



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

**COMMUNE DE NOISY-LE-SEC**

(93)

Exercices 2015 et suivants

Observations  
délibérées le 2 septembre 2021



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....</b>	<b>5</b>
<b>OBSERVATIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>1 LA PROCÉDURE.....</b>	<b>7</b>
<b>2 PRESENTATION DE LA COMMUNE .....</b>	<b>7</b>
2.1 Quelques caractéristiques .....	7
2.2 L’intercommunalité .....	10
<b>3 LE SUIVI PARTIEL DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE.....</b>	<b>10</b>
<b>4 L’INFORMATION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE MAIS LA FIABILITÉ DES COMPTES PERFECTIBLE.....</b>	<b>12</b>
4.1 L’organisation perfectible de la fonction financière.....	12
4.1.1 Des procédures internes insuffisamment formalisées .....	12
4.1.2 Une organisation à optimiser.....	12
4.1.3 Des liens avec la trésorerie à renforcer.....	13
4.1.4 Le dispositif de contrôle interne à développer .....	13
4.2 L’information budgétaire satisfaisante mais encore peu accessible .....	14
4.2.1 Les documents budgétaires conformes.....	14
4.2.2 L’accessibilité perfectible des informations .....	15
4.3 La fiabilité des comptes à renforcer.....	15
4.3.1 Les provisions pour risques et charges insuffisantes.....	15
4.3.2 La sincérité du bilan altérée par le manque de fiabilité de l’actif immobilisé .....	17
4.3.3 Des anomalies dans les comptes d’immobilisations financières.....	19
4.3.4 Des amortissements sur immobilisation irréguliers .....	20
4.3.5 Des comptes de frais d’études et d’immobilisations non apurés.....	21
<b>5 LA SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE MAIS DES MARGES DE MANŒUVRE RÉDUITES .....</b>	<b>23</b>
5.1 Les retraitements des données préalables à l’analyse financière .....	23
5.2 L’adhésion à la métropole du Grand Paris financièrement neutre.....	25
5.3 La réduction des dépenses de personnel et de la dette.....	26
5.4 La hausse de la capacité d’autofinancement.....	26
5.4.1 Des recettes en hausse .....	28
5.4.2 Des charges maîtrisées .....	30
5.5 Les investissements en inadéquation avec les financements disponibles.....	33
5.5.1 Le doublement depuis 2014 du financement disponible pour les investissements .....	33
5.5.2 La programmation des investissements imprécise et inférieure à la moyenne .....	34
5.6 La dette communale en baisse mais encore élevée.....	36

5.6.1	La baisse de l'encours de la dette .....	37
5.6.2	La politique active de sécurisation de la dette.....	37
5.7	Le suivi de la SAEM <i>Noisy-le-Sec habitat</i> à renforcer.....	39
5.8	Les conséquences financières de la crise sanitaire sensibles en 2020 .....	39
5.9	Appréciation générale .....	40
<b>6</b>	<b>LA GESTION DES RESSOURCES PERFECTIBLE MALGRE LA MAITRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL .....</b>	<b>40</b>
6.1	La stratégie de réduction de la masse salariale .....	40
6.1.1	L'évolution de l'organisation en 2020 .....	41
6.1.2	La réorganisation du service Ressources humaines (RH) .....	42
6.1.3	Le renforcement du pilotage.....	42
6.1.4	Le contrôle insuffisant du rôle de la paie .....	44
6.2	La baisse des effectifs .....	44
6.3	Un régime indemnitaire à sécuriser .....	47
6.3.1	La prime annuelle sans fondement légal .....	48
6.3.2	Des avantages en nature irréguliers .....	49
6.4	Le contrôle du temps de travail à renforcer .....	50
6.4.1	Des heures supplémentaires irrégulières .....	50
6.4.2	L'absentéisme élevé mais en diminution .....	54
6.5	L'effort de formation insuffisant .....	55
6.6	Une gestion des emplois fonctionnels présentant des irrégularités .....	56
<b>7</b>	<b>LA SÉCURISATION DE LA FONCTION ACHAT À POURSUIVRE .....</b>	<b>58</b>
7.1	Le service des marchés restructuré en 2018 .....	58
7.2	Le processus des achats centralisé .....	59
7.3	La politique des achats formalisée.....	59
7.4	De nombreux achats hors marchés .....	60
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>62</b>

## SYNTHESE

Avec une population de près de 44 000 habitants en forte croissance (+ 9,7 % depuis 2012), la commune de Noisy-le-Sec est confrontée à des taux de pauvreté et de chômage élevés. Cependant, elle n'échappe pas par ailleurs au phénomène de gentrification lié à l'augmentation récente des catégories socio-professionnelles supérieures attirées par la bonne desserte en transports en commun et la proximité de Paris.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, Noisy-le-Sec est membre de l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble qui s'est substitué à l'ancienne communauté d'agglomération.

### **L'information budgétaire satisfaisante mais la fiabilité des comptes perfectible**

La qualité de l'information budgétaire est globalement satisfaisante. La commune a amélioré la présentation de ses rapports d'orientation budgétaire mais les projections pluriannuelles peuvent encore être développées ainsi que leur communication au public.

La fiabilité des données comptables est insuffisante, notamment en ce qui concerne les dotations aux provisions. La commune ne dispose pas d'inventaire physique de ses immobilisations et son inventaire comptable comporte de nombreuses anomalies.

Au regard de ce constat, la chambre invite la commune à renforcer sa fonction financière et comptable. Il convient en particulier de formaliser davantage les procédures internes, de resserrer les liens avec la trésorerie et de renforcer le contrôle interne.

### **Des marges de manœuvre réduites malgré l'évolution favorable de la situation financière de la commune**

Au cours de la période sous revue (2015-2020), le produit des impôts locaux a progressé sans hausse des taux en raison de la croissance des bases d'imposition. La commune a aussi bénéficié de l'augmentation substantielle de la dotation de solidarité urbaine (DSU) versée par l'État et de la dotation de péréquation provenant du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

Dans le même temps, elle a stabilisé ses charges de fonctionnement notamment grâce à la réduction des dépenses de personnel (après retraitements liés aux transferts de compétences) du fait des suppressions d'emplois dans les filières de l'animation, médicosociale, administrative et technique.

La progression des produits de gestion plus rapide que celle des charges a donc permis à la commune de renforcer sa capacité d'autofinancement et de se désendetter même si l'encours de sa dette reste encore élevé.

Toutefois, malgré cette trajectoire financière favorable, les marges de manœuvre budgétaires de la commune se réduisent alors qu'elle doit faire face à l'accroissement de ses besoins d'équipements liés à une démographie dynamique. Ainsi, l'entretien d'un patrimoine vieillissant, la construction du groupe scolaire Jean Renoir et la réfection du groupe scolaire Langevin laissent peu de moyens budgétaires pour le financement d'autres projets hors un recours plus soutenu à l'emprunt.

### **La gestion des ressources humaines à renforcer**

La direction des ressources humaines a été réorganisée afin de mieux maîtriser les effets de l'absentéisme élevé des agents, d'accompagner la mobilité des personnels et de renforcer la formation qui reste notoirement insuffisante avec en moyenne 1,5 jour par an et par agent.

Le nouveau régime indemnitaire des agents (Rifseep) a été mis en place pour tous les cadres d'emplois. Toutefois, l'examen préalable des sujétions et des niveaux d'expertise des postes n'a pas été réalisé ce qui fragilise la régularité de ce nouveau dispositif.

Le recours aux heures supplémentaires dépasse les plafonds annuels et mensuels pour de trop nombreux agents. Une centaine d'agents se voient attribuer des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) de manière forfaitaire, dont 30 de manière récurrente et prolongée, ce qui s'apparente à un complément de rémunération irrégulier. Certains agents bénéficient même du cumul d'IHTS, d'astreintes et de compléments indemnitaires.

**La commande publique désormais plus efficace mais des achats hors marchés encore à réduire**

Le service de la commande publique a connu, avant 2018, une période de sous-effectif qui a conduit à des insuffisances en matière de définition des besoins et à des retards dans l'exécution des marchés.

Depuis 2018, la réorganisation efficace du service a permis de renforcer les procédures de passation des marchés avec un guide de la commande publique, une nomenclature interne, une carte des risques et le lancement des travaux pour formaliser une politique des achats.

Cependant, le volume des achats réalisés hors marchés publics était encore de 27 % en 2019. Ce niveau est excessif et montre que la commune a encore des progrès à faire pour anticiper ses besoins et formaliser ses procédures d'achats.

## **RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE**

*La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.*

### **Les recommandations de régularité :**

---

- Recommandation régularité 1 : Publier sur le site internet de la commune l'intégralité des documents budgétaires conformément aux articles L. 2313-1 et suivants et R. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. 15
- Recommandation régularité 2 : Supprimer la prime annuelle. .... 48
- Recommandation régularité 3 : Supprimer la gratuité des fluides pour tous les agents bénéficiant d'un logement pour nécessité absolue de service, et mettre les arrêtés en conformité avec l'article R. 2124-71 du code général des collectivités territoriales. .... 50
- Recommandation régularité 4 : Mettre fin au dépassement illégal du plafond des heures supplémentaires par certains agents et délibérer sur les circonstances exceptionnelles justifiant le dépassement du contingent mensuel de 25 heures. .... 53
- Recommandation régularité 5 : Délibérer sur la création des emplois fonctionnels actuellement pourvus et édicter les arrêtés de détachement correspondants lorsqu'ils n'existent pas. .... 58
-

**Les recommandations de performance :**

---

- Recommandation performance 1 : Établir des fiches de procédure budgétaires et comptables, et consolider la fonction financière. .... 14
- Recommandation performance 2 : Mettre en place des procédures d'évaluation des risques sur les créances douteuses et des risques contentieux, et procéder aux dotations aux provisions correspondantes avec une revue régulière des risques. .... 17
- Recommandation performance 3 : Établir l'inventaire physique des immobilisations en débutant par les plus importantes (terrains, bâtiments, véhicules), puis fiabiliser l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable. .... 19
- Recommandation performance 4 : Procéder à l'apurement du stock de frais d'études et des immobilisations en cours..... 23
- Recommandation performance 5 : Mettre à jour la délibération relative au mode de calcul des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. .... 51
- Recommandation performance 6 : Mettre fin aux heures supplémentaires forfaitaires utilisées comme complément de rémunération. .... 53
- Recommandation performance 7 : Améliorer le contrôle des heures supplémentaires et mettre en place un dispositif automatisé de décompte des heures travaillées, conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires..... 54
- Recommandation performance 8 : Revoir les procédures de recours aux achats effectués hors de toute procédure de passation et procéder à une meilleure anticipation des renouvellements de marchés, à la définition précise des besoins pour les marchés existants et à l'intégration de nouveaux domaines non encore couverts par des marchés. .... 61
-

*« 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 2021, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Noisy-le-Sec, pour les exercices 2015 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.

Un plan de contrôle signé par le président de la chambre le 19 février 2021 a défini quatre axes de contrôle.

La commune n'a pas répondu au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé par la chambre le 21/10/2021, le délai de réponse étant fixé à un mois par le code des juridictions financières.

La réponse de Monsieur Laurent Rivoire, ancien ordonnateur, au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 21/10/2021, a été reçue par la chambre le 15/11/2021. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

### **2 PRESENTATION DE LA COMMUNE**

La commune de Noisy-le-Sec, présente une démographie dynamique, conséquence de son solde naturel et de son attractivité. Elle est en effet bien desservie par les transports, et son activité y draine depuis plusieurs années les catégories socioprofessionnelles supérieures, les artisans et commerçants. Cette dynamique économique et démographique se traduit par une augmentation des recettes fiscales, bien que le taux communal des impôts locaux soit resté inchangé depuis 2013. Toutefois, la commune ne dispose que de peu de marges de manœuvre financières (Cf. partie 5.5.2), pour adapter ses infrastructures à cette augmentation de la population.

#### **2.1 Quelques caractéristiques**

La commune de Noisy-le-Sec est située à l'Est de Paris, au sud du département de la Seine-Saint-Denis. La commune est limitrophe des communes de Montreuil au sud, de Romainville à l'ouest, de Bobigny au nord et de Rosny-sous-Bois et de Bondy à l'est.

Sa population, de 44 274 habitants en 2017, a augmenté de 9,7 % depuis 2012. Sa démographie est plus dynamique que la moyenne du département (5,5 %) et que la moyenne nationale (2,3 %). Sa densité de population, de 8 854 habitants par km<sup>2</sup> est également supérieure à la moyenne départementale.

Noisy-le-Sec est une commune familiale : en 2016, 64 % des ménages sont composés de familles avec enfant(s) dont 32,7 % de couples avec enfant(s) et 14,9 % de familles monoparentales.

Sa population est plutôt jeune, puisque 43,9 % de la population a moins de 30 ans. On note une légère augmentation du nombre d'habitants de 60 à 74 ans.

Le dynamisme de la démographie de Noisy-le-Sec est dû principalement à un solde naturel annuel moyen de 1,4 %, mais également à l'attractivité de la commune, dont le taux annuel

moyen du solde des entrées sorties est de 0,2 %. Son attractivité est renforcée par des projets d'aménagement et de réaménagement, qui incluent la construction de logements.

Il existe cinq quartiers prioritaires sur le territoire de la commune (Béthisy, le Londeau, Trois Communes, la Sablière et la Boissière), qui regroupent 29 % de la population de la commune en 2019<sup>1</sup>.

Avec plus de 8 000 logements sociaux sur son territoire, la commune de Noisy-le-Sec comptabilise 48,36 % de logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2019 contre 42 % à l'échelle de l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble auquel elle appartient. Toutefois, la part des bas loyers est plus faible à Noisy-le-Sec que sur le territoire de l'EPT (21 % contre 26 %).

Ces logements sont répartis sur l'ensemble du territoire Noiséen, et une part significative de logements sociaux se situe en centre-ville, au sein du quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) Béthisy (Cf. annexe n° 2 relative à la répartition des logements sociaux).

Noisy-le-Sec est desservie par plusieurs lignes de transports en commun : RER E (12 minutes de la gare Saint-Lazare), Métro 5, et tramway 1. Dans le cadre des projets de transports du Grand Paris, la commune verra son interconnexion avec la petite et la grande couronne renforcée. Elle est également bien desservie par les axes routiers : A86, A3 et N3.

Une proportion significative de la population connaît des difficultés économiques importantes, comme en témoignent un taux de pauvreté monétaire<sup>2</sup> de 30 %, un taux de chômage de 19,3 %, supérieurs à la moyenne départementale, régionale et de l'EPT Est Ensemble.

Au sein de celui-ci, Noisy-le-Sec figure avec les communes de Bobigny et de Bondy parmi celles dont le taux de pauvreté, le taux de chômage sont les plus importants, et dont le revenu disponible médian est le plus faible.

On constate toutefois une légère augmentation de la part des catégories socioprofessionnelles supérieures (Insee) entre 2011 et 2016.

**Tableau n° 1 : Indicateurs socio-économiques**

	Noisy-le-Sec	Département	Région	EPT	Moyenne Échantillon <sup>3</sup>
Taux de pauvreté monétaire (en %)	30	27,9	15,7	26,7	22,7
Taux de chômage (en %)	19,3	18,7	12,7	18,4	17
Proportion de ménages fiscaux imposés (en %)	45	47,8	63,9	43,8	51,4
Revenu disponible par unité de consommation médian (en €)	16 395	16 996	22 906	18 024	16 611

Source : Insee, données 2017

En 2016, la commune comptait, 10 576 emplois dont 5 825 (50 %) dans le commerce, les services divers et les transports, ainsi que 3 289 (30 %) dans le secteur de l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale. Au 31 janvier 2017, 2 751 entreprises étaient en activité sur son territoire<sup>4</sup>.

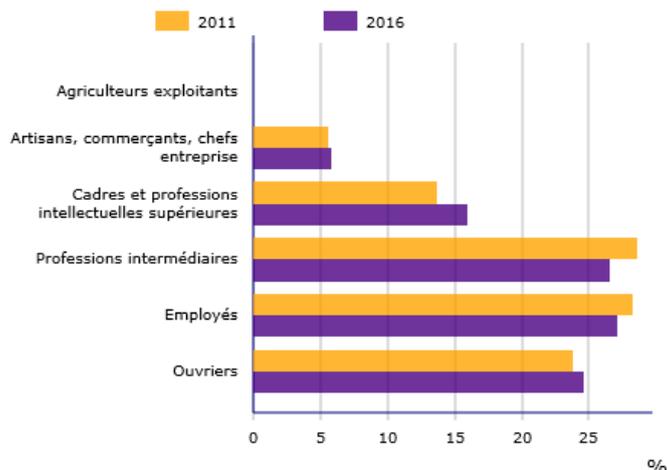
<sup>1</sup> Source : Fiches 2019 du système d'information géographique de la politique de la ville, chiffres Insee, recensement de la population 2013.

<sup>2</sup> Seuil : 60 % du niveau de vie médian.

<sup>3</sup> Échantillon établi sur les bases démographiques et socio-économiques dans les trois départements de la petite couronne : Villepinte, Gagny, Bagneux, La Courneuve, Alfortville, Livry-Gargan, Choisy-le-Roi, Rosny-Sous-Bois.

<sup>4</sup> Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (Sirene).

### Graphique n° 1 : Emplois par catégorie socioprofessionnelle



Source : Insee, données 2017

Sur le territoire de Noisy-le-Sec, trois zones d'activités sont identifiées :

- la zone d'activité inscrite dans la zone d'aménagement concerté (Zac) de l'Ourcq (RN3),
- la zone d'activité du Terminal (Plaine Ouest),
- la zone d'activité des Guillaumes.

Ces zones d'activités connaissent un ralentissement, dû à plusieurs facteurs (pression foncière due au renouvellement urbain, et mutation des activités présentes). Toutefois, des perspectives de redynamisation existent, du fait de l'implantation de nouvelles lignes de transport, et la construction d'un nouveau parc d'activités.

La majorité des communes du territoire ont mis en place depuis plusieurs années des politiques de redynamisation commerciale, priorisant souvent la redéfinition et l'amélioration de l'attractivité de leur centre-ville commerçant. La commune de Noisy-le-Sec indique s'inscrire dans cet objectif avec l'instauration notamment du droit de préemption sur les fonds de commerces sur le centre-ville et ses abords immédiats. L'objectif est de favoriser une meilleure répartition de l'offre sur les linéaires identifiés.

Il existe actuellement trois projets d'aménagement sur le territoire de la commune : la Zac de la plaine de l'Ourcq, portée par l'EPT Est Ensemble, et deux projets portés par la Métropole du Grand Paris (MGP) dans le cadre de l'appel à projet « Inventons la Métropole ».

Deux projets de renouvellement urbain, sont en cours : le quartier du Londeau, dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), le quartier centre-ville Béthisy, financé en partie par la commune (mais également par l'EPT, l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et la caisse des dépôts et consignations-CDC), et un projet de réhabilitation « Cœur de ville », financé par la commune, à hauteur de 2,2 M€ (voirie et place).

Les équipements actuels présents sur le territoire se répartissent comme suit :

- **structures d'accueil petite enfance** : 6 structures municipales, 2 départementales, 2 associatives ;
- **établissements scolaires et accueil de loisirs** : 12 écoles maternelles, 9 écoles élémentaires, 4 collèges, 2 lycées ;
- **équipements sportifs** : 2 stades, 1 piscine, 2 complexes sportifs, 4 gymnases, 1 dojo, 6 terrains de proximité, 2 salles multisports, 1 stand de tir à l'arc, 2 terrains de pétanque ;
- **équipements culturels** : 1 théâtre, 1 centre d'art contemporain « La Galerie », 1 médiathèque, 1 conservatoire, cinéma « Le Trianon », Micro-Folie ;

- **santé / handicap** : 1 centre municipal de santé, 1 unité de prévention et de santé publique, 1 institut médico-éducatif, 1 maison départementale des personnes handicapées, 4 centres de protection maternelle et infantile (PMI) ;
- **squares et jardins publics** : 14 squares, 3 parcs, île de plein air et de loisirs de la Corniche des Forts ;
- 4 salles associatives ;
- 3 résidences seniors ;
- **action sociale / emploi** : 1 centre communal d'action sociale (CCAS), 1 point d'accès au droit, 1 maison intercommunale de l'emploi, 1 centre d'information et d'orientation (CIO), 1 agence pôle emploi, 1 maison des solidarités, 1 centre social.

La commune a lancé la réfection complète du groupe scolaire Langevin, constitué de deux écoles maternelles (livrées en 2018), une école élémentaire et un complexe sportif en cours de construction. Elle a mis en service, en 2018, l'école maternelle et, en 2019, l'école élémentaire (Jean Renoir).

En 2019, c'est l'ouverture et mise en service de la Micro-Folie (Inspiré des Folies du parc de la Villette conçues par l'architecte Bernard Tschumi, le projet novateur Micro-Folie est porté par le Ministère de la Culture et coordonné par La Villette). Il s'agit d'un dispositif de musée numérique (œuvres d'art classiques numérisées), autour duquel s'articulent d'autres activités (fab labs, etc.). Il en existe une douzaine en France.

## 2.2 L'intercommunalité

Noisy-le-Sec fait partie, depuis le premier janvier 2010, de la communauté d'agglomération Est Ensemble (CAEE), intercommunalité à fiscalité professionnelle unique, constituée des communes de Bagnolet, Bobigny, Bondy, Les Lilas, Montreuil, Le Pré-Saint-Gervais, Pantin et Romainville. Ces communes lui ont transféré des compétences obligatoires et facultatives, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). La CAEE a fait l'objet d'un rapport de la chambre, rendu public en juin 2016.

La commune avait transféré à la CAEE, les compétences déchets, aménagement, mobilités, culture, habitat.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, et la création de la MGP, l'EPT Est Ensemble s'est substitué à l'ancienne communauté d'agglomération. Il en reprend le nom, le périmètre géographique et la structure administrative (personnel, locaux, etc.). L'EPT exerce des compétences obligatoires en matière de politique de la ville, d'équipements culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial, d'eau et d'assainissement, de déchets ménagers et d'action sociale d'intérêt territorial<sup>5</sup>. Il exerce des compétences d'habitat et de développement économique définies d'intérêt territorial. Il conserve également l'ensemble des compétences exercées par la communauté d'agglomération au 31 décembre 2015.

