulier¹⁷, comme les professeurs et assistants d'enseignement artistique, soit parce que leur cadre d'emploi exclut le paiement d'heures complémentaires ou d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), comme c'est le cas pour les médecins non titulaires.

La chambre observe par ailleurs que des agents ont pu bénéficier d'heures supplémentaires sans atteindre les 151,67 heures de travail au cours du mois, engendrant ainsi pour la collectivité des frais injustifiés.

Or, à Villeneuve-Saint-Georges, le contrôle du temps de travail des agents se fait par les supérieurs hiérarchiques, sans outil particulier. En tout état de cause, l'absence d'un contrôle automatisé du temps de travail ne permet pas de fiabiliser l'octroi justifié d'heures supplémentaires.

¹⁷ Décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950.

Au-delà du non-respect des plafonds légaux, la chambre constate que les taux horaires légaux permettant de fixer l'indemnisation des agents ne sont pas respectés. Ainsi, certains agents bénéficient de taux majorés, quand un taux unique sans majoration aurait dû être appliqué.

Tableau n° 25 : Coût des heures supplémentaires payées sur la période sous revue

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution (%)
Volume (h)	36 231,82	32 397,73	37 367,85	30 336,58	33 876,12	- 6,5
Coût (€)	640 995,48	573 880,42	670 346,31	578 369,71	634 875,98	- 1,0
Nombre d'agents	462	446	470	464	432	- 6,5

Source : commune de Villeneuve-Saint-Georges

Cette pratique est connue des services des ressources humaines de la commune puisqu'un contrôle interne est annuellement effectué depuis 2015 via des extractions Excel et a fait l'objet d'une note dédiée permettant de cibler certains agents dont la situation n'est pas conforme à la réglementation. Par ailleurs, un diagnostic effectué par les services du comptable public en 2017 a permis d'analyser plusieurs irrégularités identiques à celles identifiées par la chambre et d'en faire la liste à destination de la direction des ressources humaines et du DGS. La comptable publique avait également demandé à ce que les heures effectuées au-delà du temps de travail réglementaire entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 juillet 2017 fassent l'objet d'une régularisation sur les bulletins de paye des agents concernés. Si cette régularisation a bien eu lieu, elle a immédiatement été compensée et n'a donc eu aucune incidence sur lesdits bulletins de paye.

En 2016 et 2018, dans le cadre des inondations, il a été décidé d'appliquer un supplément forfaitaire d'heures supplémentaires pour l'ensemble des agents, quel que soit le nombre effectif d'heures effectuées en supplément de leur temps de travail habituel, en raison de l'impossibilité pour la commune d'établir un décompte fiable dans ce contexte de crise. Ce procédé est contraire à la réglementation, mais a toutefois été appliqué en toute connaissance de cause. La mobilisation de son personnel en dehors des horaires de service au titre des inondations a occasionné 106 650 € de dépenses en 2016 et 66 590 € en 2018.

Enfin, les collectivités sont tenues d'adopter des délibérations spécifiques pour accorder l'attribution d'indemnités horaires d'enseignement, ce que la commune de Villeneuve-Saint-Georges n'a pas fait concernant son poste de professeur de dessin.

En réponse aux observations de la chambre, la commune assure avoir établi des procédures visant à ne plus recourir à des heures supplémentaires de manière irrégulière, sans toutefois en préciser la teneur.

Recommandation régularité 3 : Supprimer les heures supplémentaires non conformes à la réglementation ainsi que les attributions forfaitaires d'heures supplémentaires.

8.4.4 Certaines autorisations spéciales d'absence sont irrégulières

Le régime d'autorisations d'absence est défini par la délibération n° 09.7.9 du 17 décembre 2009 et complété par une note sur les événements familiaux. L'annexe n° 5 présente dans le détail le régime accordé aux agents. La commune octroie cinq jours en cas de maladie très grave d'un conjoint, enfant, père mère et beaux-parents, trois jours s'il s'agit d'un beau fils ou d'une belle fille et des grands parents. En cas d'obtention d'une médaille d'honneur régionale, départementale ou communale, le régime d'octroi se veut plus large, puisque deux semaines sont accordées pour une médaille d'argent, trois semaines pour une médaille de vermeil, et quatre semaines pour une médaille d'or. Un mois de congés de pré-retraite est accordé aux agents qui quittent leur activité.

Ces autorisations excèdent jusqu'à cinq jours pour certaines le nombre de jours d'autorisations d'absence attribuables dans la fonction publique d'État. Elles sont susceptibles d'accroître l'écart entre la durée légale de travail et celle appliquée réellement au sein de la commune.

8.4.5 Des astreintes qui sont insuffisamment contrôlées

La commune a adopté en 2014 une délibération fixant la liste des emplois et conditions d'occupation de logements de fonction pour occupation précaire avec astreinte. La gestion des astreintes a été revue en 2017, suite à plusieurs dysfonctionnements importants. Il a ainsi été établi le manque d'articulation des horaires de travail et des horaires d'astreinte pour les agents concernés. La mauvaise articulation des horaires de travail et des horaires d'astreinte a induit le paiement d'astreintes à des agents sans que cela ne soit justifié par un travail effectivement qualifiable d'astreinte.

Le coût annuel des astreintes est en baisse de 27,3 % entre 2014 et 2019. Cette évolution traduit les efforts de rationalisation et de résorption des dysfonctionnements constatés.

Tableau n° 26 : Évolution du coût brut des astreintes entre 2014 et 2019

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014/2019 (%)
Coût brut ⁽¹⁾	84 276	94 263	104 658	74 418	71 878	61 287	- 27,3

(1) Ce coût n'inclut pas les heures en cas de déplacement durant l'astreinte

Source : commune de Villeneuve-Saint-Georges

Toutefois, des irrégularités ont été constatées dans le versement d'astreintes à des agents, sans que les justifications nécessaires ne soient apportées. Sur six dossiers d'agents contrôlés, la commune n'a été en mesure de communiquer des pièces justificatives que pour deux d'entre eux. La commune doit donc renforcer ses contrôles sur le paiement des astreintes.

8.4.6 Un suivi de l'absentéisme qui demeure perfectible

Le taux d'absentéisme¹⁸ à Villeneuve-Saint-Georges a augmenté de deux points de base entre 2014 et 2019, pour s'établir à 11 % en 2019.

Tableau n° 27 : Taux d'absentéisme de la commune entre 2014 et 2019

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014/2019 (%)
Taux d'absentéisme (%)	9,1	10,9	12,0	12,2	12,1	11,0	20,8

Source : CRC, d'après les données de la commune de Villeneuve-Saint-Georges

En 2017 et 2018, le taux d'absentéisme moyen constaté dans les collectivités territoriales était de 9,8 %¹⁹.

¹⁸ Les jours d'absence sont recensés par la commune en jours calendaires. Le nombre de jours ouvrés d'absence a été estimé en appliquant au nombre de jours d'absence calendaires un coefficient de 5/7^{ème}.

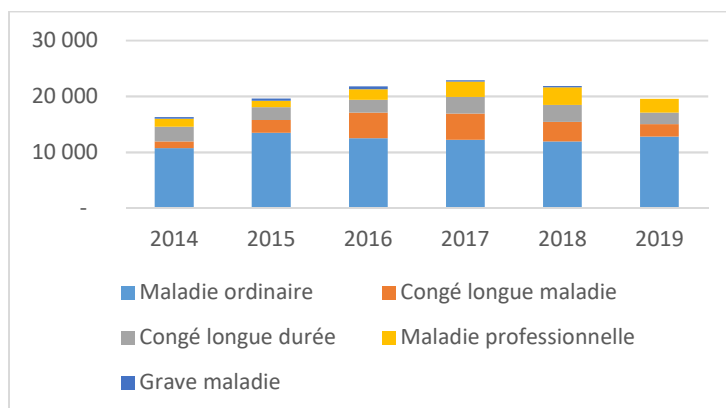
La première définition du taux global d'absentéisme proposée est le rapport entre le nombre total de jours d'absences ouvrés estimé et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours ouvrés théoriques (252 jours).

La seconde définition du taux global d'absentéisme proposée et utilisée ici est le rapport entre le nombre total de jours d'absences ouvrés estimé et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours travaillés théoriques dans la commune (221 jours en raison des 31 jours de congés et de fractionnement annuels octroyés aux agents). Cette seconde définition rend compte de l'absentéisme réel.

¹⁹ Panorama 2019, *Collectivités territoriales, qualité de vie au travail et santé des agents*, Sofaxis novembre 2019.

La commune de Villeneuve-Saint-Georges se situe donc au-dessus. Le surcoût en masse salariale de cet écart pourrait représenter 0,37 M€/an.

Graphique n° 3 : Nombre de jours d'absentéisme entre 2014 et 2019



Source : CRC d'après les données de la commune de Villeneuve-Saint-Georges

Dans le détail, le nombre de jours d'absentéisme progresse de 23 248 jours d'absence en 2014 à 31 721 en 2019. Cette hausse est principalement alimentée d'une part par les congés longue maladie en 2016 et 2017 et d'autre part, par les maladies ordinaires, qui atteignent un pic à 18 835 jours en 2015.

La commune a mis en place un suivi des absences maladie et saisit le comité médical pour les maladies ordinaires de plus de six mois consécutifs et parfois fait procéder à des contrôles médicaux et des expertises médicales.

La chambre regrette cependant qu'aucune analyse en interne des causes de l'absentéisme n'ait été effectuée.

8.5 Un nouveau régime indemnitaire qui doit respecter la réglementation

La rémunération des agents publics comprend des primes et indemnités qui constituent le *régime indemnitaire*. Ces primes et indemnités sont liées au grade, à l'emploi, aux fonctions et aux sujétions. Sa mise en place est facultative et l'organe délibérant dispose d'un pouvoir de décision sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, mais dans le respect des lois et règlements²⁰ encadrant ce régime, notamment concernant le respect du principe de parité avec la fonction publique d'État.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (RIFSEEP), que la commune a mis en place que depuis le 1^{er} janvier 2020 seulement.

8.5.1 Le régime indemnitaire en vigueur entre 2014 et 2019

Avant l'instauration du RIFSEEP en janvier 2020, le régime indemnitaire en vigueur résultait d'une succession de délibérations, certaines réactualisant ou élargissant le champ de primes instaurées antérieurement. En 2019, douze primes étaient versées aux agents à titre personnel, en fonction de leur filière et de leur grade, le montant attribué résultant d'un arrêté individuel.

²⁰ Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

Au-delà de l'attribution d'un régime indemnitaire individuel, la commune de Villeneuve-Saint-Georges verse un complément de rémunération à ses agents, qualifié de prime annuelle. Cette prime, conforme à la réglementation, représente en 2019 la somme de 0,6 M€ soit près de 760 € par ETP.

Tableau n° 28 : Coût de la prime annuelle depuis 2014

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Titulaires	472 382,72	474 769,28	461 970,92	447 906,86	409 533,02	409 796,66
Contractuels	95 841,63	121 819,31	139 453,15	168 364,79	166 696,97	202 031,58
Saisonniers	12 449,75	9 023,31	8 086,78	10 445,58	10 900,37	6 716,94
Total	580 674,10	605 611,90	609 510,85	626 717,23	587 130,36	618 545,18

Source : Commune de Villeneuve-Saint-Georges

8.5.2 Le nouveau RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2020 mis tardivement en conformité avec la réglementation

Le RIFSEEP est transposable à la fonction publique territoriale sous réserve du respect de certaines exigences réglementaires, notamment la parution des arrêtés ministériels des corps de référence de l'État et le fait que le régime indemnitaire ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État. Le RIFSEEP se substitue à l'ensemble des primes ou indemnités versées antérieurement, hormis celles pour lesquelles un maintien est légalement prévu. Il est composé de deux parts :

- l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) ;
- le complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent.

La commune a souhaité, pour mener à bien la mise en place du RIFSEEP, créer un groupe projet associant des agents de différentes directions. L'objectif affiché était de dresser un état des lieux et de déterminer des critères, indicateurs et groupes de fonction en lien avec les directeurs et responsables de services.

Lors de la mise en place du RIFSEEP, deux engagements ont été pris par la commune : d'une part, le maintien a minima du régime indemnitaire pour toutes et tous les agents et, d'autre part, le refus de mettre en place le CIA « en raison du caractère subjectif de cette indemnité, contraire aux objectifs d'équité et de lisibilité qu'elle a fixés pour la définition et l'attribution du régime indemnitaire, la commune ne souhaite pas utiliser le CIA »²¹. Or, un tel refus est contraire à la réglementation car le versement d'un complément tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent est une obligation.

À cette occasion, plusieurs objectifs ont pu être listés :

- établir des règles pour l'attribution de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) ;
- assurer une cohérence, équité et lisibilité en matière de rémunération des agents de la commune ;
- assurer la présence de règles équitables au moment des recrutements.

La délibération n° 19.4.13 du 26 septembre 2019 détaille très précisément la manière dont l'IFSE tient compte du « niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions occupées par les agents », comme l'illustrent les groupes de fonctions établis.