Les flux financiers entre la commune et l'EPT sont analysés en partie 5.1.3.

L'EPT Est Ensemble regroupait, en 2016, une population de 415 958 personnes, sur 39,2 km<sup>2</sup> et constitue, après Paris, le territoire le plus dense de la MGP.

## 3 LE SUIVI PARTIEL DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE

Ce contrôle portait sur la situation financière et la gestion des ressources humaines de la commune sur la période 2005-2009.

---

<sup>5</sup> Article L. 5219-5 du CGCT.

Le rapport d'observations définitives (ROD) concluait à une situation financière dégradée, un fort recours à l'emprunt et dont une part importante de l'encours était composée de produits structurés, ainsi qu'à une augmentation non-maîtrisée des dépenses de personnel. Les perspectives de croissance étaient alors mauvaises la chambre n'écartait pas la nécessité d'une hausse de la fiscalité. Elle concluait cependant à une reprise en main et à la création de dispositifs de contrôle de gestion pertinents, par la nouvelle majorité en place depuis 2008.

Au moment du précédent contrôle, la chambre a émis un certain nombre de recommandations qui n'étaient pas identifiées comme telles. Néanmoins, le corps du texte permet d'extraire les points suivants :

**Tableau n° 2 : Suivi des recommandations du rapport précédent**

Recommandation	Mise en œuvre	Commentaires
Mise en œuvre d'un partenariat avec le comptable public pour améliorer la gestion des créances.	Non	Aucune convention n'existe à ce jour. Toutefois, la nouvelle trésorière arrivée en poste en juin 2020 souhaite préparer une analyse d'ici la fin de l'année afin qu'une convention puisse être engagée en 2021.
Faire porter l'effort de maîtrise des charges sur les autres charges courantes, mais avant tout celles de personnel	Oui	On constate une réelle maîtrise des dépenses de personnel sur la période sous revue.
Mettre en œuvre un plan pluriannuel d'investissement (PPI)	Partielle	Le PPI pourrait être amélioré dans sa présentation et dans son suivi.
S'assurer de la fiabilité des informations comptables relatives à la dette.	Oui	On constate un écart (CA <sup>6</sup> /CG <sup>7</sup> ) de l'encours de dette sur les exercices 2015 et 2016, et un retour à la normale en pour les exercices 2017 et suivants. Pour améliorer cette information la commune a fait l'acquisition du logiciel de suivi de Finance active.
Améliorer l'information de l'assemblée délibérante sur le cout de défaisance et de renégociation des emprunts structurés.	Partielle	Les DOB <sup>8</sup> ne mentionnent toujours pas clairement le bilan cout avantages de la renégociation des emprunts structurés
Mettre à jour l'état de la dette garantie.	Partielle	Acquisition du module de suivi de la dette garantie de Finance Active – le délai de transmission des tableaux d'amortissement définitifs par les bailleurs peut entrainer un décalage de la mise à jour de l'état de dette.
Mettre en place un audit pour rechercher et remédier aux causes d'un niveau élevé d'absentéisme.	Partielle	Mesures mises en place (pas d'audit) mais résultat peu satisfaisant.
Restaurer la capacité d'autofinancement.	Oui	Les capacités d'autofinancement (CAF) brute et nette sont positives et en augmentation sur la période sous revue.
Étendre le contrôle de gestion mis en place pour certains projets à l'ensemble de la gestion.	Partielle	Le poste de contrôleur de gestion a été vacant longtemps. Il a été de nouveau pourvu entre 2018 et 2020. Il est de nouveau vacant.

Source : CRC

Il ressort de ces éléments que les recommandations de la chambre ont été globalement mises en œuvre par la commune, mais qu'un certain nombre ne le sont que partiellement.

<sup>6</sup> CA : Compte administratif.

<sup>7</sup> CG : Compte de gestion.

<sup>8</sup> DOB : Débats d'orientation budgétaire.

## **4 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE MAIS LA FIABILITÉ DES COMPTES PERFECTIBLE**

### **4.1 L'organisation perfectible de la fonction financière**

#### **4.1.1 Des procédures internes insuffisamment formalisées**

La commune ne dispose pas de règlement budgétaire et financier : certes, la réglementation ne l'impose nullement aux communes mais le comité national de fiabilité des comptes locaux<sup>9</sup> le recommande pour les bénéficiaires méthodologiques suivants :

- « Écrire les procédures de la collectivité (...) ;
- Créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité se sont appropriés ;
- Rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ;
- Comblent les « vides juridiques », notamment en matière d'autorisation d'engagement (AE), d'autorisation de programme (AP) et de crédit de paiement (CP) ».

La direction des finances ne dispose pas non plus de fiches internes de procédures. La chambre recommande de procéder progressivement à la création de telles fiches comme base de travail à l'établissement d'un futur règlement budgétaire et financier.

#### **4.1.2 Une organisation à optimiser**

La direction des finances s'est réorganisée en 2018. Elle compte aujourd'hui une directrice, une directrice adjointe, et cinq agents comptables (quatre en dépenses et un en recettes). Avant 2018, il n'y avait pas de sous-directeur mais trois agents de catégorie A. Deux sont responsables du pôle recettes et du pôle dépenses, le troisième est chargé de gestion budgétaire (Cf. organigrammes en annexe n° 3).

Cette direction a subi de nombreux mouvements depuis 2014. Départ de la directrice en 2014, remplacée par son adjointe en 2015. Cette dernière est absente régulièrement en 2016 et quitte son poste pour longue maladie fin 2017. Elle ne sera remplacée qu'en octobre 2018. Fin 2017, c'est le départ du directeur adjoint qui ne sera remplacé qu'en 2019. Le poste de contrôleur de gestion est également non pourvu depuis 2018. Ces multiples vacances d'encadrement ont eu pour conséquence une stratégie financière peu définie et une prospective pluriannuelle limitée.

De plus, la réorganisation du service des finances en 2018 s'est traduite par la suppression de trois postes dont deux de catégorie A (Cf. évolution des organigrammes en annexe n° 3). Une nouvelle directrice a été recrutée en janvier 2021, mais à ce jour l'organisation est restée la même.

La présence d'un seul poste de catégorie C aux recettes comptables, dont les missions sont étendues à la formalisation des dossiers de demandes de subventions (assistance aux services, et dossiers propres), paraît sous-dimensionnée.

Au regard des missions et travaux à engager, la chambre invite la commune à renforcer la fonction financière.

---

<sup>9</sup> [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide\\_redaction\\_reglement\\_budgetaire\\_et\\_financier.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_redaction_reglement_budgetaire_et_financier.pdf)

### **4.1.3 Des liens avec la trésorerie à renforcer**

Aucune convention de partenariat entre le trésorier et l'ordonnateur n'a été mise en place, ce que recommandait pourtant le précédent rapport de la CRC. La commune et la trésorerie ont toutefois engagé un travail régulier. Une telle convention permettrait de remédier à plusieurs difficultés rencontrées par la commune (dans les domaines de la fiabilité comptable et de l'efficacité de la fonction financière) traitées dans la suite du présent rapport, et de suivre ce travail à l'aide d'indicateurs formalisés. La nouvelle trésorière arrivée en poste en juin 2020 souhaite préparer une analyse d'ici la fin de l'année afin qu'une convention puisse être engagée en au plus tôt.

La commune dispose de 12 régies d'avance et 8 régies de recettes. Les procès-verbaux (PV) de contrôle du comptable public font ressortir dans leur grande majorité des régies bien tenues. Au regard des appréciations, de la trésorerie, la formation des nouveaux régisseurs doit être systématiquement effectuée, et certaines régies doivent faire l'objet d'une informatisation.

La mise en place d'un contrôle de l'ordonnateur sur les régies dont il a la tutelle est également nécessaire<sup>10</sup>. Concernant ce contrôle, la commune indique que la direction des finances vérifie le bordereau journal et toutes les pièces justificatives au moment du mandatement. En ce qui concerne la vérification de la cohérence des écritures du compte de dépôts de fonds au Trésor, des régisseurs d'avances avec les mandats émis, un partenariat a été mis en place avec la trésorerie : chaque régisseur d'avance prend rendez-vous en décembre ou janvier afin de clôturer les comptes de l'année passée.

Cette procédure a l'avantage de permettre un point annuel avec les régisseurs, en sus des contrôles inopinés qui sont prévus au minimum tous les quatre ans sur les petites régies et tous les deux ans pour les plus importantes, et évite que d'éventuelles erreurs ne perdurent trop longtemps.

### **4.1.4 Le dispositif de contrôle interne à développer**

Les mécanismes de contrôle interne mis en place par la direction des finances se situent à deux niveaux : lors de l'émission du bon de commande et lors de la liquidation. La commune indique les deux points de contrôle suivants.

Le service décentralisé émet un bon de commande. Celui-ci est contrôlé au niveau de la direction des finances avant de partir à la signature et ensuite chez le fournisseur. Ce contrôle permet de vérifier dans un premier temps la pertinence de l'inscription en fonctionnement ou investissement, puis de vérifier la juste imputation, le rattachement à un marché s'il en existe un pour ce type de dépenses.

Le deuxième point de contrôle se fait au moment de la liquidation de la facture : montant, pièces justificatives.

Concernant les dépenses ne nécessitant pas de bons de commande, des engagements sont effectués par les directions concernées, soit la comptabilité des services techniques uniquement pour les fluides et la direction de la gestion du patrimoine concernant les loyers. Ces derniers sont engagés en début d'année pour l'année. Les fluides sont engagés soit annuellement, semestriellement ou trimestriellement, en fonction des dates de renouvellement de marché par exemple. Les services sont également relancés de façon régulière sur leurs engagements à maintenir ou à solder.

Il n'existe pas de contrôle du rôle de la paie au niveau de la direction des finances. Le contrôle du service fait, effectué par les services prescripteurs, pourrait faire l'objet de contrôles ponctuels de deuxième niveau (par échantillonnage) par la direction des finances.

---

<sup>10</sup> Instruction codificatrice n°06-031-A-B du 21 avril 2006.

La fonction financière est dotée d'agents ayant permis un bon suivi des fonctions budgétaires et financières sur la période, mais les mécanismes de contrôle interne peuvent être améliorés. Les rotations et vacances du personnel d'encadrement a empêché un travail de fond sur les procédures, et sur la dimension prospective et stratégique des finances de la commune (Cf. analyse financière présentée en partie 5.).

**Recommandation performance 1 : Établir des fiches de procédure budgétaires et comptables, et consolider la fonction financière.**

## **4.2 L'information budgétaire satisfaisante mais encore peu accessible**

La réglementation prévoit les modalités de publicité, ainsi que la nature et le contenu normalisé des différents documents budgétaires (annexe n° 4).

### **4.2.1 Les documents budgétaires conformes**

Dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB) 2017, la prévision des recettes est incomplète : à titre d'exemple, la part aménagement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) (en augmentation) n'est pas présentée contrairement à la part forfaitaire de la DGF (en diminution). La structure de l'encours de dette et la prévision de son évolution est présentée, mais pas son coût. En ce qui concerne l'investissement, le ROB présente les grands projets et leurs montants, mais ne précise pas leur financement. Le ROB ne contient pas non plus de présentation chiffrée de la structure des effectifs, des traitements indiciaires et indemnitaires, de la durée effective du travail dans la commune. Ces points sont abordés de manière généraliste et peu éclairante pour les élus.

Le ROB de 2018 s'enrichit d'une information plus complète sur le chiffrage des effectifs, et de la présentation d'éléments prospectifs sur la dette, les dépenses et recettes. Toutefois, il ne présente pas de vision synthétique et claire du budget à venir. La commune présente des grandes orientations, des éléments chiffrés épars et non consolidés. Elle ne présente pas d'éléments relatifs à l'autofinancement.

Les ROB de 2019 et 2020 contiennent ces éléments et la présentation du budget y est clarifiée. Toutefois la présentation de la programmation des investissements nécessiterait d'être améliorée, notamment en y intégrant sa dimension pluriannuelle, obligatoire selon l'article D. 2312-3 du CGCT, et les prévisions de financement. Un tableau de synthèse présentant les montants engagés par la commune pour chaque opération, leur lissage temporel, ainsi que leur mode de financement, devraient être présenté. La prévision des recettes de la section d'investissement n'est pas présentée en tant que telle. Une partie de ces informations se trouvent précisément dans les tableaux prévisionnels fournis lors des délibérations relatives à la programmation en AP/CP, que la commune pratique. L'intégration des informations contenues dans ces documents au ROB permettrait d'améliorer l'information relative aux investissements et permettrait de rendre les ROB entièrement conformes à la réglementation.

De surcroît, la présentation de la structure de la dette et de sa renégociation est perfectible, car elle ne fait pas apparaître le coût des produits structurés, ni le coût du refinancement (bilan coût/risque/avantages), bien que celui-ci ne soit pas anormalement élevé. Une plus grande précision dans ces éléments permettrait d'améliorer la transparence de l'information au conseil municipal.

Les ROB de 2019 et 2020 présentent bien l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement au sens de l'objectif national<sup>11</sup>, et l'estimation des reprises sur la fiscalité dont la commune aurait dû s'acquitter si elle entrait dans le champ de la contractualisation est présenté.

<sup>11</sup> La commune ne fait pas partie des 322 communes concernées par la contractualisation avec l'État de leur trajectoire financière (Contrats dits de Cahors)

## 4.2.2 L'accessibilité perfectible des informations

À Noisy-le-Sec, la mise à disposition des documents budgétaires est lacunaire voire imprécise. En effet, les rapports d'orientation budgétaires sont consultables par le public, sur le site internet de la commune, mais uniquement à partir de l'exercice 2019 (le lien hypertexte pointant vers le rapport d'orientation budgétaire (ROB) de 2018 pointe en réalité vers le budget primitif (BP) de 2018).

Les BP sont disponibles pour les exercices 2018 à 2020. Les délibérations d'approbation du budget sont disponibles depuis l'exercice 2018. Celles-ci qui contiennent les notes explicatives de synthèse à destination des élus et jointes au budget primitif sont bien publiées, mais les présentations brèves et synthétiques à destination des citoyens ne sont pas disponibles sur le site internet de la commune.

Seul le compte administratif de 2018 est disponible. Les notes explicatives de synthèse à destination des élus et les présentations synthétiques à destination des citoyens ne sont pas publiées.

La chambre rappelle à la commune ses obligations en matière de transparence des données budgétaires, par une présentation claire sur son site internet. Selon les dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi NOTRe », les documents budgétaires doivent être aisément accessibles au public à partir de l'exercice 2016.

**Recommandation régularité 1 : Publier sur le site internet de la commune l'intégralité des documents budgétaires conformément aux articles L. 2313-1 et suivants et R. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.**

## 4.3 La fiabilité des comptes à renforcer

### 4.3.1 Les provisions pour risques et charges insuffisantes

Les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires, précisées par l'instruction M14. La réglementation est rappelée en annexe n° 4.

#### 4.3.1.1 La commune procède à des dotations aux provisions pour risques sur emprunts

La commune constitue des provisions pour risque sur emprunts structurés depuis 2015. Le montant provisionné a atteint 1,5 M€ en 2019 exercice durant lequel une reprise sur provisions a été pratiquée pour payer une indemnité de remboursement anticipé. La commune a mené une défaisance réussie de son encours structuré, et ce provisionnement a été bien calibré (Cf. partie 5.6).

#### 4.3.1.2 Mais elle n'évalue pas les provisions pour risque d'irrécouvrabilité

L'examen du fichier des restes à recouvrer transmis par la commune fait apparaître au 6 octobre 2020, un montant total de 1,3 M€, dont plus de 900 000 € de créances contentieuses.

**Tableau n° 3 : Synthèse du fichier du stock de restes à recouvrer au 6 octobre 2020**

Intitulé compte	Comptes	Restes à recouvrer	Frais de poursuite
Redevables – Amiable	4111	251 476,18	66,32
Redevables – Contentieux	4116	729 298,89	4 239,44
Locataires – Amiable	4141	20 871,36	0
Locataires – Contentieux	4146	33 640,78	0
Subventions à recevoir – Contentieux	4416	5 237,82	0

Op. Partic. État, recettes – Contentieux	44312	88,22	0
Communes – Recettes	44342	46 947,65	0
CCAS - Recettes – Amiable	44372	4 316,12	7,5
Débiteurs divers – Amiable	46721	43 633,90	30
Débiteurs divers – Contentieux	46726	171 739,24	380,5
Total général		1 307 250,16	4 723,76

Source : CRC et données transmises par la commune

Il contient un certain nombre de créances anciennes (1997-2010), pour un montant de 251 816 €. Ces dernières sont essentiellement constituées d'astreintes pour destruction d'ouvrage illicite, et concernent le même débiteur. La commune a indiqué que cette créance résulte d'un litige et d'une décision de justice en faveur de la commune, condamnant un tiers (les conjoints Cassisi) à procéder à la démolition sous astreinte d'une construction illégale. Cette destruction n'ayant pas été mise en œuvre dans les temps, la commune a appliqué la décision de justice et émis les titres de recettes correspondants. Par principe, la commune a toujours été défavorable à l'admission en non-valeur de cette créance « qui signifierai *de facto* un renoncement à l'exécution d'une décision de justice ».

La commune indique qu'une opération d'opposition à tiers détenteur a été engagée, mais apparaît négative en 2019. Interrogé sur ce point, le comptable public a indiqué que la vente du bien, qui n'avait pas abouti en 2011, allait être relancée.

La commune pratique l'admission en non-valeur des créances. Il s'agit d'une mesure budgétaire et comptable, décidée par l'assemblée délibérante, qui conduit à annuler tout ou partie des créances que le comptable juge irrécouvrables. Ainsi, le conseil municipal autorise par délibérations, chaque année, en fin de période, des montants de créances irrécouvrables correspondant essentiellement à des restes à recouvrer inférieurs au seuil de poursuites et à des combinaisons de recherches infructueuses d'actes. Celles-ci sont décrites par le tableau ci-après :

**Tableau n° 4 : Admissions en non-valeur**

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Admissions en non-valeur c/6541	52 290	55 017	30 171	24 794	33 340
Créances éteintes c/6542	5 912	17 635	692	13 139	N/D

Source : Fichier des restes à recouvrer, comptes de gestion

Toutefois, la commune ne constitue pas de provisions pour dépréciation des comptes de tiers. Un stock de provision de 109 000 € est bien constitué au compte 4912 « provisions pour dépréciations de comptes de redevables » dans les comptes de gestion, mais ce compte n'est pas mouvementé sur la période contrôlée (ni en dotation, ni en reprise), et ce montant n'est pas indiqué au compte administratif. La commune n'enregistre en effet sur la période aucun mouvement du compte 6817 « dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants ».

En conclusion, la commune devrait mettre en place une procédure interne formalisée pour évaluer le risque de non-recouvrement afin de constituer la provision correspondante.

#### 4.3.1.3 Ni les provisions pour risques contentieux

La commune ne constitue pas de provisions pour contentieux. Les listes des contentieux en cours pour 2014-2018 et 2019 font pourtant apparaître de nombreuses entrées. Plusieurs contentieux dans le domaine de l'urbanisme et des ressources humaines présentent des demandes financières importantes des requérants, pour un total de 905 096 € calculé par la commune.

Selon l'instruction M14, cette provision est constituée 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, et enregistrée au compte 1511 « Provisions pour litiges ».

Au regard des éléments transmis, la commune ne procède à aucune évaluation des risques financiers liés au contentieux ouverts (seul le montant demandé par le requérant y est inscrit). Par conséquent, elle ne provisionne pas ce risque qui est pourtant réalisé à hauteur de 274 000 € sur la période<sup>12</sup> 2015-2018 (frais d'actes et de contentieux).

**Recommandation performance 2 : Mettre en place des procédures d'évaluation des risques sur les créances douteuses et des risques contentieux, et procéder aux dotations aux provisions correspondantes avec une revue régulière des risques.**

#### **4.3.2 La sincérité du bilan altérée par le manque de fiabilité de l'actif immobilisé**

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Il s'agit d'une obligation forte pour l'ordonnateur, dont il ne peut s'exonérer. L'organisation de la tenue de l'inventaire implique donc pour l'ordonnateur :

- la tenue de l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et qui permet de connaître précisément ses immobilisations. Cet inventaire est alimenté au niveau de chaque service gestionnaire au moment de « l'entrée » du bien dans le patrimoine immobilier. Il représente le détail de chacune des immobilisations sur laquelle la collectivité exerce son contrôle ; il contient des informations qui peuvent être différentes de celles existantes à l'inventaire comptable puisque pour les immobilisations de nature immobilière les aspects juridiques de l'immobilisation doivent y figurer : notamment, la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation, le coût d'entretien annuel ;
- la tenue d'un inventaire comptable (état de l'actif de l'ordonnateur) qui permet de connaître ses immobilisations sur le volet financier. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine. Contrairement à l'inventaire physique, qui consiste en la connaissance des propriétés et biens contrôlés par la collectivité, il s'agit de connaître dans ce cas leur valeur et apporte une aide à la gestion du patrimoine.

Par ailleurs, le comptable, conformément aux articles 53 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, assure :

- la tenue de l'actif immobilisé, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur,
- la tenue de la comptabilité générale patrimoniale.

Les quatre états doivent être concordants.

La commune de Noisy-le-Sec a produit un état de l'actif qu'elle présente comme son seul document d'inventaire disponible, arrêté au 31 décembre 2019. Ce document comporte le numéro d'inventaire, la date et la valeur d'acquisition, la désignation du bien, le numéro de compte hormis pour certaines immobilisations, le montant dès l'amortissement de l'exercice et cumulés, et la valeur net comptable (VNC).

Ce document ne constitue pas un inventaire physique du patrimoine, la date de sortie des biens n'est pas mentionnée, ni les caractéristiques des biens dont leur superficie. Dans la suite de ce développement il sera nommé « inventaire comptable de l'ordonnateur ».