²¹ Délibération n° 19.4.13 du 26 septembre 2019.

Comme indiqué supra, la chambre observe toutefois que les fonctions associées aux postes occupés par les agents de la commune ne sont pas toujours en corrélation avec les grades de la fonction publique. De nombreux agents sont qualifiés de « responsables », sans que l'exercice de leurs missions justifie un tel qualificatif. Or, la notion de responsabilité et d'encadrement est valorisée dans le régime indemnitaire par l'IFSE. C'est pourquoi, il est nécessaire que la commune finalise la cotation des postes dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP, afin de rendre ce dernier opposable.

La chambre prend acte qu'une nouvelle délibération du 18 mars 2021 instaure désormais le CIA dans le cadre du RIFSEEP et abroge, par conséquent, la délibération n° 19.4.13 du 26 septembre 2019 qui n'était pas conforme à la réglementation.

8.6 L'attribution des avantages en nature à mieux encadrer

Conformément à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, il appartient au conseil municipal d'autoriser le maire à fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué à titre gratuit ou moyennant une redevance, en raison des contraintes liées à leur fonction.

D'après la délibération n° 14.7.7 du 16 décembre 2014 cadrant l'attribution des logements de fonction, un logement de fonction peut être attribué pour nécessité absolue de service, ou pour occupation précaire avec astreinte. Concernant les logements attribués pour nécessité absolue de service, ils sont réservés aux agents qui ne peuvent accomplir normalement leur service sans être logés sur leur lieu de travail ou à proximité notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité. Le logement est alors gratuit mais les charges courantes sont acquittées par l'agent.

La commune de Villeneuve-Saint-Georges octroie également des logements de fonction pour occupation précaire avec astreinte. Dans ce cadre et au terme de la délibération n° 14.7.7, ce dispositif est réservé aux emplois « *tenus d'accomplir un service d'astreinte et qui ne remplissent pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement pour nécessité absolue de service* ». Chaque logement est payé par la commune à 50 % de sa valeur locative, et toutes les charges courantes sont acquittées par l'agent.

Les emplois concernés sont ceux de coordinateur astreintes techniques, d'agent technique polyvalent (voirie propreté, voirie routière, espaces publics, bâtiments) ou d'agent technique spécialisé (plombier, maçon, serrurier, logisticien, agent d'entretien des espaces verts, peintre, menuisier). Ainsi, certains jardiniers recrutés par la commune bénéficient de logements de fonction sans que leur fiche de poste ne fasse état d'interventions en situation d'urgence.

La commune ne dispose cependant pas de note interne ou de guide sur l'usage qui devait être fait des avantages en nature. Par ailleurs, elle n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre la liste des matériels attribués aux agents et leur quantité, par typologie de matériel.

La chambre constate cependant les efforts de la commune pour diminuer les dépenses sur les logements de fonction et l'application du décret n° 2012-752 du 12 mai 2012 portant réforme des conditions d'octroi des logements de fonction.

Tableau n° 29 : Coût des logements de fonction entre 2014 et 2018

Années	Total des agents	Montant total (en €)	Évolution (en %)
2014	27	75 868	- 1,70
2015	25	58 477	- 22,92
2016	13	24 338	- 58,38
2017	11	26 056	- 11,00
2018	8	15 449	- 40,70

Source : commune de Villeneuve-Saint-Georges

Recommandation performance 3 : Délibérer pour adopter une procédure d'attribution et de suivi des avantages en nature.

9 LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC

9.1 Une organisation qui gagnerait à être renforcée par une stratégie des achats

Les travaux menés en 2016 par un groupe de travail sur « l'organisation des marchés publics au sein de la commune », a permis d'établir un diagnostic dont les principales conclusions relevaient :

- l'absence de définition précise du rôle de chacun dans la procédure de passation des marchés ;
- l'absence de pilotage centralisé des marchés ;
- l'absence de points de validation obligatoire préalablement au lancement du marché.

Les préconisations du groupe de travail ont conduit, entre autres, à une nouvelle organisation de la fonction « Achat », validée en CTP du 15 décembre 2016.

Le service « Achat public » dépend désormais de la Direction des Affaires Juridiques, des Assemblées et de l'Achat public (DAJAAP), créée lors du CTP du 17 mai. Son projet de direction (2017-2021) lui donne pour mission de « coordonner et contrôler les fonctions administratives et juridiques de la collectivité ». Elle comprend :

- un service « Affaires juridiques et Assemblées » ;
- un pôle Secrétariat général » ;
- un service « Achat public » composé actuellement d'un responsable de service et d'un juriste.

Jusqu'à la fin de 2016, il existait une direction des finances et de la commande publique, avec un poste spécifique chargé de la commande publique. Ce poste a été transféré à la DAJAAP fin décembre 2016. La direction des finances gère aujourd'hui le suivi de l'exécution des marchés. Elle réceptionne les marchés transmis par les services, et les intègre via le logiciel financier. La commune a ainsi fait le choix de partager la commande publique entre la direction des finances et la DAJAAP avec le service « Achat public ».

Le service « Achat public » est plus particulièrement axé sur la phase de passation des marchés. Il est dans cette mission épaulé par un réseau de « référents marchés ». Il s'agit d'agents en poste dans d'autres directions opérationnelles qui assurent, en plus de leur activité principale, une interface avec le service « Achat public » (bâtiments, espaces publics, communication, développement local). D'après leur fiche de poste, ces agents ont pour attribution notamment de former les collègues de leur direction et d'être en appui lors du lancement des procédures de marché. La question de leur formation et disponibilité pourrait se poser.

La mise en place récente d'une nomenclature des achats devrait permettre à la commune de disposer d'une vision plus claire et précise de ses achats afin de se fixer des objectifs de gestion et par conséquent une stratégie des achats.

9.2 Des procédures qui permettent de suivre la commande publique

La collectivité dispose d'un guide des procédures dont la dernière version actualisée pour 2020 est bien documentée. Il existe également un tableau synthétique récapitulant les étapes de la passation des marchés ainsi qu'un autre tableau, « Répartition des missions de passation des marchés publics » qui sont adaptés aux besoins même s'ils pourraient être regroupés dans un même dossier pour une meilleure lisibilité.

La commune s'est dotée des outils pour limiter les achats hors marché avec le tableau des marchés en cours, indiquant entre autres, la date de début et de fin, et le titulaire. Ce tableau permet d'assurer le suivi contractuel des marchés et de relancer les services, *a minima* six mois avant la fin du marché, afin de passer un nouveau marché.