Le comptable a également produit un état de l'actif au 31 décembre 2019.

La fiabilité de chacun de ces deux documents, qui sont par ailleurs discordants, est plus que contestable.

---

<sup>12</sup> D'après les comptes de gestion.

**Tableau n° 5 : Les écarts les plus significatifs entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif du comptable en 2019**

Valeur historique				Valeur nette comptable		
Numéro de compte	Inventaire de l'ordonnateur	État de l'actif du comptable	Écart	Inventaire comptable de l'ordonnateur	État de l'actif du comptable	Écart
203 Frais d'étude	5 524 685,87	1 462 522,89	4 062 162,98	4 506 115,40	1 438 801,29	3 067 314,11
204 Subventions équip. versées	8 854 093,86	3 047 338,58	5 806 755,28	6 753 200,75	1 540 013,23	5 213 187,52
2051 "Concessions, droits similaires"	1 183 999,99	1 643 108,00	- 459 108,01	382 128,00	- 5 863 042,51	5 863 042,51
211 Terrains	27 794 371,13	22 541 634,53	5 252 736,60	25 724 496,00	22 541 634,53	3 182 861,47
213 Constructions	109 391 484,14	164 806 918,22	- 55 415 434,08	107 670 477,99	164 806 918,22	- 57 136 440,23
215 Installations, matériel, outillage	53 398 466,54	60 300 790,46	- 6 902 323,92	44 424 303,63	55 413 034,30	- 10 988 730,67
231 Immobilisations corporelles en cours	88 156 879,37	20 890 386,45	67 266 492,92	84 692 017,58	20 890 386,45	63 801 631,13
<b>Total des comptes 20 à 23 toutes lignes comprises</b>	<b>326 330 016,10</b>	<b>307 445 348,06</b>	<b>18 884 668,04</b>	<b>293 918 548,46</b>	<b>285 020 057,45</b>	<b>6 814 717,85</b>
<b>ÉCART CONSTATÉ</b>		<b>5,8 %</b>			<b>2,3 %</b>	
2423 Immob mises à dispo EPCI		6 973 162,02	- 6 973 162,02		6 973 162,02	- 6 973 162,02
261 "Titres de participation"		1 720 805,95	- 1 720 805,95		1 720 805,95	- 1 720 805,95
275 "Dépôts et cautionnements versés"		33 298,18	- 33 298,18		33 298,18	- 33 298,18
276 "Autres créances immobilisées"		10 544 689,42	- 10 544 689,42		10 544 689,42	- 10 544 689,42
<b>Total Général toutes lignes comprises</b>	<b>326 330 016,10</b>	<b>326 717 303,63</b>	<b>- 387 287,53</b>	<b>293 918 548,46</b>	<b>285 020 054,45</b>	<b>- 12 457 237,72</b>

Source : Documents transmis par l'ordonnateur et le comptable

En ce qui concerne les écarts entre les deux documents, l'écart total constaté concernant les comptes 20 à 23 s'élève à 18,8 M€ (valeur brute) et à 6,8 M€ (valeur nette comptable), soit respectivement 5,8 % et 2,3 % du montant total de l'actif brut/net immobilisé de la commune. Cet écart, qui n'est pas particulièrement important, est toutefois à régulariser.

En revanche, les imputations retenues par l'ordonnateur et par le comptable sont parfois différentes (voir tableau complet en annexe n° 5), pour des montants importants, notamment sur les comptes 213 « Constructions » et 231 « Immobilisations corporelles en cours », ce qui indique une discordance forte des deux documents sur l'état des transferts entre les comptes d'immobilisations en cours et les comptes d'immobilisations.

Les immobilisations financières (Cf. partie 4.3.3), et les immobilisations mises à disposition des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne sont pas identifiées dans l'inventaire comptable de l'ordonnateur. Interrogée sur ce point, la commune a indiqué oralement ne pas suivre les comptes 24 à 27, et ne pas être en mesure d'effectuer leur extraction depuis le logiciel financier lors de l'édition de l'état de l'inventaire comptable.

Le montant des immobilisations mises à disposition s'élève à 6,9 M€ et datent de 2010. Le compte 2423 afférent n'a fait l'objet d'aucun mouvement sur toute la période sous revue.

En ce qui concerne la fiabilité des documents, des anomalies ont été relevées, dans les deux documents. D'une part de nombreuses immobilisations ne sont pas amorties bien qu'au regard de leur nature et de leur ancienneté, la durée légale maximale d'amortissement soit largement échue. D'autre part et surtout, de nombreux biens vraisemblablement au rebut sont toujours présents dans ces documents.

À titre d'exemple, l'état de l'actif du comptable, enregistre sur le compte 2182 « Matériel de transport », des véhicules (dont une grue benne, une saleuse et des véhicules divers) acquis entre 1970 et 2010 d'un montant en valeur nette comptable de 1,4 M€, soit 71 % du total des immobilisations du compte 2182. L'inventaire comptable de l'ordonnateur enregistre un volume tout aussi important de biens anciens non amortis ou sortis de l'actif. De plus, il apparaît que le nombre de véhicules assurés soit 140 est bien moindre que celui porté dans ces 2 documents (environ 250 véhicules). Un fichier transmis par le responsable du garage (qui représente un début d'inventaire physique) fait état d'une flotte de 141 véhicules en fonctionnement, incluant les véhicules acquis en 2020. La discordance entre

ces documents fait donc apparaître la nécessité de réaliser un travail de rapprochement de l'inventaire physique et de l'inventaire comptable des véhicules.

La commune a indiqué avoir engagé à deux reprises le recensement physique de l'inventaire de son patrimoine, sans pour autant aboutir. Elle a tout d'abord engagé un processus de marquage de ses biens au moyen de codes-barres. Il n'a pas été donné suite à ce projet. En 2019 la commune s'est rapprochée d'une société pour établir l'inventaire de son patrimoine, puis le développement d'un outil de suivi de cet inventaire. La crise sanitaire a mis fin à ce travail.

La commune a également indiqué oralement qu'un travail de rapprochement de l'inventaire comptable de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable avait été engagé. Toutefois, d'après la commune ce travail n'a pas abouti, tant les anomalies et les discordances détectées par le comptable étaient importantes.

En conclusion, d'importantes anomalies sont constatées dans l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable, et ces dernières sont difficilement traçables en l'absence complète d'inventaire physique. Il en résulte que le bilan de la commune n'est pas fiable et que les ratios calculés sur la base de la valeur du patrimoine de la commune sont inexploitable.

**Recommandation performance 3 : Établir l'inventaire physique des immobilisations en débutant par les plus importantes (terrains, bâtiments, véhicules), puis fiabiliser l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable.**

#### 4.3.3 Des anomalies dans les comptes d'immobilisations financières

Il s'agit de vérifier la réalité des soldes portés aux chapitres 26 « Participations et créances rattachées à des participations » et 27 « Autres immobilisations financières ».

Selon l'instruction M14, le compte 26 a vocation à recueillir les droits détenus par la collectivité dans le capital d'établissements privés, matérialisés ou non par des titres. Les participations matérialisées par des titres sont inscrites au compte 261 « Titres de participation », sinon, elles sont inscrites au compte 266 « Autres formes de participations ».

Au 31 décembre 2018, le compte 26 affiche un solde de 1,7 M€ et le compte 27 un solde de 10,5 M€.

**Tableau n° 6 : Les immobilisations financières**

Participations (€)	2015	2016	2017	2018	2019
Titres de participations c/261	1 720 805,95	1 720 805,95	1 720 805,95	1 720 805,95	1 720 805,95
<b>Total c/ 26</b>	<b>1 720 805,95</b>				
c/ 275 Dépôts et cautionnement	143 002,23	143 002,23	155 412,75	155 412,75	33 298,18
c/ 276 Autres créances immobilisés	10 305 545,17	10 436 185,17	12 187 825,17	10 344 689,42	10 544 689,42
c/ 276341 Créances sur les Communes membres du GFP	405 000,00	405 000,00	405 000,00	405 000,00	405 000,00
c/ 276351 Créances sur GFP de rattachement	3 205 211,00	3 205 211,00	4 956 851,00	3 922 790,00	4 122 790,00
c/ 2764 Créances particuliers et autres personnes de droit privé	6 679 709,43	6 810 349,43	6 810 349,43	6 001 274,68	6 001 274,68
2766 Créances locations acquisitions	15 624,74	15 624,74	15 624,74	15 624,74	15 624,74
<b>Total c/ 27</b>	<b>10 448 547,40</b>	<b>10 579 187,40</b>	<b>12 343 237,92</b>	<b>10 500 102,17</b>	<b>10 577 987,60</b>
<b>Total c/ 26 + c/ 27</b>	<b>12 169 353,35</b>	<b>12 299 993,35</b>	<b>14 064 043,87</b>	<b>12 220 908,12</b>	<b>12 298 793,55</b>
Produits de fonctionnement courant (retraités des transferts EPT)	62 864 669,68	62 832 191,21	66 048 481,24	66 367 731,46	68 527 645,7
% des produits de fonctionnement	19,36	19,57	21,2	18,4	17,9

Source : Comptes de gestion

La commune impute sur le compte 276351 « Créances sur GFP de rattachement » des opérations liées au versement d'un fonds de concours à hauteur de 5 373 932 € sur la période

au bénéfice de l'ancienne communauté d'agglomération, puis de l'EPT Est Ensemble, relative au cofinancement de diverses opérations et notamment la construction du conservatoire et la Zac Plaine de l'Ourcq Parc des Guillaume).

Or, selon l'instruction comptable M14, le compte 276351 doit enregistrer la refacturation à un EPCI au bénéfice de la commune des annuités d'emprunts afférents à un équipement transféré. Les fonds de concours de ce type doivent être enregistrés sur le compte 131 « Subventions d'équipement transférables » si le bien fait l'objet d'un amortissement budgétaire, ou sur le compte 132 « Subventions d'équipement non transférables » dans le cas contraire. La convention de cofinancement précise que la commune doit imputer cette dépense au compte 204151 « GFP de rattachements ». Cela a été le cas pour le seul exercice 2015.

Il s'avère donc que l'imputation d'une dépense, sur le compte 276351, qui enregistre normalement une recette, est erronée. Interrogée, la comptable de la commune a indiqué que cette écriture est effectivement incorrecte. Afin de rétablir la situation, et notamment pour permettre à la commune de procéder à l'amortissement du fonds de concours versé, la comptable lui a demandé d'annuler tous les mandats (y compris celui imputé sur le compte 2042213 inapproprié s'agissant d'un établissement public) et de les réémettre au compte le plus approprié 2041512 « Groupements de collectivités et collectivités à statut particulier - Bâtiments et installations ».

#### **4.3.4 Des amortissements sur immobilisation irréguliers**

##### **4.3.4.1 Une délibération incomplète**

L'amortissement est une technique comptable qui permet chaque année de constater forfaitairement la dépréciation des biens et de dégager des ressources destinées à les renouveler. Ce procédé permet donc de faire apparaître à l'actif du bilan la valeur réelle des immobilisations et d'étaler dans le temps la charge relative à leur remplacement.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir leur immobilisations incorporelles, corporelles, les biens immeubles productifs de revenus. Les durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles sont fixées pour chaque bien ou chaque catégorie de biens par l'assemblée délibérante.

L'article R. 2321-1 du CGCT liste les dotations aux amortissements qui constituent des dépenses obligatoires.

À Noisy-le-Sec, les règles et durées d'amortissement des immobilisations acquises en investissement sont fixées par une délibération du 3 novembre 2014, venue abroger une précédente délibération du 17 juin 1996.

Toutefois, celle-ci est incomplète. Cette dernière ne définit pas les durées des amortissements enregistrés sur certains comptes d'immobilisations<sup>14</sup> qui constituent des dépenses obligatoires, au sens de l'article R. 2321-1 du CGCT, durées qui ne sont pas non plus précisées dans l'annexe du compte administratif.

---

<sup>13</sup> Compte qui enregistre les subventions d'équipement versées aux personnes de droit privé pour les bâtiments et installations.

<sup>14</sup> Elles concernent des immobilisations corporelles, les comptes 2156 « Matériel et outillages d'incendie et de défense civile », 2157 « Matériel et outillage de voirie ».

#### 4.3.4.2 Des amortissements de subventions non conformes

Par la délibération précitée du 3 novembre 2014, la commune prévoit que les subventions sont amorties sur une durée maximale de : 15 ans, lorsqu'elles financent des organismes publics et de 5 ans lorsqu'elles sont destinées à des organismes privés.

Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la réglementation a fait évoluer les durées maximales d'amortissement des subventions d'investissement selon leur objet et non plus selon la personnalité juridique du bénéficiaire (article R. 2321-1 du CGCT).

La chambre invite la commune à se conformer à la réglementation en vigueur, en procédant à une modification de la délibération du 3 novembre 2014, ainsi qu'à une actualisation de l'annexe du compte administratif relative à la méthode retenue pour les amortissements.

#### 4.3.5 Des comptes de frais d'études et d'immobilisations non apurés

La réglementation prévoit que les frais d'études effectués par des tiers en vue de la réalisation d'un investissement, temporairement affectés au compte 2031, doivent soit être transférés au compte de l'investissement auxquels ils se rattachent lors du lancement de l'opération, soit être amortis et sortis du bilan si l'opération n'est jamais réalisée (Cf. annexe n° 5).

**Tableau n° 7 : Évolution des comptes relatifs aux frais d'étude sur la période**

	2015	2016	2017	2018	2019
Entrées- frais d'études flux (débit c/2031) " opération budgétaire débit "	20 640	60 600	79 077	112 345	476 045,8
Sorties - Frais études suivis de réalisation (flux crédit c/2031)	0	0	18 209	0	33 963,5
Amortissement des frais d'études non suivis de réalisation c/28031	2 751	2 751	13 671	12 802	13 259
Solde c/2031 - Frais d'études (Solde débit dans CDGC D)	786 626	847 226	908 094	1 020 440	1 462 522,89
% des montants de frais d'étude au bilan ayant fait l'objet d'amortissement ( amortissement/solde du compte)	0,35	0,32	1,51	1,25	0,91

Source : Comptes de gestion

Le stock de frais d'études de la commune double entre 2015 et 2019. L'analyse de ces données et de l'état de l'actif du comptable permet de relever deux points saillants.

En premier lieu, durant la période sous revue très peu de frais d'étude font l'objet d'un transfert aux comptes 21 « Immobilisations corporelles » ou 23 « Immobilisations en cours », ou au compte 28031 dédié à l'amortissement des frais d'études non suivis de réalisation.

En second lieu, plus de 60 % du solde des frais d'études est constitué d'opérations antérieures à 2016, et datent plus particulièrement de 2010, 2013 et 2014. Ces anciens frais d'études ne sont pas amortis, ni sortis du bilan.

La commune, interrogée sur cette situation, indique que le suivi de ce compte s'est étioilé à mesure des changements de direction. Un travail de recensement a été initié afin de régulariser la situation et procéder à l'apurement de ce compte.

Le compte 23 enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Dès la mise en service de ces immobilisations, la réglementation impose certaines écritures comptables (Cf. annexe n° 5), permettant de donner une lecture sincère du résultat comptable de l'exercice considéré.

**Tableau n° 8 : Évolution des immobilisations en cours**

Immobilisations en cours	2015	2016	2017	2018	2019
c/ 231 « crédit non budgétaire »	27 639 594,55	3 220 982,56	0	7 798 037,25	546 520,26
Immobilisations corporelles en cours - <b>Solde</b> du c/ 231	3 826 699,80	4 538 059,72	11 505 301,81	12 506 019,54	20 890 386,45
dont c/ 2313 « constructions »	1 799 776,18	1 158 946,74	5 067 332,77	8 887 469,07	13 705 731,35
dont c/ 2315 « installations, matériel et outillages techniques »	1 645 274,46	2 996 910,14	6 035 318,82	3 596 603,33	7 161 207,98
dont c/ 2318 « autres immobilisations corporelles en cours »	381 649,16	382 202,84	402 650,22	20 447,38	20 447,38
dont c/ 2316 « restauration des collections et œuvres d'art »				1 499,76	2 999,74
Immobilisations corporelles - Solde c/ 21	244 290 010,66	251 502 314,42	258 112 317,57	275 703 294,41	258 847 896
<b>Immo. en cours / immo. corporelles (%)</b>	<b>1,57</b>	<b>1,80</b>	<b>4,46</b>	<b>4,54</b>	<b>8,07</b>

Source : Comptes de gestion

Le rapport entre les immobilisations du compte 23 et 21 est mentionné à titre indicatif, pour évaluer sa progression, mais l'analyse de sa valeur ne serait pas pertinente au regard de la non-fiabilité de l'inventaire comptable décrite précédemment. Les transferts sont opérés comme relevé dans les tableaux de l'annexe n° 6.

Les immobilisations en cours augmentent de 3,8 M€ en 2015 à 20,9 M€ en 2019, et plus particulièrement les immobilisations des comptes 2313 et 2315 qui constituent les plus gros postes.

Cette évolution s'explique par la réalisation d'opérations prévues dans le cadre d'autorisations de programmes (sur plus de trois ans et pour des montants importants) et hors programmes (opérations de deux à trois ans). L'une de ces opérations, (GS Jean-Renoir) est une opération d'un montant élevé (18,5 M€), est une opération dont la réalisation monte en puissance à partir de 2017 (entre 4 M€ et 6 M€ annuels), ce qui explique l'essentiel de la hausse du stock d'immobilisations en cours.

En 2019 étaient prévues sur AP, pour 3,6 M€, la construction de plusieurs écoles et la réfection complète d'un groupe scolaire, qui sont mises en service progressivement et par tranches (par exemple une école primaire en année n puis une école élémentaire en n + 2, toutes deux imputées à la même opération). Les autres opérations hors autorisation de programme, portaient en 2019 sur des travaux de voirie (rue des Guillaumes 541 000 €, rue Clémenceau 394 000 €, rue Lamartine 555 000 €, rue Bouquet 658 000 €, squares 600 000 €, etc.), des travaux pour l'implantation d'une micro-folie, et des travaux divers.

Toutefois, en 2019, le quart du solde des immobilisations en cours est toujours constitué d'opérations anciennes réalisées entre 2009 et 2016, d'un montant de 3,1 M€. En 2018, la part de ces « anciennes » opérations était de 29,55 %. La commune l'explique par des changements de systèmes d'information du comptable et de l'ordonnateur, la phase de migration rendant complexe le travail d'écritures comptables.

La commune indique que ce travail a pu reprendre depuis 2020 et l'implémentation de son nouveau système d'information financier, permettant ainsi d'apurer les comptes des années antérieures.

La chambre recommande à la commune de fiabiliser et de formaliser rapidement la nouvelle procédure de transfert des immobilisations, qui doivent faire l'objet d'un virement au compte 21 dès leur mise en service, ou a minima au début de l'exercice suivant.

**Recommandation performance 4 : Procéder à l'apurement du stock de frais d'études et des immobilisations en cours.**

## **5 LA SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE MAIS DES MARGES DE MANŒUVRE RÉDUITES**

### **5.1 Les retraitements des données préalables à l'analyse financière**

Trois types de retraitements ont été effectués préalablement à cette analyse. Des retraitements des dépenses de personnel liés aux transferts de personnels sont présentés dans les parties relatives aux dépenses de personnel mais ne sont pas incluses dans les tableaux généraux.

Les recettes réelles de fonctionnement n'incluent pas les recettes liées aux cessions d'immobilisations. Celles-ci ont été incluses parmi les recettes d'investissement.

Le montant des annuités en capital de la dette, ainsi que des nouveaux emprunts contractés la même année, sont retraités des remboursements anticipés (0,68 M€ en 2016, 2,14 M€ en 2017, et 4,19 M€ en 2018) et des emprunts refinancés (18,11 M€ en 2019).

Afin d'améliorer la lisibilité de la comparaison des exercices, l'analyse financière a été retraitée des nouveaux flux financiers induits par la création de la métropole du Grand Paris (MGP) et la transformation d'Est Ensemble en établissement public territorial (EPT).

Jusqu'en 2015, la CAEE percevait l'ensemble de la fiscalité économique<sup>15</sup> ainsi que la composante intercommunale de la fiscalité sur les ménages<sup>16</sup>. En contrepartie, elle versait à la commune une attribution de compensation (AC) correspondant au produit de la fiscalité économique, augmenté de la compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle et diminué du coût des compétences transférées par la commune.

La création de la MGP et la transformation d'Est Ensemble en EPT au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ont entraîné des flux financiers nouveaux.

Depuis cette date, Est Ensemble ne perçoit plus la plupart de la fiscalité économique, la CVAE, la Tascom et l'IFER étant désormais perçues par la MGP<sup>17</sup>. L'essentiel de leur produit, augmenté de la compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle, est reversé à la commune par la MGP sous forme d'une AC. Par ailleurs, la commune est devenue bénéficiaire directe de la composante intercommunale de la fiscalité sur les ménages.

Ces recettes nouvelles ne sont pas des recettes nettes car la commune verse désormais à Est Ensemble un fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). L'essentiel du montant du FCCT correspond au montant de la composante intercommunale de la fiscalité sur les ménages, augmenté de la compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle (part dite « fiscale »). Le FCCT comprend aussi une part visant à maintenir une forme de péréquation à l'échelle du territoire (part dite « équilibre ») et une part correspondant au coût des compétences transférées à l'EPT à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 (part dite « transferts »).

Ces nouveaux flux sont budgétairement neutres pour la commune mais ils ont gonflé les masses financières de la section de fonctionnement de 8,9 M€ à partir de 2016<sup>18</sup>. Cette somme

<sup>15</sup> Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), taxes sur les surfaces commerciales (Tascom) et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

<sup>16</sup> Taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et sur les propriétés non bâties (TFPNB), part correspondant aux taux intercommunaux.

<sup>17</sup> Seule la CFE reste perçue directement par Est Ensemble.