Lors de l'exécution du marché, les avenants, les ordres de services et les mises en demeure sont rédigés par le service « Achat public » qui maîtrise la dimension juridique. En cas de non-respect des clauses contractuelles, les services demandeurs doivent prendre contact soit avec le référent marché de leur secteur, soit directement avec le service « Achat public ».

9.3 Un contrôle interne qui reste à renforcer

La commune s'appuie sur le logiciel « Marco Web » pour la gestion de la commande publique et a recours à la plateforme de dématérialisation *achat public*.

Pour autant, l'efficacité des outils déployés repose sur la fiabilité des données qui y sont renseignées. Or, le contrôle des différents services intervenant dans la passation d'un marché et le suivi de son exécution n'est pas formalisé en particulier dans la vérification du respect des seuils de la commande publique. En effet, si le service « Achat public » participe bien aux conférences budgétaires, en revanche les éléments du contrôle de gestion restent à mettre en place. Ainsi, la commune n'a pas transmis de rapports ou note d'évaluations des marchés comprenant des analyses de la qualité des prestations, des relations avec les fournisseurs, ou encore de l'exécution des marchés.

9.4 Le suivi des délégations des services publics de l'eau et des marchés forains

9.4.1 L'importante échéance à venir de la délégation du service public de l'eau

La commune a signé un contrat de concession avec la société Lyonnaise des Eaux Dumez lui déléguant le service public de l'eau potable. Cette DSP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994 pour une durée de 30 ans après une première DSP attribuée à la même société en 1963.

Dans son précédent contrôle des comptes et de la gestion de Villeneuve-Saint-Georges de 2012, la chambre soulignait que « Quels qu'aient pu être la régularité de la procédure et le souci de préserver au mieux les intérêts de la commune, il est légitime de s'interroger sur le choix du renouvellement d'une concession de 30 ans, pour un service concédé à une même société depuis 70 ans, alors que le coût des installations nécessaires à son exploitation était, pour l'essentiel, largement amorti ».

En outre, l'arrêt « commune d'Olivet » du Conseil d'État de 2009 précise que les contrats conclus dans le domaine de l'eau, de l'assainissement des ordures ménagères et autres déchets avant la loi du 2 février 1995 dite « Loi Barnier » pour une durée supérieure à 20 ans ne peuvent être régulièrement exécutés à compter du 3 février 2015, sauf justification particulière soumise à l'examen du directeur départemental des finances publiques.

La commune a fait valoir cette situation particulière, justifiant le maintien initial de la durée de 30 ans aux motifs des amortissements comptables des investissements restants. Dans sa délibération du 16 décembre 2014, la commune évoque également le fait que « *si le contrat n'allait pas à son terme, le concessionnaire n'aura pas perçu l'intégralité de la recette venant rémunérer ses efforts d'investissement, et la ville de Villeneuve-Saint-Georges aura à se substituer à ce concessionnaire pour acquitter les remboursements non échus en renchérissant de manière conséquente le prix de l'eau* ». Illustrant ce point, l' élu présentant le rapport dédié au conseil municipal évoque à ce propos un « *coût, dont j'ignore le montant* »²². Les élus ont par conséquent voté sans connaître l'ampleur de ces investissements non amortis. Au regard des éléments fournis par la commune, en date du 2 février 2015, le concessionnaire avait encore pour 666 811 € de restes à amortir.

Dans son avis rendu le 11 février 2014, le directeur départemental des finances publiques a donné un avis positif concernant cette prolongation, qui a ensuite été approuvée lors de la séance du conseil municipal du 16 décembre 2014. L'avenant 3 du contrat de concession a donc permis d'acter le maintien de la durée initiale de 30 ans de la concession qui prendra fin en 2024.

Lors de son contrôle, la chambre a demandé à la commune les compléments d'information nécessaires à la compréhension de ce dossier. La commune ne les a pas fournis.

Par ailleurs, dans le cadre de la fin prochaine de cette DSP, le transfert des compétences eau et assainissement à l'EPT GOSB devra être pris en compte.

En réponse aux observations de la chambre, la maire précédente précise que la commune souhaitait renégocier son contrat de DSP mais n'est pas parvenue à le faire dans les temps impartis. Il a donc été préférable de prolonger le contrat afin de laisser l'EPT GOSB, qui n'existait pas encore, reprendre la main sur les négociations du futur contrat.

9.4.2 Une gestion conflictuelle de la délégation du service public des marchés forains

Villeneuve-Saint-Georges compte deux marchés forains, gérés en concession avec la SEMACO depuis 1992 pour une durée de 25 ans :

- un marché central situé en hyper-centre, avec une halle alimentaire (une trentaine d'abonnés) et une centaine de commerçants « volants ». Identifié comme locomotive alimentaire du centre-ville, ce marché fonctionne dans un environnement contraint et son intégration dans un quartier en voie de requalification reste un enjeu majeur ;
- le marché des HBM (mardi et vendredi matin) : intégré dans un quartier peu commerçant, en cœur de ville, la commune souhaite lui donner une nouvelle dynamique (4 abonnés aujourd'hui).

²² <https://www.villeneuve-saint-georges.fr/pdf/CR-analytique-CM-Villeneuve-Saint-Georges-161214.pdf>

Les tarifs des droits des places des marchés sont fixés librement par le conseil municipal. Le concessionnaire est chargé de leur perception. Toutefois, la SEMACO, déléguant sur les marchés forains, n'a pas transmis pendant plusieurs années ses rapports annuels sur les comptes et la qualité du service afférent à l'exécution de la délégation, malgré l'obligation légale qui lui incombe²³. Elle n'avait pas non plus versé à la commune de redevance depuis 2009. Celle-ci lui reproche par ailleurs de ne pas effectuer correctement l'entretien et le balayage des lieux. La commune estime que ces manquements pourraient justifier une éventuelle résiliation du contrat de concession.

La commune a donc mis en demeure la SEMACO de régulariser la situation par courrier d'avocat en juillet 2019. Dans sa réponse, la SEMACO a réglé les redevances dues à compter de 2013, soit 225 706,43 € et non pas à partir de 2009, précisant n'avoir reçu aucune relance à la date du courrier de réponse. Elle transmet également des rapports en excluant les années 2003, 2004 et 2005. Enfin, elle conteste les accusations de mauvaise gestion, arguant notamment que le nettoyage en eau de la voirie ne lui incombe pas.

En réponse aux observations de la chambre, la SEMACO a transmis les rapports de 2003, 2004 et 2005, sans apporter la preuve de leur bonne transmission dans les délais impartis à la commune déléguante.