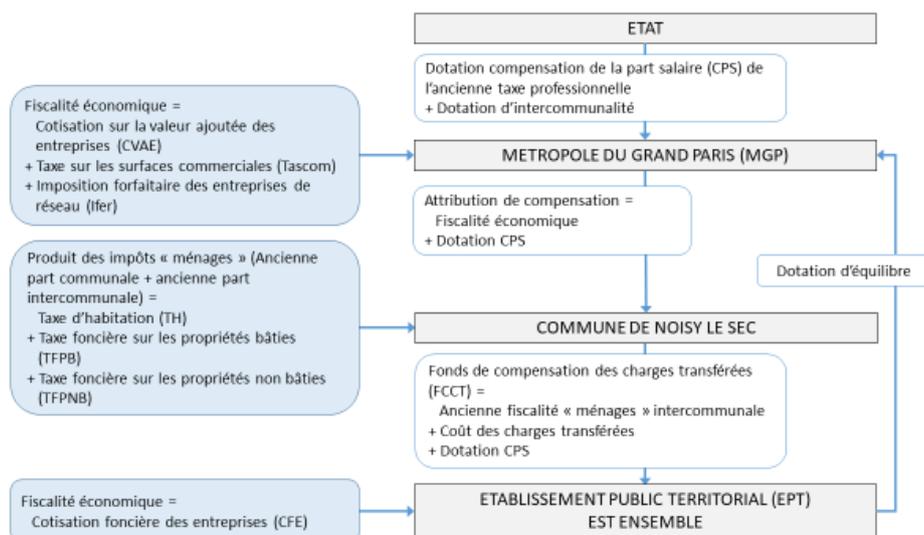
<sup>18</sup> En légère augmentation durant les exercices suivants du fait de la hausse de la marge de la part fiscale du FCCT : 8,91 M€ en 2016, 8,93 M€ en 2017, 8,97 M€ en 2018 et 9,09 M€ en 2019.

correspond, en dépenses, au montant du FCCT et, en recettes, à la somme de l'AC métropolitaine (4,22 M€) et de la composante intercommunale de la fiscalité sur les ménages.

Toutefois, la neutralité de ces flux semble être remise en cause en 2020. En effet, les revalorisations des bases fiscales qui s'appliquent en dépense et en recette se trouvent généralement compensées. En 2020, la revalorisation pour la taxe d'habitation des communes ne s'est pas basée sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de novembre 2019 mais a été fixée à 0,9 %. Est Ensemble a pour sa part appliqué un coefficient de 1,2 % pour la revalorisation du FCCT. Il y a donc cette année une dé-corrélation entre l'évolution de la dépense et de la recette fiscale.

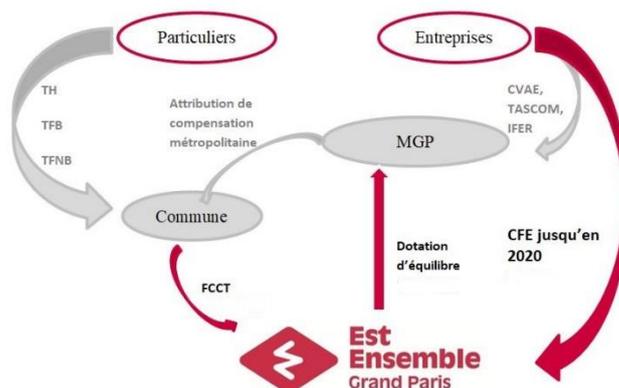
Ces flux sont synthétisés par les schémas suivants :

**Schéma n° 1 : Flux financiers entre la commune et l'EPT Est Ensemble**



Source : CRC

**Schéma n° 2 : Flux financiers entre la commune et l'EPT tels que présentés par l'EPT**



Source : EPT Est Ensemble

En conséquence, le retraitement effectué à ce titre s'établit pour les montants présentés ci-après. Les ratios calculés en partie fiabilité tiennent compte de ces retraitements.

**Tableau n° 9 : Retraitements des flux vers l'EPT**

	2016	2017	2018	2019	Retraitement
Part fiscale FCCT (Source : commune) + CLECT <sup>19</sup>	8 911 159	8 929 936	8 986 494	9 091 428	Retiré des « autres charges de gestion »
Dont part DCPS : (commune + délib. 15/02/2017 Est Ensemble) c / 74126	4 216 760	4 216 760	4 216 760	4 216 760	Retiré des « ressources institutionnelles »
Dont part fisca. Directe : Part fiscale FCCT - DCPS	4 694 399	4 713 176	4 769 734	4 874 668	Retiré des « ressources fiscales propres »

Source : CRC, d'après les éléments transmis par la commune

La commune et le comptable ont commis une erreur d'imputation de la part DCPS de l'AC en l'imputant au compte 74126 (réservé aux EPCI à fiscalité propre). Elle devrait être imputée compte 73211. En conséquence, le retraitement de ce montant a été effectué par la chambre sur l'agrégat « ressources institutionnelles et non « fiscalité reversée ».

Par ailleurs, la commune ayant conservé tout ou partie de ses services concourant à la gestion des bâtiments et équipements correspondant aux transferts de compétences au profit d'Est Ensemble, ceux-ci doivent être mis à disposition de l'EPT.

Une convention de mise à disposition est donc signée chaque année fixant les conditions des mises à disposition notamment financières. En 2019, ce montant à recevoir par la commune était de 44 132,50 €. Ce montant ne fait pas l'objet d'un retraitement.

Enfin, la commune a transféré, en 2018, une médiathèque à l'EPT et son personnel (38 agents). Ce transfert induit un flux supplémentaire de 1,92 M€ inclus dans la part dite « transferts » du FCCT, à compter de l'exercice 2018. Il sera tenu compte de ce transfert lors de l'analyse des dépenses de personnel.

Une visualisation globale et synthétique du résultat de ces retraitements dans les finances de la commune est présentée au tableau n° 11.

## 5.2 L'adhésion à la métropole du Grand Paris financièrement neutre

Le tableau suivant présente les évolutions de la fiscalité transférée par l'intercommunalité, de la péréquation horizontale et des charges, induites par l'intégration de la commune à l'EPT. Il en ressort que l'intégration de la commune à l'EPT a été relativement neutre.

**Tableau n° 10 : Conséquences financières pour la commune de la transformation de la CAEE en EPT**

	Valeurs (en M€)	2015	2016	Variation
+	Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	26,35	25,85	- 0.5
-	Contributions aux organismes de groupement nettes de la part fiscale du FCCT et de la part DCPS de l'AC	0,07	0,25	0.18
+	Fonds national de péréquation intercommunal (FPIC)	0,83	1,08	0.25
+	FSRIF	3,49	3,9	0.41
+	AC (hors part DCPS)	6,33	6,26	- 0.07
	<b>TOTAL</b>			<b>- 0,09</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Ceci s'explique essentiellement par le niveau d'intégration déjà élevé de l'EPCI Est Ensemble, et par le maintien de son périmètre lors de sa transformation en EPT.

Toutefois, les modalités de calcul de la péréquation intercommunale ayant évolué lors de la création des EPT, la commune voit ses ressources institutionnelles augmenter sur la période, mais leur mode de calcul est sans lien avec l'intégration de la commune à l'EPT (Cf. partie 5.4.2).

<sup>19</sup> CLECT : Commission locale d'évaluation des charges transférées.

### **5.3 La réduction des dépenses de personnel et de la dette**

Sur la période contrôlée, les ROB font état d'un objectif de maîtrise des dépenses de personnel et de désendettement, et présentent les axes d'investissement ; Cependant, la commune ne fait pas état d'une stratégie financière formalisée en interne. Celle-ci est présentée sous le seul angle des investissements (PPI et AP/CP). Toutefois, ceux-ci sont peu lisibles et ne forment pas à proprement parler une stratégie financière (Cf. partie 5.5.2). Les ROB ne présentent pas de stratégie à moyen terme pluriannuelle globale et chiffrée.

Il existe néanmoins une prospective financière qui a été réalisée par la commune en 2018. Ce document, qui n'est pas présenté au conseil municipal, anticipe une diminution des ressources de la section d'investissement, (épargne nette et emprunt). La part d'autofinancement diminuerait du fait d'une augmentation des dépenses de fonctionnement à un rythme supérieur à celui des recettes. Cette prospective, se basant sur des hypothèses prudentes (le réalisé 2019 est plus favorable que le prévisionnel) anticipe une difficulté à couvrir les dépenses d'investissement programmées. Ce travail, qui n'a pas été renouvelé lors des exercices suivants, ne présente toutefois pas les différentes hypothèses d'investissements nouveaux.

La nouvelle majorité en place depuis juillet 2020 présente un programme mettant l'accent sur : « l'accès aux services publics : accès aux droits (santé, culture etc.) ». En ce qui concerne l'organisation des services, elle a indiqué poursuivre l'objectif d'une meilleure transversalité et d'une meilleure formation. La commune mène actuellement un audit interne sur les ressources humaines.

Il n'existe donc pas de véritable stratégie financière qui soit formalisée et suivie. Une évaluation régulière du besoin en investissement, au vu de la croissance démographique et de l'implantation des nouveaux logements n'est pas réalisée ou n'a pas été présentée à l'équipe de contrôle.

Or, c'est au regard de ces besoins minimums en investissement et d'un PPI clarifié, que les marges de manœuvre nécessaires doivent être établies. Les objectifs (diminution de la masse salariale, diminution de l'endettement), fixés et suivis sur la période, doivent l'être au service d'une vision globale intégrant ces prérequis.

### **5.4 La hausse de la capacité d'autofinancement**

La section de fonctionnement de Noisy-le-Sec se caractérise par une tendance haussière de sa CAF brute et nette sur la période contrôlée. La CAF nette évolue de 2,32 M€ à 6,27 M€. Elle représentait 10,27 % des produits de gestion en 2015 et 16,03 % en 2019. De même, la capacité de désendettement (trésorerie incluse) de la commune s'améliore : 11,8 ans en 2015 pour 6,3 ans en 2019.

**Tableau n° 11 : Formation de la CAF**

		2015	2016	2017	2018	2019	2020 (prov.)	Variation (valeur)
<b>A</b>	<b>PRODUITS DE GESTION</b>	<b>62,86</b>	<b>62,83</b>	<b>66,05</b>	<b>66,37</b>	<b>68,53</b>	<b>76,69</b>	<b>5,66</b>
	Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	26,35	25,85	26,26	26,72	27,85	33,09	1,50
	Ressources d'exploitation	4,70	4,79	5,06	4,61	4,90	3,3	0,19
	Ressources institutionnelles (dotations et participations)	17,02	16,82	18,54	18,41	19,30	18,9	6,49
	Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	14,79	15,38	16,18	16,62	16,49	21,4	- 2,52
<b>B</b>	<b>CHARGES DE GESTION</b>	<b>53,99</b>	<b>53,25</b>	<b>53,31</b>	<b>53,03</b>	<b>54,84</b>	<b>63,24</b>	<b>0,85</b>
	Charges à caractère général	13,01	12,70	13,04	12,92	14,07	12,64	1,06
	Charges de personnel (non retraitées des transferts)	36,66	36,00	35,68	33,37	33,32	33,78	- 3,34
	Charges de personnel retraitées des transferts	36,55	35,85	35,60	34,74	35,09	33,79	- 1,46
	Subventions de fonctionnement	3,05	3,03	2,94	3,15	3,75	3,9	0,69
	Autres charges de gestion	1,27	1,52	1,65	3,59	3,70	12,8	2,43
<b>C</b>	<b>EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION (A-B)</b>	<b>8,88</b>	<b>9,59</b>	<b>12,74</b>	<b>13,34</b>	<b>13,69</b>	<b>13,45</b>	<b>4,81</b>
<b>D</b>	<b>RÉSULTAT FINANCIER</b>	<b>- 2,57</b>	<b>- 2,49</b>	<b>- 2,71</b>	<b>- 2,27</b>	<b>- 3,12</b>	<b>- 2,21</b>	<b>- 0,55</b>
<b>E</b>	Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>F</b>	Autres produits et charges exceptionnels	0,15	0,20	0,12	0,08	0,42	- 0,08	0,27
<b>G</b>	<b>CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT BRUTE (C + D + E + F)</b>	<b>6,46</b>	<b>7,30</b>	<b>10,14</b>	<b>11,15</b>	<b>10,99</b>	<b>11,16</b>	<b>4,53</b>
	CAF brute / Produits de gestion (en %)	10,3	11,6	15,4	16,8	16,0		0,00
<b>H</b>	Annuité en capital de la dette	4,14	4,90	6,93	9,04	4,72	6,11	0,58
	Dont remboursement anticipé		0,68	2,14	4,19			
<b>I</b>	<b>CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT NETTE (G - H)</b>	<b>2,32</b>	<b>2,40</b>	<b>3,22</b>	<b>2,10</b>	<b>6,27</b>	<b>5,05</b>	<b>3,95</b>
	<b>CAF NETTE retraitée des remboursements anticipés</b>	<b>2,32</b>	<b>3,08</b>	<b>5,35</b>	<b>6,29</b>	<b>6,27</b>	<b>5,05</b>	<b>3,27</b>

Les éléments colorés en orange sont retraités (sauf exercice 2020) tel que précisé en partie 5.1. Ceci explique la rupture de série sur les postes autres charges de gestion, ressources institutionnelles, ressources fiscales propres, et dépenses de personnel.

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Par rapport à l'échantillon comparatif retenu<sup>20</sup>, la CAF de la commune évolue favorablement.

**Tableau n° 12 : Évolution comparée de la capacité d'autofinancement**

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Échantillon	Noisy-le-Sec								
CAF brute (M€)	7,30	6,46	8,42	7,30	8,23	10,14	8,40	11,15	8,80	10,99
CAF nette (M€)	3,80	2,32	3,67	3,08	3,14	5,35	3,32	6,29	5,01	6,27
<b>CAF nette/hab. (en €)</b>	<b>89</b>	<b>53</b>	<b>86</b>	<b>70</b>	<b>73</b>	<b>121</b>	<b>78</b>	<b>143</b>	<b>117</b>	<b>142</b>

Source : Comptes de gestion des communes

Cette situation financière s'explique par une réelle maîtrise des charges courantes, qui sont régulières depuis 2016 (56 M€ environ) et des recettes en augmentation.

<sup>20</sup> Villepinte, Gagny, Bagneux, La Courneuve, Livry-Gargan, Alfortville, Choisy-le-Roi, Rosny-sous-Bois.

**5.4.1 Des recettes en hausse****Tableau n° 13 : Produits de gestion retraités des flux avec l'EPT**

	2015	2016	2017	2018	2019	Variation (valeur)
<b>PRODUITS DE GESTION</b>	<b>62,86</b>	<b>62,83</b>	<b>66,05</b>	<b>66,37</b>	<b>68,53</b>	<b>5,66</b>
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	26,35	25,85	26,26	26,72	27,85	1,50
Ressources d'exploitation	4,70	4,79	5,06	4,61	4,90	0,19
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	17,02	16,82	18,54	18,41	19,30	6,49
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	14,79	15,38	16,18	16,62	16,49	- 2,52

Source : CRC, d'après les comptes de gestion (les éléments surlignés en orange font l'objet d'un retraitement)

La chambre constate depuis 2016 et après retraitement une augmentation des ressources fiscales. Celle-ci est le résultat du dynamisme de la taxe d'habitation et des taxes foncières, dû à une augmentation des bases. En revanche, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en augmentation également, ne représentent qu'une faible ressource pour la commune (3 % des ressources fiscales).

De plus, la commune bénéficie d'une augmentation de la part aménagement (dotation de solidarité urbaine) de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 37 % sur la période. Elle évolue ainsi de 5,8 M€ en 2014 à 8 M€ en 2019.

À cela s'ajoute une fiscalité reversée favorable (légère augmentation du fonds national de péréquation intercommunal (FPIC) et augmentation du FSRIF de 3,49 M€ en 2015 à 5,05 M€ en 2019).

**Tableau n° 14 : Évolution de la fiscalité reversée perçue par la commune**

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	Variation (en %)
<b>FPIC</b>	0,83	1,08	1,02	1,05	1,05	26
<b>FSRIF</b>	3,49	3,9	4,76	5,18	5,05	44
<b>AC (hors part DCPS)</b>	6,33	6,26	6,26	6,26	6,26	- 2

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

**5.4.1.1 L'augmentation des ressources institutionnelles**

Les ressources institutionnelles, c'est-à-dire les dotations de l'État et les diverses participations des collectivités publiques ont augmenté de 2,32 M€ entre 2015 et 2019.

Cette évolution est en partie due à l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La baisse de la part forfaitaire, due à la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics<sup>21</sup>, a été plus que compensée par la hausse de la part aménagement de la DGF (dotation de solidarité urbaine<sup>22</sup>). Celle-ci s'explique par

<sup>21</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

<sup>22</sup> La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) constitue l'une des trois dotations de péréquation réservée par l'État aux communes en difficultés. Elle bénéficie aux villes dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées. Les communes de 10 000 habitants et plus sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources constitué :

- pour 45 %, du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ;
- pour 15 %, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus ;
- pour 30 %, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus ;
- pour 10 %, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

l'augmentation de l'enveloppe globale de la DSU, de 30 % entre 2015 (1,73 Md€) et 2019 (2,29 Md€), mais aussi par un changement de la méthode de classement des communes éligibles entre 2015 et 2016.

**Tableau n° 15 : Composition de la DGF**

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Variation (en %)
Dotation Globale de Fonctionnement	12 298 805	12 128 185	12 154 293	12 826 934	12 938 354	5
<i>dont dotation forfaitaire</i>	6 481 197	5 332 793	4 846 384	4 927 375	4 947 303	- 24
<i>dont dotation d'aménagement</i>	5 817 608	6 795 392	7 307 909	7 899 559	7 991 051	+ 37

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La commune bénéficie également de subventions et d'autres participations en croissance (c/748 « Reversement pour exonérations de TH et TF »). Les ressources institutionnelles qui alimentent la section de fonctionnement croissent donc de 2,32 M€ entre 2015 et 2019.

#### 5.4.1.2 Des ressources fiscales en croissance

Les ressources fiscales propres (hors part FCCT) ont augmenté de 4,6 % sur la période contrôlée, principalement du fait des recettes de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière, ainsi que des DMTO.

**Tableau n° 16 : Composition des ressources fiscales propres (hors part FCCT reversée à l'EPT)**

Impôts et taxes (en M€)	2015	2016	2017	2018	2019	Variation (en %)
Taxes foncières et d'habitation (part communale)	24,84	24,23	24,46	24,99	25,97	4,6
Autres impôts locaux ou assimilés	0,02	0,09	0,10	0,06	0,14	560
Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	0,08	0,11	0,03	0,03	0,08	0,0
Taxes sur activités industrielles	0,51	0,53	0,53	0,53	0,50	- 2,8
Autres taxes (DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)	0,90	0,90	1,15	1,10	1,17	30,7
<b>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>26,35</b>	<b>25,85</b>	<b>26,26</b>	<b>26,72</b>	<b>27,85</b>	<b>5,7</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les taux de la TH et de la TFB sont toutefois élevés en comparaison avec la moyenne de l'échantillon<sup>23</sup> comme avec les moyennes départementales, régionales et nationales. Ils n'ont pas évolué sur la période et sont pour partie dus à la composante intercommunale qui était de 8,95 % en 2015. La part communale, de 17,73 % en 2015, n'est pas anormalement élevée.

Par ailleurs, le taux de la TFNB est très inférieur aux moyennes.

**Tableau n° 17 : Taux de la TH, TFB et TFNB en 2019 (en %)**

Taux en vigueur en 2018 (hors ancienne part intercommunale)	Noisy-le-Sec	Échantillon	Département	Région
Taxe d'habitation	26,88	25,12	26,12	24,09
Taxe foncière sur les propriétés bâties	28,64	23,39	21,90	20,55
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	27,24	55,01	33,95	56,07

Source : Fiches AEF de 2019 de la commune

Noisy-le-Sec pratique depuis 2002<sup>24</sup> un abattement général à la base de 15 %, qui limite légèrement le produit de la TH. Le montant des moindres recettes correspondantes, compte

<sup>23</sup> Échantillon établi sur base démographique et socio-économique dans les trois départements de la petite couronne : Villepinte, Gagny, Bagneux, La Courneuve, Alfortville, Livry-Gargan, Choisy-le-Roi, Rosny-Sous-Bois.

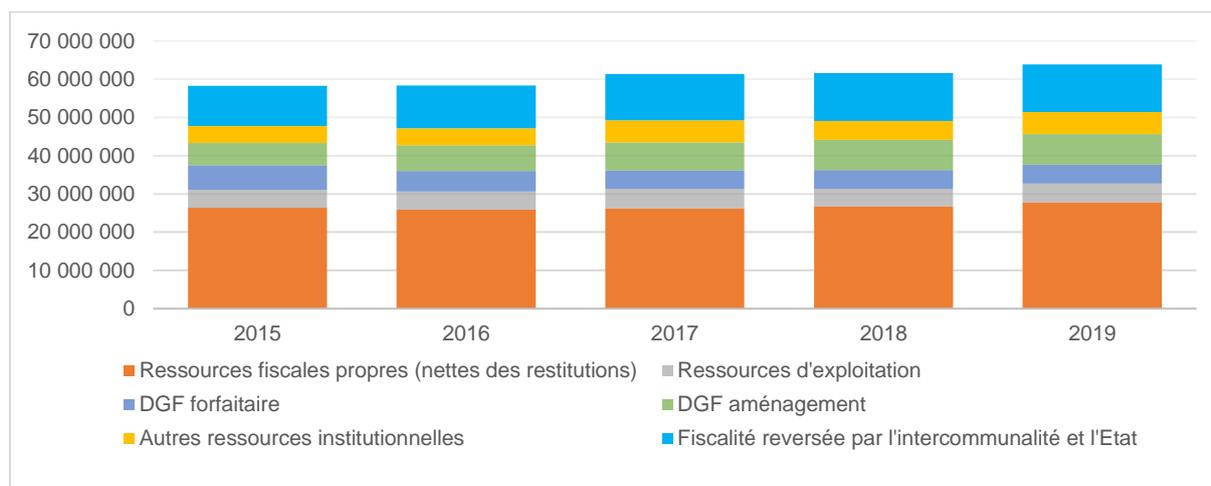
<sup>24</sup> Délibération du 27 juin 2002.

tenu du dynamisme des bases de la TH, n'a augmenté que de 107 000 € sur la période, et représentait 668 000 € en 2019 ce qui reste faible, au regard des recettes totales de la TH.