En octobre 2019, la commune relance et met en demeure une seconde fois la SEMACO sur le constat de l'absence de nettoyage de la voirie suivi d'une troisième mise en demeure en février 2020, avec injonction d'agir avant le 20 avril 2020. Mais, compte tenu de la période de confinement, la commune de Villeneuve-Saint-Georges a accepté de suspendre le délai de deux mois.

En réponse à ces mises en demeure et aux observations de la chambre, la SEMACO apporte la preuve du règlement des redevances dues à compter de 2013, soit 225 706,43 €, précisant n'avoir reçu aucune relance avant le 2 juillet 2019. Elle justifie son retard de paiement par un dysfonctionnement technique du logiciel de suivi interne à la société. Elle ajoute également n'être tenue, par les termes du contrat, d'effectuer des versements de redevances qu'à compter de 2012 et non pas 2009 comme le demandait la commune.

Enfin, concernant les accusations de mauvaise gestion, la SEMACO les conteste, maintenant notamment que le nettoyage en eau de la voirie ne lui incombe pas et qu'elle n'a à sa charge que les parties communes, conformément à l'article 8 du traité de concession. Il revient ainsi aux commerçants de nettoyer leurs déchets sur leur périmètre de vente. La SEMACO juge suffisant le maintien en l'état des installations, contesté ici encore par la commune.

La chambre prend note de ces arguments mais souligne toutefois les difficultés engendrées par la rédaction actuelle du contrat qui ne permet pas d'établir clairement les obligations de chaque partie. Dans ce contexte conflictuel, la commune doit s'interroger sur les termes de l'équilibre de cette DSP et doit *a minima* procéder à une évaluation des risques et des provisionnements afférents nécessaires.

Recommandation performance 4 : Évaluer l'équilibre de la délégation du service public des marchés forains afin de procéder aux dotations aux provisions nécessaires.

²³ Loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	49
Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées	50
Annexe n° 3. Schémas des flux financiers liés à l'intercommunalité à Villeneuve-Saint-Georges	51
Annexe n° 4. Marches de travaux passés liés à la menuiserie, maçonnerie, électricité, plomberie	53
Annexe n° 5. Autorisations spéciales d'absence et évènements familiaux	56
Annexe n° 6. Principaux indicateurs relatifs à la fiscalité locale entre 2016 et 2019	57
Annexe n° 7. Glossaire des sigles	58

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 [ou R. 243-23 pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé] et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

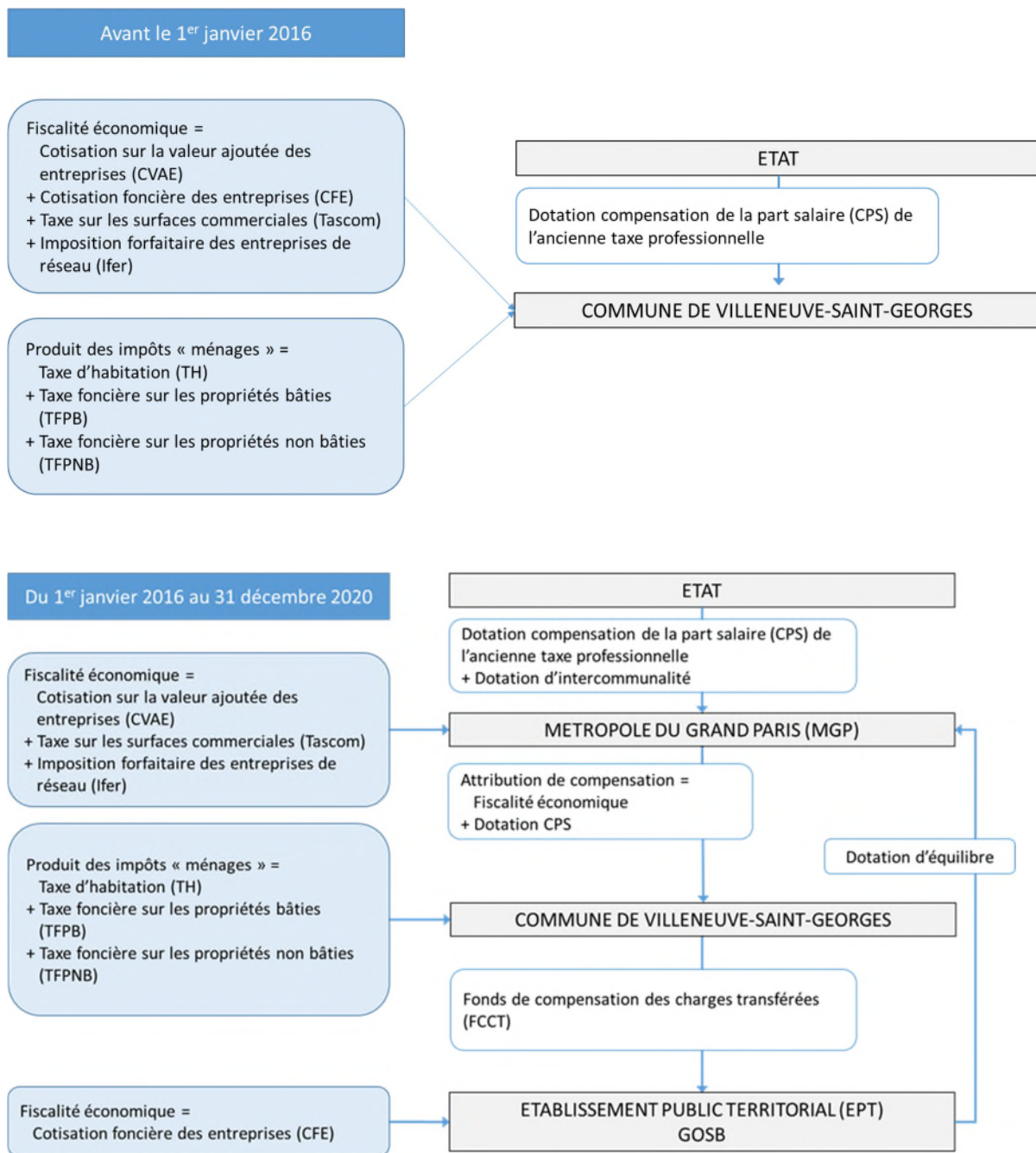
Objet	Dates	Destinataire
Avis de compétence du ministère public	Sans objet	
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle ancienne ordonnatrice	19 février 2020	Mme Sylvie ALTMAN, ancienne ordonnatrice
Entretien de début de contrôle	11 mars 2020	Mme Sylvie ALTMAN, ancien ordonnateur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle nouvel ordonnateur	16 juillet 2020	M. Philippe GAUDIN, nouvel ordonnateur
Entretien de début de contrôle	29 juillet 2020	M. Philippe GAUDIN, nouvel ordonnateur
Entretien de fin d'instruction	28 août 2020	M. Philippe GAUDIN, nouvel ordonnateur
	3 septembre 2020	Mme Sylvie ALTMAN, ancien ordonnateur
Délibéré de la formation compétente	30 septembre 2020	
Envoi du rapport d'observations provisoires	9 décembre 2020	M. Philippe GAUDIN, nouvel ordonnateur
		Mme Sylvie ALTMAN, ancienne ordonnatrice
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	9 décembre 2020	Lyonnaise des eaux DDFiP EPT GOSB SEMACO
	9 décembre 2020	
	9 décembre 2020	
	12 janvier 2021	
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	10 février 2021	M. Philippe GAUDIN Mme Sylvie ALTMAN Lyonnaise des eaux DDFiP EPT GOSB SEMACO
	8 janvier 2021	
	pas de réponse	
	pas de réponse	
	10 février 2021	
	12 mars 2021	
Auditions		
Délibéré de la formation compétente	16 avril 2021	
Envoi du rapport d'observations définitives	20 mai 2021	M. Philippe GAUDIN Mme Sylvie ALTMAN
	20 mai 2021	
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives		Aucune

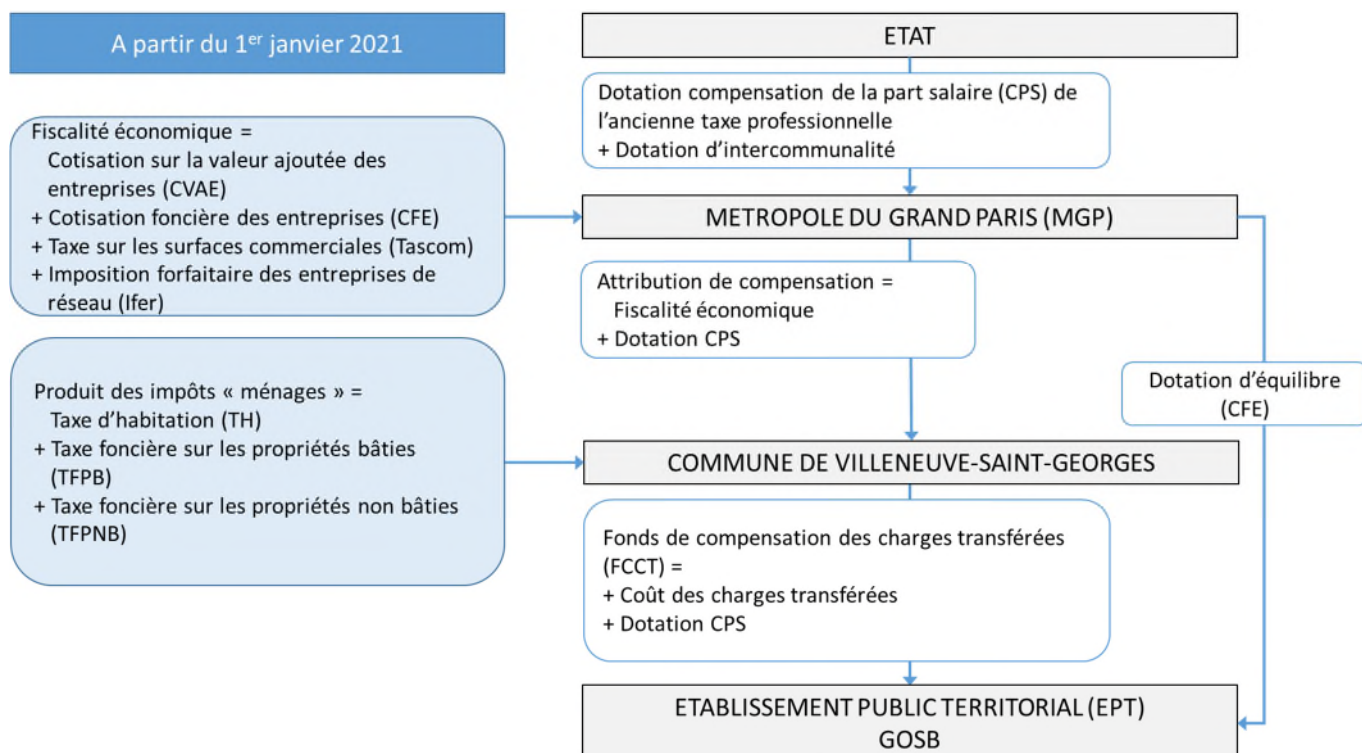
Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées

Mentionner les noms des personnes et leur fonction :

Sylvie ALTMAN	Ordonnatrice
Eugène MONTANTIN	DGA Pôle ville dynamique
Mme CHERANNE	Juriste service achat
M. VELA	Responsable affaires juridiques
Corinne DELPLACE	DRH
Aurore RANCON-MEYREL	Directrice affaires juridiques et achat public
Géraldine de ABRANTES	Services des Finances
Marguerite ARRANHADO SEQUEIRA	Trésorière municipale
Philippe GAUDIN	Nouvel ordonnateur
Emmanuelly GOUGOUGNAN-ZADIGUE	Dixième adjoint budget développement économique

Annexe n° 3. Schémas des flux financiers liés à l'intercommunalité à Villeneuve-Saint-Georges





Annexe n° 4. Marches de travaux passés liés à la menuiserie, maçonnerie, électricité, plomberie