En conclusion, il convient de souligner, que si les recettes de la commune semblent dynamiques, l'augmentation des recettes fiscales propres (1,5 M€) couvre à peine la diminution de la part forfaitaire de la DGF ; le reste des recettes en augmentation tenant largement au dynamisme de la dotation de solidarité urbaine et du FSRIF. Cette ressource étant par nature incertaine (son montant étant voté chaque année en loi de finances), la chambre ne peut conclure à un réel dynamisme de fond des ressources de la commune.

L'augmentation de 3,95 M€ de la CAF nette sur la période est à mettre en regard de la hausse de 4 M€ environ des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée par l'État.

**Graphique n° 2 : Structure des produits de gestion**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

## 5.4.2 Des charges maîtrisées

Si sur la période examinée les charges de gestion sont stables. On constate néanmoins un pic de charges en 2019 (54,8 M€). Cette situation est pour partie conjoncturelle, en raison de charges d'intérêt exceptionnellement élevées (1 M€ supplémentaires<sup>25</sup>), dues au remboursement anticipé avec refinancement d'un montant de 18,1 M€ d'emprunts structurés, et pour partie structurelle (coût de fonctionnement de nouveaux équipements et extension du périmètre de certains services, cf. *infra*).

### 5.4.2.1 La stabilité des charges à caractère général

Les charges à caractère général restent stables sur les exercices 2015 à 2018 (environ 13 M€). En 2019, elles augmentent d'1 M€ dont 0,8 M€ imputables aux seules dépenses d'entretien et réparations. Sur la période, en pourcentage des produits de gestion, ces charges diminuent de 20,4 % en 2015 à 16,8 % en 2018, pour augmenter à 17,18 % en 2019.

Cette augmentation sur le dernier exercice est de nature essentiellement structurelle. Elle correspond à la mise en place d'un « plan propreté » à hauteur de 300 000 €, au contrôle des points d'eau et d'incendie (auparavant à la charge des pompiers), à la maintenance liée au développement de la vidéo-protection, au doublement des visites pour l'entretien des

<sup>25</sup> Source : Compte administratif de 2019.

toitures et terrasses, et à la maintenance et au fonctionnement d'un nouvel équipement « Micro-folie ».

Les autres charges qui suivent une tendance haussière significative sont les contrats de prestations de service, les autres services extérieurs, les transports collectifs et la publicité. La commune a indiqué que l'augmentation des contrats de prestations de services était principalement due à la mise en place du règlement général sur la protection des données (RGPD) et de la mise à disposition à ce titre d'un délégué pour un total de près de 75 000 €. En ce qui concerne les autres services extérieurs, il s'agit de diverses augmentations pérennes (nettoyage de nouveaux locaux, transport collectif) pour 100 000 €, et non pérennes (honoraires) pour 38 000 €. Il convient de souligner que la commune maîtrise ses frais de déplacement et missions, qui diminuent régulièrement sur la période (- 12 % en variation annuelle moyenne).

Le montant des contributions à l'EPT, retraité de la part fiscale du FCCT et du transfert de la médiathèque augmentent de 2015 à 2017, puis se stabilise.

**Tableau n° 18 : Évolutions des contributions aux organismes de groupement retraitées**

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Contribution aux organismes de regroupement (EPT)	73 431	9 156 371	9 304 664	11 247 072	11 385 094
FCCT (part fiscale) transféré à l'EPT	0	8 911 159	8 929 936	8 986 494	9 091 428
Transfert de la médiathèque				1 920 000	1 920 000
<b>Contributions aux organismes de groupement nettes de la part fiscale du FCCT et du transfert de la médiathèque</b>	<b>73 431</b>	<b>245 212</b>	<b>374 728</b>	<b>340 578</b>	<b>373 666</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En conclusion, les charges à caractère général de la commune semblent maîtrisées. Leur augmentation observée en 2019 (1 M€) est essentiellement structurelle (augmentation de périmètre, réglementation), mais les éléments fournis par la commune permettent d'établir qu'il s'agit d'un choix de gestion, et que le niveau des charges des exercices suivants peut rester stable à 14 M€ environ (sauf facteur exogène).

**5.4.2.2 Les dépenses de personnel en diminution****Tableau n° 19 : Dépenses de personnel non retraitées des transferts à l'EPT**

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (p) <sup>26</sup>	Variation (en %)
<b>Rémunérations du personnel titulaire</b>	<b>18,34</b>	<b>17,84</b>	<b>17,82</b>	<b>16,69</b>	<b>16,63</b>	<b>13,02</b>	<b>- 9,3</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	72,9	72,6	73,2	72,0	72,0	73	- 1,2
<b>Rémunérations du personnel non titulaire</b>	<b>6,71</b>	<b>6,66</b>	<b>6,50</b>	<b>6,46</b>	<b>6,44</b>	<b>6,41</b>	<b>- 4,0</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	26,7	27,1	26,7	27,9	27,9	26,9	4,6
<b>Rémunérations du personnel</b>	<b>24,63</b>	<b>24,33</b>	<b>24,15</b>	<b>22,94</b>	<b>22,83</b>	<b>23,64</b>	<b>- 7,3</b>
<b>Charges de personnel interne</b>	<b>36,41</b>	<b>35,75</b>	<b>35,45</b>	<b>33,15</b>	<b>33,07</b>	<b>33,63</b>	<b>- 9,2</b>
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	30,0	29,6	29,5	28,4	28,4	27,1	- 1,6
+ Charges de personnel externe	0,25	0,24	0,22	0,21	0,24	0,16	- 1,9
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>36,66</b>	<b>36,00</b>	<b>35,68</b>	<b>33,37</b>	<b>33,32</b>	<b>33,79</b>	<b>- 9,1</b>
<b>Charges de personnel/Hb. (en €)</b>	<b>831</b>	<b>816</b>	<b>808</b>	<b>756</b>	<b>755</b>	<b>766</b>	<b>- 10,1</b>
<b>Charges de personnel/Hb. de l'échantillon<sup>27</sup> (en €)</b>	<b>792</b>	<b>791</b>	<b>805</b>	<b>798</b>	<b>813</b>	<b>-</b>	<b>2,6</b>
- Remboursement de personnel mis à disposition	0,10	0,15	0,81	0,11	0,05	0,04	- 51,1
<b>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</b>	<b>36,55</b>	<b>35,85</b>	<b>35,60</b>	<b>33,25</b>	<b>33,27</b>	<b>33,75</b>	<b>- 9,0</b>
<i>en % des produits de gestion (retraités)</i>	<b>58,1</b>	<b>57,0</b>	<b>53,9</b>	<b>50,1</b>	<b>48,5</b>	--	<b>- 9,6</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Après retraitement des produits de gestion, le ratio « charges de personnel / produits de gestion » évolue de 58,1 % en 2015 à 48,5 % en 2019.

Cette diminution des charges de personnel, retraitée des atténuations de charges, concerne tant le personnel titulaire (- 2,4 % en variation moyenne annuelle), que le personnel contractuel (- 1 % en variation moyenne annuelle).

Entre 2015 et 2019, les effectifs évoluent de 882,8 ETPT à 765,6 ETPT<sup>28</sup>, soit une différence de 117 ETPT. Toutefois, à périmètre constant, cette diminution est moindre, puisque le transfert de 52 agents à l'EPT a eu lieu sur la période. Il s'agit des 38 agents de la médiathèque en 2018 (représentant un coût de 1,49 M€ annuel), de deux agents de la direction de la cohésion sociale, ainsi que de 12 ETP<sup>29</sup> du CCAS en 2019 (représentant un coût de 429 287 € annuels).

Après retraitement des transferts, on constate que les charges de personnel diminuent sur la période, et augmentent à nouveau légèrement en 2019. Ceci s'explique par le recrutement de nouveaux agents pour le fonctionnement du nouvel équipement « Micro-folie », mis en service en 2019, dont le coût compense le coût du personnel transféré au CCAS.

**Tableau n° 20 : Les dépenses de personnel retraitées des transferts**

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	Variation (en %)
<b>Dépenses totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</b>	<b>36,55</b>	<b>35,85</b>	<b>35,60</b>	<b>33,25</b>	<b>33,27</b>	<b>- 9</b>
Personnel médiathèque transféré				1,49	1,49	
Personnel CCAS transféré ( <i>prorata temporis</i> )					0,34	
<b>Total</b>	<b>36,55</b>	<b>35,85</b>	<b>35,60</b>	<b>34,74</b>	<b>35,09</b>	<b>- 4</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

<sup>26</sup> Données provisoires.<sup>27</sup> Villepinte, Gagny, Bagneux, la Courneuve, Livry-Gargan, Alfortville, Choisy-le-Roi, Rosny-sous-Bois.<sup>28</sup> ETPT : Équivalent temps plein travaillé.<sup>29</sup> ETP : Équivalent temps plein.

En conclusion, les charges de personnel sont maîtrisées. Leur augmentation est due au glissement vieillesse technicité (GVT)<sup>30</sup>, opéré par la commune, et aux diverses mesures gouvernementales. Cet effort de gestion est à souligner. Il est détaillé dans la partie 7 relative aux ressources humaines.

## 5.5 Les investissements en inadéquation avec les financements disponibles

Le tableau ci-après présente de façon synthétique le financement des investissements.

**Tableau n° 21 : La couverture du besoin de financement**

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var
<b>CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT BRUTE</b>	<b>6,46</b>	<b>7,30</b>	<b>10,14</b>	<b>11,15</b>	<b>10,99</b>	<b>11,16</b>	<b>4,53</b>
CAF brute / Produits de gestion (en %)	10,3	11,6	15,4	16,8	16,0	--	0,0
Annuité en capital de la dette incluant les RA	4,14	4,90	6,93	9,04	4,72	6,11	0,5
<b>CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT NETTE</b>	<b>2,32</b>	<b>2,40</b>	<b>3,22</b>	<b>2,10</b>	<b>6,27</b>	<b>5,01</b>	<b>3,95</b>
<b>CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT NETTE RETRAITÉE DES RA</b>	<b>2,32</b>	<b>3,08</b>	<b>5,35</b>	<b>6,29</b>	<b>6,27</b>	<b>5,01</b>	
<b>RECETTES D'INVESTISSEMENT (hors emprunts)</b>	<b>3,39</b>	<b>2,42</b>	<b>8,00</b>	<b>6,46</b>	<b>5,27</b>	<b>4,86</b>	<b>1,88</b>
Taxe locale d'équipement (TLE) et taxe d'aménagement	0,54	0,41	1,24	1,46	1,72	1,26	1,18
Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	2,38	0,87	1,19	2,13	2,66	2,06	0,28
Subventions d'investissement reçues	0,24	1,08	4,27	2,61	0,80	0,20	0,55
Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0,13	0,02	0,09	0,24	0,01	1,13	- 0,12
Produits de cession	0,10	0,03	1,21	0,02	0,08	0,00	- 0,02
<b>FINANCEMENT DISPONIBLE</b>	<b>5,71</b>	<b>4,82</b>	<b>11,22</b>	<b>8,56</b>	<b>11,54</b>	<b>9,92</b>	<b>5,83</b>
<b>BESOINS D'INVESTISSEMENT</b>	<b>9,60</b>	<b>8,09</b>	<b>16,15</b>	<b>16,89</b>	<b>13,84</b>	<b>10,62</b>	<b>4,24</b>
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5,37	7,89	14,30	18,54	13,63	9,87	8,27
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1,03	0,06	0,08	0,19	0,12	0,16	- 0,90
Participations et inv. financiers nets	3,20	0,13	1,76	- 1,84	0,08	0,59	- 3,12
Solde des opérations pour compte de tiers	0,09	- 0,12	- 0,02	0,04	0,00	0,00	- 0,10
<b>BESOIN (-) OU CAPACITÉ (+) DE FINANCEMENT</b>	<b>- 3,79</b>	<b>- 3,38</b>	<b>- 4,95</b>	<b>- 8,30</b>	<b>- 2,30</b>	<b>- 0,7</b>	<b>1,49</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	5,00	6,85	3,05	8,14	5,25	0	0,25
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global (Q + R)	1,21	3,46	- 1,90	- 0,16	2,95	- 0,7	1,74
Fonds de roulement au 31 décembre N - 1	0,00	6,50	10,11	8,21	8,05	11,00	8,05
Fonds de roulement au 31 décembre N	6,50	10,11	8,21	8,05	11,00	10,30	4,51
Soit en jours de dépenses réelles de fonctionnement	41,0	56,2	45,6	45,4	59,3	---	0,00
Dépenses réelles de fonctionnement	57,85	65,69	65,80	64,75	67,76	---	9,91

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

### 5.5.1 Le doublement depuis 2014 du financement disponible pour les investissements

La commune bénéficie d'une CAF brute en croissance sur la période sous revue. Depuis 2018, celle-ci s'est stabilisée autour de 11 M€. La CAF nette disponible est positive sur toute la période examinée et évolue de 2,32 M€ en 2015 à 6,27 M€ en 2019.

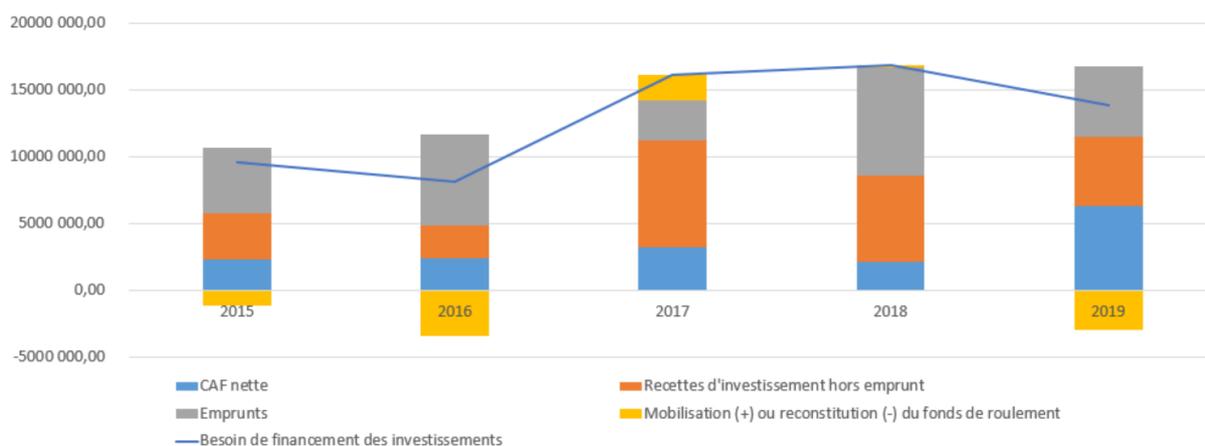
Le produit de la taxe d'aménagement est également en augmentation, de 0,54 M€ à 1,72 M€ sur la période, du fait tant d'un effet de base que d'un effet de taux :

<sup>30</sup> GVT indiciaire de 2 % annuel, selon les données transmises par la commune.

- un effet de base, lié au dynamisme de la construction sur le territoire communal, en particulier dans les tissus urbains diffus (hors Zac). Depuis l'adoption du plan local d'urbanisme et avec l'influence des projets de transports en commun, en particulier l'arrivée de la Ligne 11 et le prolongement du T1, le territoire communal est devenu (comme les territoires d'autres communes riveraines) particulièrement attractif pour les opérateurs qui ont multiplié les demandes de permis de construire ;
- un effet de taux, lié à la mise en place d'un taux majoré sur plusieurs secteurs de la commune qui a anticipé cette attractivité et les besoins en équipements publics et infrastructures liés à ce nouveau flux.

Les produits de cession ne représentent qu'une part marginale des recettes d'investissement et ne suivent pas un rythme régulier. La commune l'explique par le contentieux systématique introduit par un membre du conseil municipal à l'égard de toute opération de cession.

**Graphique n° 3 : Constitution des ressources de la section de financement**

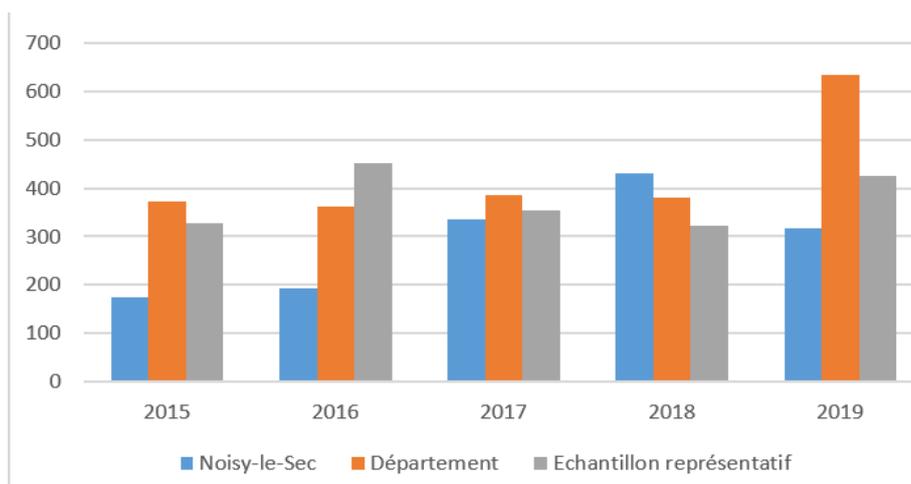


Source : CRC, d'après les comptes de gestion

### 5.5.2 La programmation des investissements imprécise et inférieure à la moyenne

À l'exception de l'exercice 2018 (qui correspond à une tranche importante d'une opération votée en AP/CP) le niveau d'investissement reste significativement inférieur aux communes de la même strate de population, ainsi que pour l'échantillon représentatif retenu<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Villepinte, Gagny, Bagneux, La Courneuve, Livry-Gargan, Alfortville, Choisy-le-Roi, Rosny-sous-Bois.

**Graphique n° 4 : Dépenses d'équipement par habitant**

Source : CRC, d'après les fiches AEF

Les équipements actuels de la commune sont décrits dans la partie 2.4. L'entretien du patrimoine de la commune est suivi par la direction des services techniques en lien avec la direction des finances qui reçoit, annuellement un tableau de recensement des besoins élaboré par les services. L'exemple transmis ne présente pas les années de réalisation prévisionnelles. Les demandes de travaux de moindre ampleur sont recensées dans un logiciel de suivi des travaux (ATAL). C'est sur la base des informations renseignées dans l'outil ATAL que le budget travaux d'entretien est élaboré annuellement.

Le PPI fourni par la commune est composé de deux classeurs Excel de suivi des investissements. L'un pour la période 2017-2020, retraçant les crédits ouverts et consommés par les différents projets, l'autre pour la période 2020 à 2025, indiquant une prévision d'ouverture de crédits annuels par projets.

Dans ce second classeur, les projets à venir sont classés en trois catégories de priorité (forte, moyenne et basse). Ce document chiffré ne constitue pas en lui-même une programmation, car il n'indique pas les projets effectivement retenus, leur date de lancement, leur coût complet, leur échéance de fin de réalisation, ni leurs modalités de financement.

La commune ne produit pas non plus de projection pluriannuelle des dépenses de fonctionnement en fonction des projets d'investissement. Les prévisions s'effectuent annuellement lors de la préparation budgétaire.

La présentation des AP/CP à l'annexe B2.1 du compte administratif est très réduite. Seul un numéro d'AP l'identifie, ne permettant pas d'en déterminer la nature, le nom ou l'année. Par ailleurs, l'étalement, des CP sur les exercices suivants n'est pas mentionné. Il présente un montant incohérent pour l'opération n° 15 (reste à financer de 19 M€ pour 2 M€ dans la délibération). Les délibérations relatives aux AP/CP, plus complètes depuis 2019, présentent un échéancier prévisionnel à cinq ans et font apparaître quatre opérations en 2020.

**Tableau n° 22 : Extrait de la délibération AP/CP 2020**

Autorisations de programmes (AP)			Échéancier prévisionnel des crédits de paiements (CP)						
Libellé	Année	Montant affecté	Réalisations antérieures	2020	2021	2022	2023	2024	2025
N°10- ANRU Londeau – Aménagement de l'espace extérieur	2013	3 334 822	3 243 822	91 000	0	0	0	0	0
N°11 - Extension groupe scolaire Jean Renoir	2014	17 074 145	16 564 145	165 000	345 000	0	0	0	0
N°14 - Restructuration GS P. Langevin	2018	30 000 000	56 325	1 685 200	7 330 475	3 180 000	10 255 000	4 463 000	3 030 000
N°15- Agenda d'Accesibilité Programmée	2019	2 462 602	0	500 000	425 723	520 489	482 090	534 300	0
<b>Total</b>		<b>52 871 569</b>	<b>19 864 292</b>	<b>2 441 200</b>	<b>8 101 198</b>	<b>3 700 489</b>	<b>10 737 090</b>	<b>4 997 300</b>	<b>3 030 000</b>

Source : Commune

L'opération de restructuration du groupe scolaire P. Langevin, programmée en 2018 pour un montant total de 30 M€, présente à elle seule des montants conséquents en CP qui diminuent fortement les marges de manœuvre de la commune pour ses investissements futurs. Une autorisation de programme a porté ce montant à 32,6 M€ dans le budget pour 2021.

Le manque de précision des PPI ne permet pas une prospective globale des finances de la commune. Seules les opérations les plus importantes sont programmées en AP/CP.

Toutefois, à titre indicatif, une prospective des ressources de la section d'investissement a été construite par la chambre sur des bases simples : extrapolation de la croissance des ressources propres, dépenses de personnel croissantes à hauteur du GVT uniquement, inflation annuelle de 1,5 %<sup>32</sup>, maintien de la fiscalité transférée à son niveau de 2019, poursuite de la trajectoire de désendettement. Cette prospective fait ressortir une diminution de la CAF nette et des ressources de la section d'investissement dans laquelle doivent s'inscrire les investissements déjà programmés tels que l'opération Langevin. Les marges de manœuvres paraissent très réduites, notamment pour les exercices 2021 et 2023. Le renouvellement et le gros entretien du patrimoine communal doivent notamment s'inscrire dans cette enveloppe.

En conclusion, en dépit d'une CAF nette positive, la commune ne dispose que de peu de marges de manœuvre pour investir davantage à moyen terme, au regard de l'évolution des charges et de la structure des recettes décrites *supra*, ainsi que de la nécessité de poursuivre son désendettement, alors que la croissance de sa population fait naître des besoins nouveaux. La chambre considère que la mise en place par la commune d'une majoration de la taxe d'aménagement sur des secteurs ciblés, dont les recettes augmentent sur la période, est de bonne pratique, mais atteint aujourd'hui ses limites de rendement.

## 5.6 La dette communale en baisse mais encore élevée

La situation bilancielle de la commune est bonne en apparence : le besoin en fonds de roulement (BFR) est largement couvert par le fonds de roulement et la trésorerie couvre entre 37 à 56 jours de charges courantes sur la période contrôlée.

<sup>32</sup> Hypothèse prudentielle supérieure aux projections de la Banque de France (entre 0,8 % et 1 % en 2023).

### 5.6.1 La baisse de l'encours de la dette

**Tableau n° 23 : Le stock de dette**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation (en %)
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	81,82	83,76	79,89	78,99	79,52	73,4	- 10
<b>Encours de dette par habitant (en €)</b>	<b>2027</b>	<b>2 028</b>	<b>1 869</b>	<b>1 813</b>	<b>1 820</b>	<b>1658</b>	<b>- 18</b>
<b>Encours de dette par habitant - Moyenne de l'échantillon (en €)</b>	<b>1 031</b>	<b>1 048</b>	<b>1 057</b>	<b>1 046</b>	<b>1 049</b>	<b>---</b>	<b>+ 1,7</b>
Dette/produits de gestion (en %)	130,1	133,3	121	119	116	---	- 11
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>12,7</b>	<b>11,5</b>	<b>7,9</b>	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>	<b>6,6</b>	<b>- 48</b>
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	2,58	2,49	2,72	2,28	3,13	2,22	-13
<b>Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) (en %)</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>2,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,0</b>	<b>-6</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

L'encours de dette brute, qui reste élevé sur la période (116 % des produits de gestion en 2019 contre 130 % en 2015), est nettement supérieur à celui de la moyenne de l'échantillon comparatif retenu<sup>33</sup>. Toutefois, l'encours diminue sur la période contrôlée et la capacité de désendettement de la commune s'améliore nettement de 12,7 ans en 2015 à 7,2 ans en 2019. Cette diminution est plus nette en 2020.

Cependant, cette amélioration s'explique par la diminution de l'encours de dette mais surtout par l'augmentation de la CAF brute, principalement liée au dynamisme de la fiscalité reversée et des ressources institutionnelles. L'évolution des ressources, moins dynamique que celles des dépenses dans les prochaines années, prévue par l'analyse financière prospective, pourrait dégrader mécaniquement la capacité de désendettement de la commune.

En 2015 et 2016, le recours à l'emprunt a été plus important que le remboursement en capital ce qui s'est traduit par une hausse de l'encours de dette à la suite du lancement d'une opération d'investissement importante. Toutefois, la commune s'est engagée depuis plusieurs années dans une politique de désendettement et, en 2019, de défaisance des emprunts structurés, qui représentaient un tiers de l'encours total.

En outre, la charge d'intérêt de la commune reste globalement maîtrisée du fait notamment de la baisse graduelle de l'encours de la dette<sup>34</sup>, à l'exception de 2019 qui inclut une pénalité de 1 M€ pour remboursement anticipé dans le cadre du refinancement à taux fixe d'un emprunt structuré d'un montant de 18 111 628,74 €<sup>35</sup> auprès de l'organisme société de financement local (SFIL) CAFFIL.

Le taux d'intérêt moyen du stock de dette de la commune (2,79 %) est cependant plus élevé que la moyenne du territoire national (2,24 %)<sup>36</sup>.

### 5.6.2 La politique active de sécurisation de la dette

La commune s'est défait de six emprunts structurés : deux par remboursements anticipés, quatre par refinancement (Cf. tableau n° 24). Une provision pour indemnité de remboursement anticipé (IRA) de 1,5 M€ a été effectuée sur trois exercices.

<sup>33</sup> Villepinte, Gagny, Bagneux, La Courneuve, Livry-Gargan, Alfortville, Choisy-le-Roi, Rosny-sous-Bois.

<sup>34</sup> Source : ROB de 2019.

<sup>35</sup> Compte administratif de 2019, Annexe A2.6, page 66-14.

<sup>36</sup> Source : ROB de 2020.

En 2019, la commune a sécurisé 18 M€ d'emprunts qui constituaient son encours le plus risqué, noté 6E sur la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales. Elle a effectué une reprise sur provisions de 1 M€ afin de pouvoir autofinancer une partie des IRA. Le reste des pénalités (4,62 M€) est inclus dans le taux de l'emprunt de refinancement. L'imputation comptable de ce refinancement et sa présentation au compte administratif de 2019 (annexe A2.6) n'appelle pas d'observation particulière.

La commune a fait le choix de ne pas bénéficier du fonds de soutien aux emprunts à risques créé par la loi de finances initiale pour 2014, indiquant qu'un conseil avait été demandé à ce sujet à leur prestataire de gestion de dette. Les taux à l'époque étaient dégradés sur la plupart des emprunts concernés par le fonds de soutien, notamment les plus risqués. En dépit de l'aide qu'aurait pu apporter ce dernier, le reste à charge pour la commune, lié aux IRA, était trop important et risquait de mettre en danger sa santé financière.

**Tableau n° 24 : Emprunts structurés remboursés et renégociés sur la période**

Date	Libellé / Objet de l'emprunt renégocié	Taux	En €			Modalité de paiement des indemnités
			Capital initial	KRD <sup>37</sup>	Montant des pénalités	
29/02/2016	A75120TU / RA Partiel	E3M + 3,15 %	3 500 000	2 340 578	20 640	Comptant
31/08/2017	A75120TU / RA Total	E3M + 3,15 %	2 340 578	2 137 050	64 111	Comptant
31/01/2018	A75130XJ / RA Total	E3M + 1,80 %	5 000 000	4 125 000	123 750	Comptant
01/09/2019	MIN268299EUR / ESR	Barrière avec multiplicateur hors zone euro	7 660 253	5 635 177	1 627 000	Autofinancement de 289 759,57 € 1 337 240,43 € inclus dans le taux de refinancement
01/09/2019	MPH261483EUR / ESR	Produit de change	7 949 424	5 392 947	2 009 000	Autofinancement de 357 791,63 € 1 651 208 € inclus dans le taux de refinancement
01/09/2019	MPH261436EUR / ESR	Produit de pente	7 949 424	5 453 505	1 963 000	Autofinancement de 349 599,29 € 1 613 400,71 € inclus dans le taux de refinancement
01/09/2019	MPH260293EUR / ESR	Barrière avec multiplicateur hors zone euro	3 350 000	1 630 000	16 000	Autofinancement de 2 849,51 € inclus dans 13 150,49 € dans le taux de refinancement
<b>Total</b>			<b>37 749 680</b>	<b>26 714 257</b>	<b>5 823 501</b>	<b>Autofinancement : 1 M€ Inclus dans le taux de refinancement : 4,6 M€</b>

Source : CRC, et données transmises par la commune

Le contrat établi avec la société Finance Active pour la gestion de la dette représente 12 500 € TTC annuels. Au total, la défaisance d'un capital restant dû de 26,7 M€ d'emprunts structurés a coûté 5,8 M€.

Au 31 décembre 2019, la commune compte encore 6,9 % d'emprunts à risque de taux, (5,9 % en risque 2 et 1 % en risque 4) selon la charte de bonne conduite précitée<sup>38</sup>. Ce montant d'emprunt est de 5,68 M€ et le taux moyen de cet encours est de 9,78 %, sur une durée de 9 ans et 11 mois (Cf. annexe n° 7).

En résumé, au 31 décembre 2019, 92,5 % de l'encours de dette de la commune est noté 1A, 5,95 % des produits sont notés 2E, et 1 % 4E. Finance Active recommande la sécurisation des trois produits structurés restants (5,67 M€), au regard du risque que ceux-ci représentent, et des charges financières qu'ils font supporter à la commune.

<sup>37</sup> KRD = capital restant dû.

<sup>38</sup> Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits[d'emprunt] proposés aux collectivités, la classification retenue permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/lemprunt-structure-et-charte-gissler>.

La commune a consulté son organisme prêteur concernant les trois emprunts structurés restants. L'IRA de l'emprunt le plus à risque était aussi élevé que le capital restant dû. Il a donc été décidé d'attendre une fenêtre d'amélioration des marchés afin d'avoir une IRA plus faible. Les deux autres emprunts présentant un risque plus faible pourront faire l'objet d'une opération globale avec le premier emprunt.

La chambre note que la commune a mené et mène une politique active et mesurée de sécurisation de son encours de dette, et que celle-ci s'effectue dans de bonnes conditions.

### **5.7 Le suivi de la SAEM Noisy-le-Sec habitat à renforcer**

La commune détient 68,8 % du capital de la SAEM Noisy-le-Sec Habitat, dont l'activité se concentre aujourd'hui essentiellement sur la gestion d'un parc locatif d'habitat social de 2 150 logements environ.

La commune a accordé sa garantie à première demande sur la totalité des emprunts de la SAEM pour un montant total de 46,4 M€ (capital restant dû) fin 2019. La situation de la SAEM dont l'objet est aujourd'hui principalement la gestion locative de logements sociaux (Cf. répartition en annexe n° 2), semble dégradée.

L'agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS), a mené un contrôle publié en octobre 2018, qui faisait suite à un précédent contrôle publié en décembre 2015.

Dans ce rapport, l'agence pointe la situation financière dégradée de la SAEM, du fait d'une exploitation déséquilibrée et d'une insuffisance de ressources stables en diminution sur la période : les coûts de gestion restent très élevés en raison de la hausse de la masse salariale, et d'un haut niveau de stock d'impayés. Il en résulte un autofinancement net négatif sur les exercices sous revue (2013 à 2016) et d'un fonds de roulement net global négatif sur toute la période. Il fait néanmoins état d'une amélioration relative, par rapport à la situation que l'ANCOLS avait examiné lors d'un précédent rapport.

En raison du niveau important des emprunts garantis, la chambre invite la commune à renforcer son contrôle sur cette société, par l'intermédiaire de ses huit élus présents au conseil d'administration.

### **5.8 Les conséquences financières de la crise sanitaire sensibles en 2020**

La commune a indiqué avoir suivi précisément les conséquences financières de la crise sanitaire. Elle en a fourni un décompte détaillé, dont le solde est présenté comme globalement positif (cf. tableau en annexe n° 8).

La crise sanitaire a engendré pour la commune des coûts directs (achats de masques, de gel, déploiement d'une communication spécifique) mais également des coûts indirects. En effet, pour pallier le manque de vacances pour la population, la commune a souhaité mettre en place des événements estivaux, développer les activités auprès des enfants, de la jeunesse et des familles ou bien encore proposer des séjours supplémentaires.

À l'inverse, certaines dépenses qui étaient prévues au budget n'ont pas pu être réalisées en raison de la crise sanitaire (événements annulés, dépenses non exécutées en raison du confinement etc.).

Certaines recettes non réalisées (restauration scolaire, centres de loisirs, petite enfance) ont été en partie compensées par des aides spécifiques (CAF, subvention de l'État pour l'achat de masques, etc.). Il en résulte, en section de fonctionnement, un coût net (recette – dépense) pour la commune de 533 722 €.

En investissement, malgré l'impact sur la taxe d'aménagement, la non-réalisation de projets par les services techniques permet de libérer 2,6 M€.

Selon la commune, la crise sanitaire a donc entraîné, globalement (pour le fonctionnement et l'investissement), un excédent de 2,08 M€. Cependant, la chambre souligne que la non-réalisation de projets d'investissement potentiellement reportés ne peut être considéré comme un dégagement. De surcroît, la perte de recettes en section de fonctionnement affectera directement la capacité d'autofinancement de la commune.

## **5.9 Appréciation générale**

La situation financière de Noisy-le-Sec est saine au cours de la période sous revue. Les efforts de gestion, notamment la maîtrise des dépenses de personnel et de l'encours de dette, sont à souligner. Les objectifs financiers fixés par la commune ont été atteints. Toutefois, cette trajectoire financière favorable a aussi reposé en grande partie sur l'augmentation de la fiscalité reversée et des ressources institutionnelles, non assurée à l'avenir.

De plus, une augmentation structurelle des charges de gestion est apparue en 2019 (nouvel équipement, nouvelles dépenses d'entretien et de charges diverses). D'ailleurs, à raison, au regard de ces éléments, la commune anticipe pour la période à venir une augmentation de ses charges, supérieure à celle de ses recettes, venant éroder sa capacité d'autofinancement.

La croissance de la population et la construction de nouveaux logements va générer des besoins en investissement, au financement prévisionnel aujourd'hui fragile. Leur évaluation fine, sur des bases démographiques notamment, et leur hiérarchisation sont donc nécessaires.

Par conséquent, la chambre recommande à la commune de conserver la maîtrise de ses dépenses de personnel et plus généralement de ses charges de gestion. Sa situation financière saine, sa capacité de désendettement et sa gestion en AP/CP des investissements lui permettent de mobiliser de nouveaux emprunts (dans la mesure où leurs montants restent compatibles avec une trajectoire de désendettement) pour financer de nouveaux investissements dont la pertinence, la programmation et le coût induit de fonctionnement doivent faire l'objet d'une évaluation formalisée, objectivée et précise. À ce titre, l'amélioration de l'élaboration et de la présentation du PPI, ainsi que des AP/CP, doit être réalisée.

## **6 LA GESTION DES RESSOURCES PERFECTIBLE MALGRE LA MAITRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL**

### **6.1 La stratégie de réduction de la masse salariale**

La commune s'est engagée en 2015 dans une réflexion stratégique pluriannuelle concernant le pilotage de ses dépenses de personnel. Elle incluait la mise en œuvre d'un programme complet de mesures relatives à la maîtrise des dépenses liées aux heures supplémentaires, aux évolutions d'effectifs, au compte épargne temps, aux primes, aux dépenses de formation, aux dépenses d'assurance et d'assurance chômage, aux prestations sociales. Des pistes de travail étaient évoquées sur la réorganisation des services, la lutte contre l'absentéisme.

Ces orientations stratégiques ont été déclinées chaque année en thématiques d'arbitrage présentées lors des réunions préparatoires au budget primitif. Enfin, les actions découlant des orientations stratégiques ont fait également l'objet de bilans d'activité 2016, 2017 et 2018 complétées d'un bilan global de 2015 à 2019.

Comme indiqué *supra* (partie analyse financière), les dépenses de personnel, retraitées des transferts ont effectivement diminué sur la période, pour laquelle le GVT positif indiciaire calculé par la commune est supérieur à 2.

**Tableau n° 25 : Les dépenses de personnel**

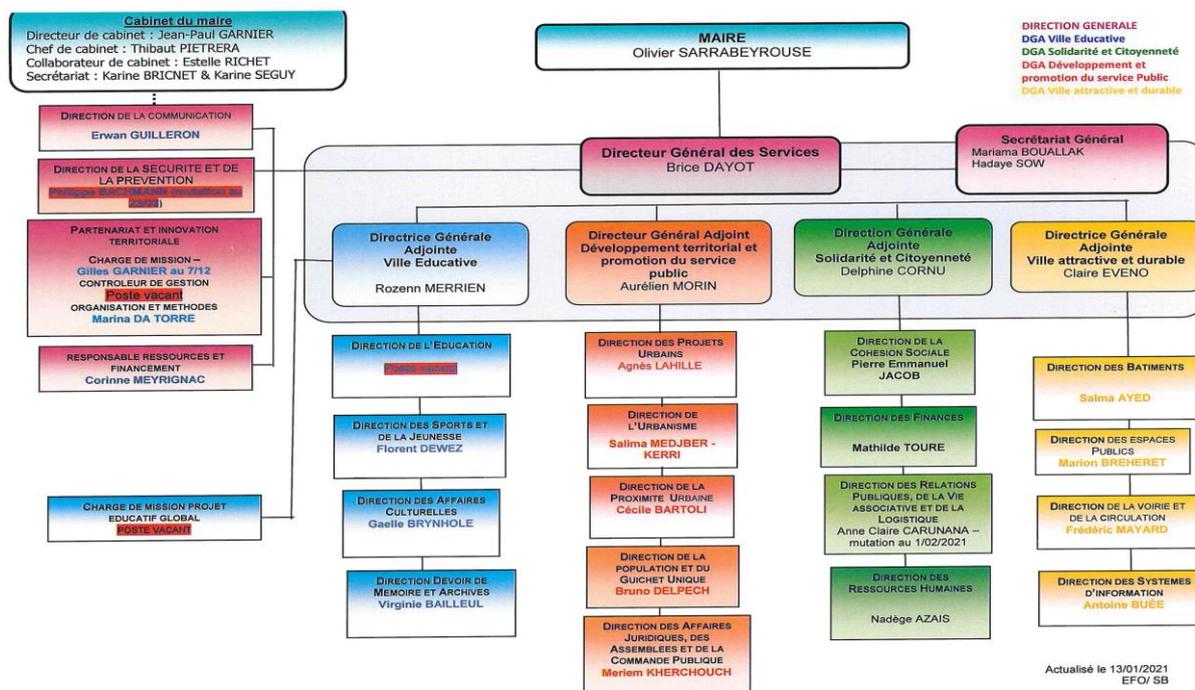
En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var (%)
Dépenses totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	36,55	35,85	35,60	33,25	33,27	33,75	- 8,7
Charges de personnel/ Hab. (en €)	831	816	808	756	755	762	- 10,1
Charges de personnel/ Hab. de l'échantillon <sup>39</sup> (en €)	792	791	805	798	813		2,6
Personnel médiathèque transféré				1,49	1,49		
Personnel CCAS transféré ( <i>prorata temporis</i> )					0,34		
<b>Dépenses de personnel retraitées des transferts</b>	<b>36,55</b>	<b>35,85</b>	<b>35,60</b>	<b>34,74</b>	<b>35,09</b>	<b>33,75</b>	<b>- 4</b>
GVT positif indiciaire	---	1,99	2,06	2,01	2,03	---	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion, GVT positif indiciaire transmis par la commune

### 6.1.1 L'évolution de l'organisation en 2020

Suite aux élections municipales, la commune s'est réorganisée en juillet 2020 autour de quatre sous-directions générales. À cette occasion, les directions transversales (finances, affaires juridiques, ressources humaines) ont été intégrées dans des directions thématiques et la direction générale des services à la population, qui regroupait huit services, a été divisée en deux. La police municipale, rattachée jusqu'en 2020 à la direction générale adjointe des services à la population, a été rattachée directement à la direction générale.

**Organigramme n° 1 : Organigramme général de la commune**



Source : données transmises par la commune

<sup>39</sup> Villepinte, Gagny, Bagneux, La Courneuve, Livry-Gargan, Alfortville, Choisy-le-Roi, Rosny-sous-Bois.

Par rapport à la situation d'avant juillet 2020 (cf. annexe n° 9), on constate donc le passage d'une organisation très centralisée et verticale au niveau du directeur général des services (DGS), sans direction adjointe aux ressources, à une organisation matricielle très transversale. Selon la commune, cette évolution doit permettre de rapprocher les directions transversales et les services opérationnels. Elle doit aussi inciter les directeurs adjoints à travailler de concert sur des sujets opérationnels et support, et permettre au DGS de déléguer davantage et de se recentrer sur les sujets stratégiques.

Cette nouvelle organisation atypique devra démontrer son efficacité au cours de la période à venir.

### **6.1.2 La réorganisation du service Ressources humaines (RH)**

Sur la période sous revue, la direction des ressources humaines a engagé un travail de réorganisation de ses propres services, qui a débuté fin 2014. Elle avait pour objectif « d'améliorer le suivi des agents dans l'accompagnement de leur parcours professionnel, et l'appui des encadrants dans l'exercice de leur mission de gestion des ressources humaines ».

Ce projet de réorganisation triennal s'est basé sur un diagnostic relevant deux points saillants : d'une part, de plus en plus d'agents étaient confrontés à des problématiques de santé au travail d'autre part, la direction avait constaté un besoin croissant en terme d'accompagnement et de mobilités.

Cette réflexion a abouti à une réorganisation recentrant le rôle du service santé au travail, et regroupant la formation, le recrutement et les mobilités en un seul service.

Fin 2017, à l'issue de la période de mise en œuvre du projet, le bilan tiré de ce fonctionnement s'est traduit par un nouvel ajustement, renforçant le profil de poste dédié au dialogue social.

En janvier 2019, la direction compte 27 agents. Selon l'organigramme présenté en annexe n° 10, elle est organisée en trois services, auxquels s'ajoutent deux responsables de secteur. Le poste de chef de service santé au travail est vacant, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2019.

Le poste de conseiller prévention hygiène et sécurité n'est pas rattaché au service santé au travail mais directement à la directrice, et il n'y a pas d'agent dédié au sujet des risques psychosociaux, et par conséquent les procédures sont inexistantes. La nécessité de poursuivre la démarche d'établissement de document unique d'évaluation des risques professionnels (initiée en 2012, et non aboutie à ce jour), ainsi que les difficultés liées à l'absentéisme développées *infra*, portent la chambre à recommander à la commune de renforcer et consolider ce service. Il s'en suit que concernant la santé au travail, le projet de réorganisation triennal n'a pas été suffisant.

La chambre constate que sur la période, l'organisation de la fonction RH fait l'objet d'une réflexion sur le long terme, prenant en compte des besoins identifiés et suivis, au service des autres directions. Cette évolution a permis des ajustements organisationnels ciblés, favorisant une évolution régulière de la direction. La chambre recommande la réalisation d'un bilan de cette démarche, au regard des points d'attention signalés *infra*, (*absentéisme élevé, heures supplémentaires insuffisamment maîtrisées, volume global de formation insuffisant*).