Libellé du marché	Montant HT en €			Date de début
	forfaitaire	unitaire (annuel)		
		Mini	maxi	
Réfection de 3 courts de tennis	/	/	6 667,00	14/02/2014
Réfection du mur nord du parking Pasteur	23 828,80	/	/	07/01/2014
Marché public de performance énergétique- Marché de conception, construction, de maintenance et d'exploitation des installations d'éclairage public et équipements connexes de l'éclairage public	Année 2015 : 484 323,78	/	/	01/04/2014
Reprise administrative de concessions au cimetière	/	/	50 000,00	19/02/2014
Réfection de sol à la bibliothèque René Fallet	17 029,75	/	/	10/06/2014
Ravalement du mur de l'ex CIO	5 770,00	/	/	03/06/2014
Réfection de peinture de la cage d'escalier du conservatoire de musique château de Bellevue	6 870,00	/	/	03/06/2014
Travaux de rénovation et réaménagement de la salle des graviers	68 660,00	/	/	01/07/2014
Travaux de rénovation et réaménagement de la salle des graviers	7 709,56	/	/	01/07/2014
Travaux de rénovation et réaménagement de la salle des graviers	13 048,17	/	/	01/07/2014
Réfection des peintures du couloir et de deux classes à l'école Berthelot maternelle	10 390,00	/	/	19/06/2014
Réfection des peintures de la cage d'escalier primaire au GS Marc Seguin	6 863,00	/	/	19/06/2014
Réfection des peintures du GS Paul Bert	8 696,85	/	/	26/06/2014
Travaux de ravalement de la façade du conservatoire de musique - Château Bellevue	64 158,00	/	/	17/06/2014
Travaux de réfection entrée escalier et couloir au GS Jules Ferry	7 762,65	/	/	26/06/2014
Travaux de ravalement de la façade arrière de la maison des peintres	5 299,00	/	/	24/06/2014
Exploitation et maintenance des installations de chauffage et de ventilation des bâtiments communaux	334 703,29	/	/	01/09/2014
Construction d'un groupe scolaire de 15 classes à Villeneuve St Georges	7 049 188,77	/	/	16/04/2015
Travaux de mise en accessibilité de l'ex CIO et de la terrasse de la salle Falbert	82 795,23	/	/	03/03/2016
Travaux de mise en accessibilité de l'ex CIO et de la terrasse de la salle Falbert	22 242,97	/	/	03/03/2016
Travaux de mise en accessibilité de l'ex CIO et de la terrasse de la salle Falbert	42 897,80	/	/	03/03/2016
Travaux de mise en accessibilité de l'ex CIO et de la terrasse de la salle Falbert	10 912,25	/	/	03/03/2016
Travaux de mise en accessibilité de l'ex CIO et de la terrasse de la salle Falbert	12 322,33	/	/	03/03/2016
Travaux de mise en accessibilité de l'ex CIO et de la terrasse de la salle Falbert	29 000,00	/	/	03/03/2016
Travaux de mise en accessibilité de l'ex CIO et de la terrasse de la salle Falbert	10 996,50	/	/	03/03/2016
ENFOUISSEMENT RÉSEAUX AV DE VALENTON	209 156,90	/	/	
Travaux de remplacement du filtre diatomée du petit bassin de la piscine municipale de VSG	24 200,00	/	/	25/11/2016
ENTRETIEN GÉNÉRAL DE LA VOIRIE ET TRAVAUX DIVERS		210 000,00	500 000,00	06/04/2017
Accord-cadre à marchés subséquents TCE	/	/	1 000 000,00	31/03/2017

Libellé du marché	Montant HT en €			Date de début
	forfaitaire	unitaire (annuel)		
		Mini	maxi	
Travaux de réalisation de la façade et d'aménagement intérieur de la médiathèque Jean Ferrat	281 211,23	/	/	03/05/2017
	75 334,77	/	/	03/05/2017
	104 318,78	/	/	03/05/2017
	192 265,12	/	/	03/05/2017
	51 000,00	/	/	03/05/2017
	25 954,89	/	/	03/05/2017
	166 219,69	/	/	03/05/2017
	213 165,40	/	/	03/05/2017
Travaux murs et rideaux gymnase Jean Moulin	17 602,00	/	/	12/06/2017
Travaux de peinture dans les bâtiments scolaires	2 812,00	/	/	10/07/2017
	10 209,50	/	/	10/07/2017
	7 067,50	/	/	10/07/2017
Remplacement Chaudière Berthelot	60 187,82	/	/	10/07/2017
Remplacement des chaussettes des plateaux des deux filtres du Grand Bassin de la Piscine Municipale	26 396,00	/	/	11/09/2017
Bâtiment modulaire Paul Bert	55 615,00	/	/	01/08/2017
	8 195,77	/	/	
AMÉNAGEMENT MAISON DES ARTISTES	80 047,50	/	/	13/12/2017
		/	/	13/12/2017
		/	/	13/12/2017
	29 450,00	/	/	13/12/2017
	9 745	/	/	13/12/2017
	41 828,26	/	/	13/12/2017
		/	/	13/12/2017
	63 730,06	/	/	13/12/2017
	9 987,36	/	/	13/12/2017
		/	/	13/12/2017
Travaux d'urgence sur le mur de soutènement de l'école Paul Vaillant Couturier	10 600,00	/	/	26/10/2018
TRX D'AMÉNAGEMENT RUE DU PORT	380 053,82	/	/	15/01/2018
REPRISES SÉPULTURES	/	/	80 000,00	03/01/2018
TRAVAUX TOITURE SALLE DE MOTRICITÉ GS BERTHELOT	15 450,00	/	/	19/12/2018
Travaux de sécurisation, démolition, terrassement et désamiantage	/	/	625 000,00	30/04/2018
Travaux de sécurisation, démolition, terrassement et désamiantage	/	/	575 000,00	30/04/2018
Accord-cadre à marchés subséquents divers travaux peinture	/	/	333 000,00	01/06/2018
Accord-cadre à marchés subséquents divers travaux peinture	/	/	333 000,00	01/06/2018
Accord-cadre à marchés subséquents divers travaux peinture	/	/	333 000,00	01/06/2018
Travaux de remplacement de clôtures et portails	34 414,00	/	/	02/07/2018
Travaux de remplacement de clôtures et portails	15 300,00	/	/	04/09/2018
Travaux de remplacement de clôtures et portails	34 849,08	/	/	20/08/2018
Travaux de remplacement de clôtures et portails	7 470,00	/	/	03/09/2018
Travaux de remplacement de clôtures et portails	22 854,98	/	/	03/07/2018
Installation d'un système d'alertes sonores liées à des situations d'urgences particulières au sein du groupe scolaire Anatole FRANCE	30 231,91	/	/	09/07/2018
TRX ENFOUISSEMENT RESEAUX AV. DE VALENTON (2ème tranche)	227 622,60	/	/	30/08/2018
Passage au gaz d'une chaudière fuel, mise en conformité de la chaufferie de l'école Paul Vaillant Couturier	67 167,18	/	/	24/12/2018
Travaux d'installation anti-intrusion, d'un système d'alertes sonores liées à des situations d'urgence particulières et d'horloges	/	/	45 000,00	05/06/2019
Travaux d'installation d'alarmes incendie	25 470,00	/	/	01/07/2019
Travaux d'installation d'alarmes incendie	12 630,00	/	/	01/07/2019
TRX AMGT SQUARE J.JAURES	1 002 793,10	/	/	