### **6.1.3 Le renforcement du pilotage**

En ce qui concerne le pilotage budgétaire, la commune s'est dotée d'outils spécifiques, tant au niveau de la préparation budgétaire, que du suivi analytique de son exécution. Ces différents outils de pilotage s'articulent avec des tableaux de suivi des effectifs et des emplois occupés, qui eux-mêmes permettent la mise à jour, en temps quasi réel, du tableau des emplois annexé aux délibérations.

S'agissant du suivi de la formation, la commune indique n'utiliser que des tableurs simples afin de suivre l'activité et établir des bilans annuels présentés en comité technique et permettant d'ajuster un plan pluriannuel de formation. Elle indique ne pas utiliser le module formation de son SIRH<sup>40</sup> pour des raisons budgétaires. Au regard du développement *infra* (Cf. partie 6.5.4) relatif à la formation, il apparaît que cet outil est insuffisant. Les besoins en formation sont recensés, mais le nombre de jours de formation par agent sur la période est très inférieur aux moyennes généralement constatées.

La commune indique que l'ensemble des agents sur emplois permanents sont évalués chaque année. Un guide interne de l'entretien professionnel à destination de l'évaluateur et de l'évalué existe depuis 2017.

Le constat d'un niveau élevé d'absentéisme et la volonté de le diminuer s'est traduit dans les chiffres sur la période sous revue (Cf. partie 6.5.3), mais le travail doit se poursuivre.

La précédente DRH<sup>41</sup> a indiqué avoir mis en place plusieurs dispositifs visant à construire de manière progressive une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), et a alimenté ses dispositifs d'accompagnement de parcours professionnels :

- un plan de recrutement annuel à vocation de projection pluriannuelle a été formalisé dès 2016 et mis à jour chaque année. La commune a transmis le plan de recrutement actualisé pour 2021 ;
- la commune s'est dotée d'un tableau de suivi des recrutements ;
- la commune a formalisé des outils de suivi des parcours professionnels individuels : refonte du formulaire d'évaluation, fiche de synthèse d'accompagnement des parcours, création d'un emploi dédié de gestionnaire de l'accompagnement des parcours professionnels dans le cadre de la réorganisation de la direction des ressources humaines (fiche de poste) ;
- des bilans annuels de ces suivis sont réalisés et font apparaître une augmentation du nombre d'agents accompagnés, reçus et suivis ;
- en parallèle de cette démarche, la commune a formalisé un accord pour la prévention de la santé et de la qualité de vie au travail en 2016 dont le bilan a pu être réalisé en 2019. La commune précise que la qualité de vie au travail permet, par ses actions, d'alimenter la GPEC.

Toutefois, une démarche de GPEC/GPRH n'est ni formalisée, ni engagée. La commune n'a pas établi de cotation des postes ni de répertoire des métiers, ni fixé d'objectifs de taux de vacances et de durée frictionnelle des vacances. De plus, la volonté de maîtriser les dépenses a conduit à des effets indésirables dans certains services, qui ont fait évoluer en interne les fonctions de certains agents, sans consulter la DRH, et sans faire évoluer leurs fiches de poste, ni leurs éléments de rémunération.

En conclusion, le pilotage des ressources humaines s'est axé sur la volonté de diminuer les dépenses de personnel et l'absentéisme, ce qui s'est traduit dans les chiffres. L'accompagnement des agents reste toutefois limité ; la GPEC reste au stade embryonnaire et les chiffres relatifs à la formation font apparaître de sérieuses marges de progression, en dépit des objectifs affichés. Par ailleurs, le recours irrégulier et répété aux heures supplémentaires (Cf. partie 6.5.2) n'a pas fait l'objet d'un travail particulier sur la période sous revue. L'accord de 2016 relatif à la qualité de vie au travail n'est que partiellement mis en œuvre, le volet sur les risques psycho-sociaux (RPS) n'étant pas pris en charge.

---

<sup>40</sup> SIRH : Système d'information ressources humaines.

<sup>41</sup> DRH : Direction des ressources humaines.

#### **6.1.4 Le contrôle insuffisant du rôle de la paie**

Le contrôle du rôle de la paie a été renforcé suite à un incident ayant entraîné la révocation du responsable de la paie le 1<sup>er</sup> février 2014. Ce dernier avait institué une pratique organisée de liquidation de paie à des tiers n'étant pas agents de la commune, qui a duré de mai 2013 à août 2013. Le préjudice pour la commune a été évalué à 27 917,13 €.

Aujourd'hui, le contrôle du rôle de la paie est essentiellement un contrôle de validité des bulletins. La commune décrit ce processus par un rapprochement au bulletin du mois précédent, une vérification des modulations (heures supplémentaires, astreintes), et un contrôle de cohérence entre la paie et les charges.

Une étape supplémentaire permet toutefois de limiter le risque de fraude précédemment constaté : la trésorerie vérifie les nouveaux entrants, avec transmission du contrat de travail signé et du relevé d'identité bancaire (RIB) de l'agent concerné.

Toutefois, aucun contrôle particulier n'est institué au niveau de la direction des finances ni de la direction générale.

#### **6.2 La baisse des effectifs**

En 2019, la commune compte 765,62 emplois pourvus pour 884,03 emplois ouverts (en ETPT). Le taux d'administration de la commune en 2017 (18,4 agents pour 1 000 habitants) est légèrement inférieur à la moyenne des communes de 20 000 à 50 000 habitants (19,3 pour 1 000 habitants)<sup>42</sup>.

La commune produit des chiffres en cohérence avec ceux présentés à l'annexe C.1 des comptes administratifs sur la période, des données de paies contrôlées, et des bilans sociaux.

L'effectif total de la commune de Noisy-le-Sec a diminué de 117 agents en équivalent-temps plein travaillés (ETPT) entre 2015 et 2019. Sur cette période 52 agents (en effectifs physiques) ont été transférés à l'EPT Est Ensemble.

Sur la période sous revue, les emplois ouverts ont diminué à un rythme moindre (- 8 %) que les emplois pourvus (- 13 %), ce qui conduit à une diminution du taux de couverture, qui évolue de 92 % à 87 %.

La commune explique que l'écart entre les emplois ouverts et les emplois pourvus correspond pour la plus grande partie aux décalages entre la vacance de l'emploi et l'effectivité du recrutement qui permet de le déclarer pourvu. En effet, la commune dit réinterroger systématiquement la pertinence du remplacement en cas de vacance d'emploi (ou de réinterrogation des missions), mais aussi d'un décalage temporel entre le départ de l'agent et l'arrivée du nouveau recrue (ainsi, un agent parti en octobre peut être remplacé en janvier de l'exercice suivant, du fait de la difficulté de recruter certains profils, ou de tenir compte des délais de mutation d'un fonctionnaire). De plus, en matière d'évolution statutaire (avancement de grade etc.), la nomination est conditionnée par le fait de créer un nouvel emploi vacant au tableau des effectifs sur le grade ciblé, puis, après nomination du titulaire concerné, de supprimer l'ancien grade détenu. Ces deux opérations ne sont pas toujours concomitantes car la suppression de l'ancien grade nécessite un avis préalable du comité technique.

---

<sup>42</sup> Source : Insee, chiffres de 2017.

**Tableau n° 26 : Emplois ouverts et pourvus**

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution (en %)
<b>Emplois budgétaires</b>	963	918,77	918,7	876	884,03	- 8
<b>Effectifs pourvus</b>	882	842,02	813,1	788,69	765,62	- 13
<i>dont titulaires</i>	728	692	650,2	620,65	591,05	- 19
<i>dont non titulaires</i>	154	149,82	162,9	168,04	174,57	- 4
<i>dont non titulaires en emplois de direction</i>						
<i>dont non titulaires collaborateurs de cabinet</i>	3	3	3	3	2	
<b>Total emplois permanents</b>	882	841,82	813,1	788,69	765,62	- 23
<b>Total emplois non permanents</b>	215	269	278	284	265	
Écart emplois budgétaires / emplois pourvus	81	76,75	105,6	87,31	118,41	46
Taux de couverture (en %)	92	92	89	90	87	

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune

Au regard du taux de couverture observé, de l'explication apportée, et des éléments présents dans les délibérations relatives aux créations/suppressions d'emplois budgétaires, la chambre n'a pas d'observation particulière à faire. La commune procède à échéance régulière à la suppression des emplois budgétaires restés vacants suite à des avancements, départs en retraite, mutations. La commune doit toutefois veiller à ce que ce ratio ne se dégrade pas davantage.

La diminution des emplois pourvus est liée à une politique volontariste de réduction des dépenses de personnel et aux transferts de personnels, précisés dans le tableau suivant. L'évolution hors transferts (- 64) témoigne de la recherche de gains de productivité par la commune, d'autant plus significatifs que le périmètre du service public a augmenté en raison de la mise en service de plusieurs écoles et d'un nouvel équipement culturel (Micro Folie). Cette diminution s'est notamment appuyée sur des non-remplacements après départs en retraite ou fins de contrats.

**Tableau n° 27 : Effectifs physiques**

Emplois permanents	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
<b>Effectifs physiques</b>	<b>898</b>	<b>863</b>	<b>821</b>	<b>812</b>	<b>782</b>	<b>- 116</b>
<i>Transferts par exercice</i>		2	37		13	
<i>Total transféré</i>		2	39	39	52	
Effectifs physiques à périmètre constant (réel 2015)	898	865	860	851	834	- 64
Effectifs physiques à périmètre constant (réel 2019)	846	813	808	799	782	- 64
<i>Dont titulaires</i>	704	688	653	629	606	- 98
<i>Dont non titulaires</i>	194	175	168	171	176	- 18
<i>Part non titulaires (en %)</i>	21	20	20	21	22	

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune

La création de nouvelles classes a en effet nécessité le recrutement de nouveaux agents : huit agents en 2019 (délibération du 5 septembre 2019).

Il faut également prendre en compte l'externalisation progressive du nettoyage des locaux communaux, qui a entraîné un redéploiement des agents concernés (sept agents titulaires et trois agents contractuels) vers d'autres postes de la commune (notamment dans les écoles, celles-ci n'étant pas impactées par l'externalisation).

Toutefois, si le périmètre de service public augmente sur la période, on constate des difficultés dans certains des secteurs les plus touchés par les réductions de postes, tels que la filière animation (Cf. partie 6.3.3). La chambre relève également un absentéisme élevé bien qu'en légère diminution sur la période sous revue (Cf. partie 6.5.3).

Si le nombre d'agents de catégorie A, a diminué significativement en 2016 et 2017, il augmente ensuite jusqu'à dépasser le nombre d'agents de catégorie B en 2019.

**Tableau n° 28 : Effectifs par catégorie (en ETPT)**

Catégorie	2015	2016	2017	2018	2019
A	86,9	61,4	58,5	60,7	70,7
B	83,2	90,65	85,9	68,17	53,17
C	699,7	674,15	652,95	645,8	632,5
Emplois non cités pas de catégories	13,00	15,82	15,75	14,02	11,25
<b>Total</b>	<b>882,8</b>	<b>842,02</b>	<b>813,1</b>	<b>788,69</b>	<b>767,62</b>

Source : Données transmises par la commune

L'évolution des effectifs par filière (tableau suivant) fait ressortir que l'essentiel des suppressions de postes a été supporté par les filières animation, médico-sociale, administrative et technique.

Dans la filière animation, les réductions d'effectifs ont conduit à une précarisation et une dégradation du service, selon la commune. Ainsi, le nombre d'agents titulaires ou contractuels présents est parfois très réduit au regard du nombre d'enfants à accueillir. Les effectifs sont équilibrés avec des vacataires, qui représentent près de la moitié des encadrants présents hors directeurs.

Dans la filière animation, la chambre constate une diminution importante des effectifs. Ainsi, le nombre d'agents titulaires ou contractuels présents est parfois très réduit au regard du nombre d'enfants à accueillir, sans pour autant que le nombre total d'animateurs soit inférieur au seuils légaux. Les effectifs sont en effet équilibrés avec des vacataires, qui représentent près de la moitié des encadrants présents hors directeurs. La commune a également fait appel à des associations.

Dans la filière médicosociale, la chambre constate des diminutions d'effectifs significatives. Le nombre de consultations a été réduit de moitié au cours des huit dernières années. Certaines spécialités ne sont plus proposées (planning familial, gynécologie). Le recrutement serait difficile selon l'ancien maire. Le maire actuel a indiqué vouloir renouer les partenariats avec la médecine de ville et améliorer l'articulation du centre municipal de santé (CMS) avec la médecine libérale et le centre hospitalier Jean Verdier, situé à Bondy.

La filière administrative ne paraît pas présenter de directions particulièrement sous-dotées.

**Tableau n° 29 : Effectifs par filière, en ETPT**

Filières d'emplois	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019
Emplois fonctionnels	3	3	3	3	2	- 1
Administrative	205,10	215,30	206,00	210,10	190,90	- 14,1
Technique	330,80	316,80	295,20	301,30	317,00	- 13,8
Sociale	105,00	90,80	96,00	97,50	94,80	- 10,2
Médico-sociale	54,70	39,85	35,70	36,87	33,67	- 21,03
Sportive	5,00	5,00	4,00	4,00	4,00	- 1
Culturelle (transfert EPT)	27,20	25,10	28,70	2,00	4,00	- 23,2
Animation	122,00	115,35	112,75	105,90	91,00	- 31
Police municipale	17,00	15,00	16,00	14,00	17,00	0
Emplois non cités pas de filière	13,00	15,82	15,75	14,02	11,25	- 1,75
<b>Total</b>	<b>882,80</b>	<b>842,02</b>	<b>813,10</b>	<b>788,69</b>	<b>765,62</b>	<b>- 117,18</b>

Source : Données transmises par la commune

### **6.3 Un régime indemnitaire à sécuriser**

La commune a mis en place le nouveau régime indemnitaire (Rifseep<sup>43</sup>), qui couvre désormais tous les cadres d'emplois, mais elle n'a pas effectué à cette occasion un travail de redéfinition.

Le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 modifié portant création du Rifseep dans la fonction publique de l'État prévoit une transposition progressive de ce régime à la fonction publique territoriale au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ce régime indemnitaire a vocation à remplacer la plupart des primes et indemnités existantes. Entre 2017 et en 2020, par trois délibérations<sup>44</sup>, la commune a déployé progressivement le Rifseep.

Le régime indemnitaire de la commune résultait, avant la mise en place du Rifseep, de 30 délibérations adoptées entre février 1992 et juin 2011. Il a été totalement transposé par la commune avec la mise en place du Rifseep.

Par sa dernière délibération du 18 juin 2020, la commune a achevé la transition vers le Rifseep, en l'étendant aux cadres d'emploi non encore éligibles, suite à la modification du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 qui prévoit dans son annexe n° 2 des équivalences provisoires avec les corps de la fonction publique d'État.

Chaque délibération précise que l'IFSE (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) correspond, pour chaque groupe, à un montant maximum fixé dans la limite des plafonds et applicable aux fonctionnaires de l'État. Les plafonds, en annexes de ces délibérations ont été définis conformément aux arrêtés ministériels et interministériels de référence, pour l'IFSE comme pour le complément indemnitaire annuel (CIA).

Les délibérations fixent le CIA à un taux d'attribution individuel à 0 % et précisent bien que les modalités d'attribution du CIA doivent être en corrélation avec l'entretien d'évaluation annuel. La commune indique que le dispositif d'évaluation annuel a été entièrement repensé. La fiche d'entretien professionnel mise en place par la commune dispose d'une grille de critères, aboutissant à la modulation du CIA de 0 %, 50 %, ou 100 %. La mise en place du Rifseep s'est faite, selon la commune, « à enveloppe budgétaire constante ». La consultation lors de l'instruction d'une quinzaine de dossiers d'agents par l'équipe de contrôle ne fait pas ressortir d'anomalie.

Il en est de même s'agissant de la vérification des fichiers de paie qu'il s'agisse des plafonds d'IFSE et de CIA ou d'éventuel cumul irrégulier de primes.

La mise en place du Rifseep s'est accompagnée d'une formalisation de la politique de rémunération et d'évolution des carrières qui intègre mieux les personnels encadrants, et qui fait l'objet d'une note annuelle spécifique.

Toutefois, à cette occasion aucun travail particulier n'a été effectué sur les sujétions et les fonctions pour moduler l'IFSE. La commune n'a procédé qu'à une simple reprise par grade du régime indemnitaire précédent. Ses propres données montrent de fortes différences d'IFSE versées aux agents de même grade. C'est notamment le cas pour les chefs de service et des agents d'exécution. À titre d'illustration, l'IFSE d'un adjoint technique, agent d'exécution peut varier de 100 € à 940 €, et celle d'un attaché chef de service de 200 € à 1 300 €.

Par ailleurs, une commission composée de l'élue aux ressources humaines, du DGS et de la DRH a procédé, en 2019 et 2020, à des revalorisations d'IFSE, sur des critères qui semblent peu objectivables. Pour les directeurs, ces revalorisations oscillent entre 200 € et 800 €.

<sup>43</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

<sup>44</sup> Délibérations du 22 juin 2017, 12 avril 2018 et 18 juin 2020.

En parallèle, plusieurs agents, dont la chaîne hiérarchique avait émis un avis favorable sur des revalorisations, ont été ignorés dans ces processus.

Du point de vue financier, la mise en place du Rifseep s'est traduite par une légère augmentation de la part indemnitaire dans les rémunérations du personnel titulaire, évoluant de 23,4 % à 25,6 % sur la période, mais également par une diminution des heures supplémentaires utilisées irrégulièrement comme complément indemnitaire (Cf. partie 6.5.2).

L'enveloppe consacrée au régime indemnitaire est restée stable sur la période (3,2 M€ en moyenne), tandis que la rémunération principale évoluait à la baisse (de 14 M€ à 12,5 M€). Cette progression de la part indemnitaire, inhérente à la mise en place du Rifseep, est largement compensée par la diminution des dépenses de personnel.

La commune a également mis en place une modulation du régime indemnitaire en cas de maladie ordinaire, y compris pour les agents et une suppression en cas d'exclusion temporaires de fonctions ou d'absences injustifiées, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Seuls les agents de la police municipale ne sont pas concernés par le Rifseep. Leur régime indemnitaire fait l'objet de deux délibérations du 30 septembre 2004 et du 21 avril 2005. Toutefois, l'examen des données de paie fait également apparaître des irrégularités relatives aux heures supplémentaires.

### **6.3.1 La prime annuelle sans fondement légal**

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale permet le maintien de compléments de rémunération collectivement acquis avant son entrée en vigueur. Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité, en vertu de l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996<sup>45</sup>. Les revalorisations et les modifications des conditions d'attribution sont possibles lorsqu'elles sont fondées sur une disposition constituant elle-même un avantage acquis maintenu, c'est-à-dire qui aient été prévues avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984<sup>46</sup>.

L'attribution de la prime de fin d'année versée en deux fois (mai et novembre), dans la commune de Noisy-le-Sec, se fait sur la base de la délibération du 30 mai 1985, qui indique reprendre au budget principal une prime annuelle antérieurement versée par le comité local d'action sociale (CLAS).

En 2019, le montant total versé était de 953 125 €<sup>47</sup> soit 2,8 % de la masse salariale. L'attribution de cette prime s'avère irrégulière dans la mesure où le dispositif fixé par la commune est postérieur à la date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 ; la délibération initiale encadrant le dispositif ayant été adoptée en 1985. La commune n'a pas été en mesure de communiquer de documents permettant d'identifier la préexistence d'un dispositif indemnitaire équivalent avant 1984.

La commune ne peut établir l'existence de cette prime antérieurement à 1984. Par conséquent, celle-ci doit être supprimée car elle n'a pas de fondement légal. La chambre indique à la commune que cette prime annuelle, peut, le cas échéant, être intégrée dans le Rifseep.

**Recommandation régularité 2 : Supprimer la prime annuelle.**

<sup>45</sup> Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaires.

<sup>46</sup> Arrêts Conseil d'État du 28 novembre 1990 n°77175, du 12 avril 1991 n° 118653 et du 15 février 1995 n° 121429.

<sup>47</sup> Source : CRC, d'après les données de la paie de 2019.

### 6.3.2 Des avantages en nature irréguliers

Les délibérations relatives aux logements de fonction pour nécessité absolue de service ne concernent que des fonctions de gardiennage, et n'appellent pas d'observation pour la plupart d'entre-elles. Les données de paie de 2019 font ressortir que 29 agents disposent de logements de fonction, ce qui correspond bien au nombre des délibérations transmises.

Toutefois, trois arrêtés<sup>48</sup>, postérieurs à 2012, prévoient l'entière prise en charge des fluides par la commune, ce qui n'est plus conforme à la réglementation depuis lors applicable<sup>49</sup>. La commune a indiqué que lesdits arrêtés n'ont pas été modifiés et que les agents continuent de bénéficier de la gratuité des fluides. La chambre rappelle que le bénéfice de la gratuité des fluides est irrégulier dans les cas précités, et demande à la commune d'appliquer la nouvelle réglementation à tous les agents bénéficiant de logements pour nécessité absolue de service.

Jusqu'en août 2020, seul le DGS bénéficiait d'un véhicule de fonction, conformément à la réglementation, pour une commune de plus de 5 000 habitants<sup>50</sup>. Cet avantage en nature faisait bien l'objet d'une valorisation sur le bulletin de paie de l'intéressé à hauteur de 150 € mensuels. L'actuel DGS ne bénéficie pas de véhicule de fonction.

Au 15 janvier 2021, la commune dispose d'une flotte de 141 véhicules (+ 6 en cours d'acquisition), soit 147 véhicules de service. La commune indique que plusieurs véhicules font l'objet d'un remisage à domicile, ce que la chambre n'a pu contrôler.

La commune a transmis lors de la contradiction écrite un document pour 2021, faisant état des autorisations exceptionnelles de remisage à domicile. La chambre ne peut donc se prononcer sur la période antérieure. La chambre constate que sur 30 autorisations (pour 29 agents) « liées à la fonction », 22 sont permanentes et concernent l'encadrement supérieur : le DGS (véhicule Peugeot, ainsi qu'un deux-roues), les DGA, des directeurs et des chefs de service. 10 autorisations (pour 4 véhicules) sont liées aux astreintes techniques.