Libellé du marché de gré à gré	Montant HT en €	Date de début
	Forfaitaire	
Remplacement chaudière logement 30 ave A. France	2 452,23	11/10/2018
Réfection électrique générale logement 34 ave A. France	9 763,66	12/12/2018
Remplacement pièce ventilateur clim accueil2	805,62	06/12/2018
Pose alarme anti intrusion ex poste Bois Matar	1 503,04	09/09/2019
Travaux de mise en conformité installations électriques GS A. Sylvestre	1 560,00	29/07/2019
Remplacement portail gymnase J. Ferry	4 748,26	15/07/2019
Remplacement chaudière logement 113 ave A. France	2 088,30	04/11/2019
Remplacement chaudière logement GS A. France	2 088,30	04/11/2019
Remplacement chaudière 1 Rue des vignes	3 167,46	04/11/2019
Complément sur alarme incendie école A. France	4 512,00	26/02/2019
Remplacement trappe réfectoire école Condorcet	2 836,80	04/11/2019
Installation interphone Accueil2	3 853,66	30/01/2019
Installation sonnette PMR école La Fontaine	244,20	15/10/2019
Remplacement moteur portail CTM A. France	1 198,75	05/05/2019
2 remplacement moteur portail CTM A. France	1 198,75	01/02/2019
Création extraction au-dessus lave-vaisselle école A. Sylvestre	4 613,23	07/11/2019
Remplacement caisson extraction dortoir crèche	1 537,56	07/11/2019
Travaux reprise façade maison des associations	24 336,00	31/05/2019
Installation GSM CTM A. France	389,63	15/01/2019
Installation alarme anti intrusion CTM A. France	2 521,06	04/02/2019
Remplacement canalisation eaux usées 1 rue des Vignes	4 474,02	30/01/2019
Panneau rayonnant chauffage école A. Sylvestre	45 828,00	18/03/2019
Réhabilitation installation production ECS gymnase R. Garros	7 605,04	31/01/2019
Pose rideau métallique gymnase R. Garros	1 999,94	17/12/2018
Remplacement rideau métallique MPT Bois Matar	2 350,06	20/01/2020
Installation alarmes anti intrusion	10 962,50	09/03/2020
Installation sonnette PMR espace Senghor	237,00	09/03/2020
Remplacement alarme incendie salle Falbert	29 400,00	22/01/2020
Installation alarme anti intrusion MPT Triage	3 494,00	28/01/2020
Remplacement chaudière logement M. Sauvage	2 088,30	14/01/2020
Remplacement chaudière logement 32 ave A. France	2 088,30	15/01/2020
Installation thermostat divers sites	695,97	22/01/2020
Mise en sécurité de la façade rue des Fusillés	9 096,00	13/01/2020
Installation alarme anti intrusion école M. Seguin	10 909,80	03/02/2020
Installation alarmes anti intrusion archives Triage	1 453,30	19/02/2020

Annexe n° 5. Autorisations spéciales d'absence et événements familiaux

Motif d'absence	Nombre de jours susceptibles d'être accordés de la collectivité	Nombre de jours susceptibles d'être accordés aux fonctionnaires d'État	Écart
Absence pour garde d'enfant	6 à 12 si le conjoint ne dispose pas de jours ou si l'agent assure seul la charge de l'enfant	6 à 12 si le conjoint ne dispose pas de jours ou si l'agent assure seul la charge de l'enfant	
Mariage ou PACS			
Agent	7 jours	5 jours	2 jours
Enfants, ascendants, beaux-parents, frères, sœurs, beaux-frères ou belles-sœurs	3 jours	0 jour	3 jours
Oncles, tantes, neveux, nièces	1 jour	0 jour	1 jour
Naissance ou adoption	3 jours	3 jours	0 jour
Maladie très grave			
Conjoint, partenaire d'un PACS ou concubin	5 jours	3 jours	2 jours
Enfant, père, mère,	5 jours	4 jours	2 jours
beaux-parents	5 jours	0 jour	5 jours
Beaux-fils, belles-filles, gendre, grands parents	3 jours	0 jour	3 jours
Décès			
Conjoint, descendants, père, mère,	5 jours	3 jours	2 jours
Beaux-parents	5 jours	0 jour	5 jours
Belles-filles, beaux-fils et gendre, frères, sœurs, beaux-frères ou belles-sœurs, grands parents	3 jours	0 jour	3 jours
Oncles, tantes, neveux, nièces	1 jour	0 jour	1 jour
Médailles, retraite et déménagement			
Retraite	30 jours	0 jour	30 jours
Déménagement	1 jour	0 jour	1 jour
Médaille d'argent	2 semaines consécutives	0 jour	2 semaines
Médaille de vermeil	3 semaines consécutives	0 jour	3 semaines
Médaille d'or	4 semaines consécutives	0 jour	4 semaines

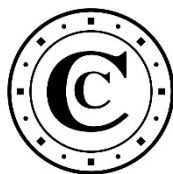
Annexe n° 6. Principaux indicateurs relatifs à la fiscalité locale entre 2016 et 2019

Indicateurs impôts locaux	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Potentiel fiscal / pop DGF	810,94	795,14	819,63	821,47	838,74	835,51
Potentiel fiscal moyen de la strate	1 032,48	1 028,01	1 048,21	1 066,42	1 070,95	1 086,50
Potentiel financier / pop DGF	1 003,59	976,69	985,11	956,09	961,01	955,07
Potentiel financier moyen de la strate	1 225,48	1 209,31	1 203,67	1 194,27	1 182,87	1 194,88
Effort fiscal	1,21	1,21	1,21	1,24	1,34	1,35
Effort fiscal moyen de la strate	1,19	1,19	1,19	1,19	1,21	1,21

Source : CRC, d'après les données DGFIP

Annexe n° 7. Glossaire des sigles

AC	Attribution de compensation
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AP/CP	Autorisation de programme / Crédit de paiement
BP	Budget primitif
Caf	Capacité d'autofinancement
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIA	Complément indemnitaire annuel
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CPS	Compensation part salaires
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DAJAAP	Direction des affaires juridiques, des assemblées et de l'achat public
DCPS	Dotation de compensation de la suppression de la part salaires
DGA	Directeur général adjoint
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGS	Directeur général des services
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DRH	Directrice des ressources humaines
DSP	Délégation de service public
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
FCCT	Fonds de compensation des charges transférées
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
GOSB	Grand Orly Seine Bièvre
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IFSE	Indemnité de fonction de sujétions et d'expertise
MGP	Métropole du grand Paris
PLU	Plan local d'urbanisme
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
RTT	Réduction de temps de travail
SFIL	Société de financement et d'investissement local
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TF	Taxe foncière
TH	Taxe d'habitation
TIPi	Titre payable par internet



« 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