La chambre prend acte de ces éléments, et souligne que la circulaire du 5 mai 1997 précise que l'usage privatif des véhicules de service est strictement interdit (à l'exception des trajets domicile-travail) et qu'aucune autre personne non-autorisée ne peut prendre place à l'intérieur. Il est par exemple interdit de l'utiliser pour déposer ses enfants à l'école. Bien que les textes ne l'autorisent pas, si l'autorité territoriale accepte que le véhicule de service serve à des fins personnelles, cette utilisation est constitutive d'un avantage en nature.

Les véhicules qui sont affectés aux services utilisateurs (plus de 25) et placés sous la responsabilité du chef/directeur de service. Les règles de contrôle sur leur utilisation sont édictées dans une instruction de travail datant de 2013. Cette instruction encadre précisément l'utilisation des véhicules de service, le limitant à un strict usage professionnel, sur le lieu de travail et durant le temps de travail. La tenue du carnet de bord y est mentionnée comme obligatoire, et encadre la prise de carburant.

La commune n'a pas transmis de mesures de contrôles internes harmonisées pour tous les services, dont les responsables assurent le suivi de la manière qu'ils souhaitent. Ainsi, un directeur de service indique que tout prêt de véhicule est noté en temps réel sur un tableau papier, car « *cela est plus simple que de vérifier un carnet de bord souvent mal rempli et qui peut s'égarer* ».

La chambre rappelle que la circulaire du 5 mai 1997 exige la tenue de tels carnets de bord pour tout véhicule administratif.

<sup>48</sup> N° 1194 (xxxxxx, 2015), n° 14-150 (xxxxxxxx, 2014), n° 13-299 (xxxxxx, 2013).

<sup>49</sup> Article R. 2124-71 du CGCT : « Le bénéficiaire d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe ».

<sup>50</sup> Article 21 de la loi n° 90 1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

En ce qui concerne le carburant, un contrôle journalier sur le site du fournisseur permet aux responsables des services d'être alertés sur des éventuelles consommations et/ou kilométrages anormaux.

Au regard de l'importance de la flotte de véhicules dont dispose la commune, et du nombre de services auxquels ils sont affectés, il serait utile qu'un travail d'harmonisation des mesures de contrôle interne sur leur utilisation puisse être mené.

**Recommandation régularité 3 : Supprimer la gratuité des fluides pour tous les agents bénéficiant d'un logement pour nécessité absolue de service, et mettre les arrêtés en conformité avec l'article R. 2124-71 du code général des collectivités territoriales.**

## 6.4 Le contrôle du temps de travail à renforcer

Le temps de travail annuel dans la fonction publique est fixé à 1 607 heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>51</sup>, compte tenu de la prise en compte de la journée solidarité (7 heures), auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Par exception, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité<sup>52</sup>.

Si les collectivités territoriales peuvent conserver leur régime antérieur ou appliquer les 35 heures, elles ne peuvent cumuler le bénéfice des deux dispositifs.

### 6.4.1 Des heures supplémentaires irrégulières

Le volume global des heures supplémentaires rémunérées à Noisy-le-Sec ne semble pas anormalement élevé.

En effet, un rapport de la Cour des comptes (octobre 2020) indique que dans les collectivités (toutes strates démographiques confondues), la part des IHTS est comprise entre 0,1 % et 2,1 % de la masse salariale, pour les agents à temps plein.

**Tableau n° 30 : Heures complémentaires et supplémentaires mandatées sur la période pour l'ensemble des agents à temps complet et non complet, titulaires et non titulaires**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Volume (heures)</b>	25 161	22 390	21 632	18 961	20 413
<b>Nombre d'agents concernés</b>	491	462	480	424	488
<b>Coût</b>	485 519	438 589	426 554	386 465	422 452

Source : Données transmises par la commune

Le montant des IHTS versées en 2019 représente 1,2 % de la masse salariale de la commune (pour les agents à temps plein et à temps partiel), et on constate une baisse du volume d'heures supplémentaires sur la période, qui s'explique en partie par l'intégration d'heures supplémentaires forfaitaires au Rifseep (Cf. partie 6.5.2.3).

<sup>51</sup> Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a instauré une journée de solidarité, le dispositif de mise en œuvre étant modifié par la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008.

<sup>52</sup> Article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, créant l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

#### **6.4.1.1 Des délibérations incomplètes**

Deux délibérations (23 décembre 2005 et 28 février 2008), définissent le régime des heures supplémentaires et des IHTS attribuables à certains agents de catégorie C et à l'ensemble des agents de catégorie B<sup>53</sup>. Toutefois, elles ne sont pas conformes à la réglementation :

En premier lieu, la délibération de 2005 détermine les grades éligibles aux IHTS, mais omet de préciser la liste des emplois et des fonctions dont les missions pouvaient impliquer la réalisation d'heures supplémentaires<sup>54</sup>.

En second lieu, le décret n° 2008-199 du 27 février 2008 est venu modifier le mode de calcul de la rémunération horaire des heures supplémentaires, portant de 1,07 à 1,25 le coefficient multiplicateur, ce que pratique la commune.

La délibération de 2005 ne prévoit pas non plus les emplois de garde-brigadier et de brigadier-chef qui sont des cadres d'emplois de catégorie C. Or, le décret du 23 octobre 2003 prévoit l'applicabilité du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 aux agents de la police municipale. Par conséquent, la délibération du 23 décembre 2005 aurait dû faire l'objet d'une mise à jour.

**Recommandation performance 5 : Mettre à jour la délibération relative au mode de calcul des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.**

#### **6.4.1.2 Des heures supplémentaires forfaitaires récurrente et irrégulières**

De juin 2015 à 2019, la chambre constate que, pour chaque exercice, plus de 70 agents sur emploi à temps plein, répartis sur plus de dix directions, effectuent plus de 5 heures supplémentaires sur au moins 5 mois consécutifs, voire sur l'intégralité de l'année. Certains agents effectuent un nombre identique ou quasi identique d'heures supplémentaires chaque mois. Sur l'ensemble de la période, une centaine d'agents sont concernés dont 30 de manière récurrente sur l'ensemble des exercices et 14 au moins sur 4 exercices. Un tableau anonymisé est présenté en annexe n° 11, dont un extrait est présenté ci-après (Cf. tableau n° 31).

Les directions les plus concernées sont la direction de la sécurité et de la prévention (police municipale et vidéo protection), la direction de la voirie et de la circulation (le service parc automobile devenu le service garage), la direction des sports et de la jeunesse, la direction des systèmes d'information, la direction des relations au public, la direction de la population et du guichet unique (service courrier, service gardien et secteur affaires internes), le centre médico-social, la direction des affaires culturelles, la direction des ressources humaines, la direction de l'environnement.

Le cas de la police municipale est emblématique : les agents de police municipale et du secteur de prévention et de vidéo protection de juin 2015 à 2019, effectuent entre 10, 20 et 25 heures supplémentaires de manière systématique, chaque mois sur la période sous revue (Cf. annexe n° 11).

En 2020, les effectifs de la police municipale ont fortement diminué, en raison du départ d'une dizaine d'agents, par mutation. Le chef de la police municipale est également en voie de mutation. La nouvelle municipalité projette une réorganisation de la direction de la sécurité publique.

<sup>53</sup> Les agents de catégorie A ne sont pas éligibles aux IHTS en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, sauf dispositions particulières pour certaines catégories de personnel de la fonction publique hospitalière.

<sup>54</sup> Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 » modifié par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et décret n° 2016-3 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales.

**Tableau n° 31 : Tableau relatif aux heures supplémentaires**

	2015 (juin à décembre)		2016		2017		2018		2019 (hors septembre)	
	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS
<b>DPGU - AG - GARDIEN</b>										
Échantillon de 2 agents	6	268,5	11	607	11	643	12	483,5	11	
	7	306	12	621	11	763,5	12	420,75	7	146
<b>CTM - RÉGIE VOIRIE</b>										
Échantillon de 2 agents	5	64	9	164	5	48	2	13	1	8
	7	175	12	287,86	12	222,52	11	201	10	212,18
<b>CTM - SERVICE PARC AUTOMOBILE - DVC GARAGE</b>										
Échantillon de 5 agents	7	300,58	12	487,58	12	287,08	12	379	10	226
	7	177	12	336,28	12	288,09	11	221	10	253,37
	7	344,66	12	435	12	384	12	400	10	250
	5	31	9	62	8	54	6	44	3	18
	7	370,08	12	477,75	12	533,33	12	523	10	259,8
<b>DIRECTION DES RELATIONS PUBLIQUES</b>										
Échantillon de 3 agents	1	6	4	83	10	153,5	5	131	6	136,5
	5	97	5	89,5	9	154	10	155	7	53
	4	61,5	5	96,5	8	147,4	8	115	3	31
<b>DRP - SERVICE LOGISTIQUE</b>										
Échantillon de 4 agents	5	47	5	93,32	10	166,5	6	85,5	4	44
	6	61	5	83,5	9	135	9	131	8	111
	2	15	5	76,5	9	111,5	6	67	3	29,5
	5	55	1	13	6	75,5	8	118	8	120

Source : Données issues de la paie

Au-delà du nombre important d'agents concernés par un versement régulier et forfaitaire d'heures supplémentaires pouvant s'apparenter à un complément de rémunération, certains agents semblent avoir bénéficié de traitements particulièrement favorables au regard de leurs fonctions, cumulant heures supplémentaires récurrentes et autres compléments indemnitaires.

Dans ce cadre, l'analyse du dossier de M. XXX, pose question. Agent non titulaire de catégorie C, il percevait une rémunération mensuelle de 3 060 € à 3 675 € nets sur la période sous revue, durant laquelle il exerçait des fonctions de responsable. L'examen de ses bulletins de paie fait ressortir qu'il percevait au minimum, chaque mois, en plus de son traitement d'agent de maîtrise principal échelon 10, s'élevant à 2 259 € : 442 € pour heures supplémentaires (24,8 h supplémentaires mensuelles chaque mois), 328 € d'indemnité administrative de technicité, 301 € d'indemnité pour exercice de mission des préfectures (IEMP), et 298 € pour deux semaines d'astreinte technique. La chambre a relevé d'autres cas en apparence similaires. Le caractère forfaitaire des heures supplémentaires s'établit clairement et est irrégulier.

De plus, le cumul d'indemnité d'astreinte et d'IHTS est fortement encadré<sup>55</sup> : une intervention réalisée durant une astreinte peut être rémunérée au titre des heures supplémentaires, uniquement si elle n'a pas été compensée (par une indemnité d'astreinte ou un repos compensateur). Sur la période contrôlée quatre agents cumulent de manière répétée IHTS et indemnités d'astreinte.

<sup>55</sup> Décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, Réponse Min à Geneviève Levy, n° 4601, JOAN du 26 juin 2018.

Enfin, des IHTS ont été versées, de 2015 à 2016 au bénéfice de 19 agents à temps plein, relevant de cadres d'emplois de la catégorie B ayant un indice supérieur à 380, avant que la réglementation rende éligible l'ensemble des agents de la catégorie B. Des IHTS ont également été allouées à trois agents de catégorie A (hors filière médico-sociale), ce qui n'est pas permis par la réglementation. Cette situation a été constatée à plusieurs reprises entre 2015 à 2016, puis en 2019, pour un montant total de 5 256 € environ.

**Recommandation performance 6 : Mettre fin aux heures supplémentaires forfaitaires utilisées comme complément de rémunération.**

#### **6.4.1.3 Des dépassements récurrents des plafonds mensuels**

Sur la période sous revue, plus d'une trentaine d'agents<sup>56</sup> effectuent plus de 25 heures supplémentaires, une à plusieurs fois par exercice.

Le nombre d'agents concernés décroît significativement en 2018. L'évolution du volume horaire effectué suit quasiment ce rythme. En 2019, 15 agents dépassent le plafond mensuel de 25 heures au moins une fois.

De 2015 à 2018, 5 agents répartis dans les services parc automobile/garage, du service des affaires internes dépassent régulièrement ce plafond mensuel, de 6 à 11 mois par an, et donc le plafond annuel de 300 heures atteignant parfois des montants très élevés (plus de 600 heures). Ce dépassement concerne encore 2 agents en 2019 (Cf. tableaux en annexe n°11).

Or, de tels dépassements ne peuvent qu'être exceptionnels et limités<sup>57</sup>. À ce jour, aucune délibération ne définit les circonstances exceptionnelles qui justifient le dépassement du contingent mensuel de 25 heures, ni les fonctions et missions concernées. L'autorisation doit être du ressort des chefs de service qui doivent en informer le comité technique.

L'analyse des justificatifs renseignés dans les états déclaratifs de paiement ne permettent pas toujours de contrôler la réalité et la nature des sujétions et interventions exceptionnelles justifiant ces dépassements, selon les services concernés.

**Recommandation régularité 4 : Mettre fin au dépassement illégal du plafond des heures supplémentaires par certains agents et délibérer sur les circonstances exceptionnelles justifiant le dépassement du contingent mensuel de 25 heures.**

#### **6.4.1.4 La nécessité d'un contrôle automatisé des heures effectuées pour limiter le recours abusif aux heures supplémentaires**

Le versement des IHTS est subordonné à la mise en place de moyens de contrôle automatisés des heures supplémentaires. Par dérogation, un décompte déclaratif contrôlable est suffisant pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10.<sup>58</sup>

La collectivité n'a pas mis en place de moyens de contrôle automatisés pour comptabiliser les heures supplémentaires, sans pouvoir le justifier par le fait que l'ensemble des agents concernés étaient hors sites, ce qui fragilise juridiquement le versement des IHTS.

<sup>56</sup> Agents titulaires et non titulaires à temps plein.

<sup>57</sup> Article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

<sup>58</sup> Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 précité.

En ce qui concerne les heures compensées, leur comptabilisation s'effectue au niveau de chaque direction sur des tableaux de suivi propres à chacune. Aucun état n'est transmis ni requis par la DRH, celle-ci ne dispose donc pas d'une visibilité immédiate.

Concernant les heures pour lesquelles une demande d'indemnisation est formulée, les éléments sont centralisés à la DRH, mais uniquement sur une base déclarative de l'agent, visée par sa hiérarchie. La DRH contrôle la cohérence des déclarations, le plafonnement éventuel et le respect du temps de travail. Toutefois, au regard des éléments qui précèdent, ce contrôle doit être renforcé, ce que permettrait la mise en place d'un système de contrôle automatisé.

**Recommandation performance 7 : Améliorer le contrôle des heures supplémentaires et mettre en place un dispositif automatisé de décompte des heures travaillées, conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.**

#### 6.4.2 L'absentéisme élevé mais en diminution

En 2017, le taux d'absentéisme est de 11,6 % à Noisy-le-Sec, contre un taux de 8,9 %<sup>59</sup> dans les communes de la petite couronne. Le taux d'absentéisme dit « compressible » pour maladie ordinaire et accidents de travail est de 8 % à Noisy-le-Sec contre 4,49 % dans les communes de la petite couronne, soit près du double.

Sur la période sous revue, tous agents et motifs d'absence confondus, l'absentéisme suit une tendance baissière, bien qu'un pic apparaisse en 2017. Son taux est trois fois moins élevé chez les contractuels que chez les titulaires. La commune, qui a mené plusieurs réunions de travail sur l'absentéisme est en mesure de le quantifier précisément.

**Tableau n° 32 : Absentéisme**

Motif d'absence	2015		2016		2017		2018		2019		Total
	Titulaire	Non titulaire									
Accident du travail	2 551	1 062	2 285	843	3 250	857	3 034	590	3 194	562	18 228
<i>dont accident de service</i>	1 856	947	1 783	843	2 781	849	2 479	545	2 084	364	14 531
<i>dont accident de trajet</i>	695	115	502	0	469	8	555	45	1 110	198	3 697
CLD	4 663		4 120		3 825		2 772		2 024		17 404
CLM	4 948		5 025		5 866		5 065		5 140		26 044
Grave maladie	495	550	366	91	365	0	174		20		2 061
Maladie ordinaire	14 422	3 731	15 866	3 957	15 126	4 340	12 817	3 628	12 005	3 623	89 515
Maladie professionnelle	1 581	0	1 084	209	520	70	584	75	474	432	5 029
<b>TOTAL</b>	<b>28 660</b>	<b>5 343</b>	<b>28 746</b>	<b>5 100</b>	<b>28 952</b>	<b>5 267</b>	<b>24 446</b>	<b>3 703</b>	<b>22 857</b>	<b>4 055</b>	<b>157 129</b>
Nombre d'agents concernés	553	190	542	187	530	177	417	163	389	167	3 315
Nombre de jours d'absence par agent concerné	52	28	53	23	55	25	59	23	59	24	48
<b>Taux d'absentéisme (%)</b>	<b>18,0</b>	<b>12</b>	<b>18,5</b>	<b>12</b>	<b>19,6</b>	<b>13</b>	<b>17,2</b>	<b>12</b>	<b>16,7</b>	<b>12</b>	

Source : CRC et données transmises par la commune

À Noisy-le-Sec, les absences pour maladie ordinaire, tous agents confondus, constituent en 2019, 58 % des motifs d'absence (50 % en petite couronne), contre 14 % pour les accidents de travail et 3,4 % pour les maladies professionnelles.

<sup>59</sup> Bilan social du centre interdépartemental de gestion (CIG) petite couronne bilan social et étude Sofaxis de juin 2019.

Le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire tend à baisser à compter de 2016 et plus significativement encore en 2018 (année de réintroduction de la journée de carence dans la fonction publique territoriale), mais représente une part importante des absences chez les non-titulaires, évoluant de 69,8 % en 2015, puis à 98 % en 2018 et à 89,3 % en 2019.

En 2017, les absences représentaient un coût annuel de 3,8 M€ selon les calculs de la commune, soit la masse salariale de 86 agents décomptés en ETPT.

La lutte contre l'absentéisme pour raisons de santé au travail, identifiée par la DRH comme chantier prioritaire en début de période, a fait l'objet de la mise en place de groupes de travail. Les travaux engagés dans ce cadre ont jeté les bases de l'accord pour la prévention de la santé et de la qualité de vie au travail. Celui-ci contient des engagements formalisés et des plans d'actions, dont le suivi est annualisé.

Le bilan de 2019 fait apparaître que plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre dans le domaine des risques professionnels et de l'absentéisme suite à des accidents de travail (commissions, élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), ainsi que dans le domaine de la pénibilité au travail. Toutefois, ce bilan souligne un manque d'action en ce qui concerne la prévention des risques psychosociaux, pour lesquels un diagnostic, étape préalable, n'a pas encore été réalisé.

La chambre invite la commune à poursuivre son action contre l'absentéisme, qui reste élevé.

## **6.5 L'effort de formation insuffisant**

Les règles relatives à la formation des personnels dans la fonction publique territoriale sont fixées par le législateur. Le statut général de la fonction publique territoriale pose le principe d'un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie, reconnu à tous les fonctionnaires territoriaux. La loi<sup>60</sup> distingue d'une part les formations statutaires obligatoires qui interviennent en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et, d'autre part, les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

Le nombre moyen de journées de formation des agents permanents de la commune est faible (1,5 jour et en moyenne sur la période de 2015 à 2019). Selon la synthèse du bilan social de 2017 publié en octobre 2019 par le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne, ce nombre, pour les communes de 500 à 1 000 agents est de 2 jours en 2017.

La part des formations internes dispensées par la commune est très faible. Aucune n'a été dispensée en 2015 et, jusqu'à 2018, cette part est inférieure à 1 %, puis atteint 6,7 % en 2019. En 2017, dans les collectivités de la petite couronne, la part des formations internes est de 28,4 %, par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de 56,3 % (dont 54 % au titre de la cotisation obligatoire) et par d'autres organismes de 15,4 %.

La commune invoque une insuffisance de ses ressources internes. Son plan de formation triennal (2020-2022) prévoit l'intervention de trois formateurs occasionnels sur les savoirs de base ainsi que sur de la remise à niveau. Par ailleurs, la commune envisage que des formations internes portent plus particulièrement sur les secteurs de la sécurité et de l'environnement territorial.

Elle a consacré 124 964 € (charges rattachées comprises) pour le financement à des organismes de formation dont le CNFPT pour les formations hors cotisations. Ce montant est moins élevé que la moyenne des collectivités de la petite couronne, 145 750 € répartis à hauteur de 62 % pour le CNFPT, de 36 % pour les autres organismes. Le compte 6336 recense les cotisations au CDG et au CNFPT mais il n'a pas été possible d'isoler le montant des versements dédiés aux formations obligatoires du CNFPT.

---

<sup>60</sup> La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, modifiée par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

**Tableau n° 33 : Les versements à des organismes de formation dont le CNFPT pour les formations hors cotisation**

	(En €)	2015	2016	2017	2018	2019
Compte 6184	Crédits ouvert	140 000	135 000	150 000	144 100	150 000
	Mandats émis	40 477	97 619	87 670	37 353	36 012
	Charges rattachées	34 223	22 408	37 293	81 219	95 016
	Total	74 699	120 028	124 964	118 572	131 028

Source : Comptes administratifs

Les besoins en formation sont cependant bien déterminés dans le cadre des entretiens professionnels. Pour autant, les besoins en formations exprimés par les agents ne donnent pas lieu à des suites immédiates, en raison de la carence en ressources internes et de l'indisponibilité d'autres organismes et du CNFPT. Un marché public, initié en 2019, mais infructueux, sera de nouveau engagé, sur les secteurs de l'informatique, de la langue des signes, de l'enfance ainsi que de l'hygiène et de la sécurité.

La chambre invite la commune à augmenter son volume global de formation.

## 6.6 Une gestion des emplois fonctionnels présentant des irrégularités

Les emplois fonctionnels sont des emplois de direction, administratifs ou techniques, créés par l'assemblée délibérante<sup>61</sup>. En pratique, il s'agit des emplois de directeur général des services (DGS), directeur général adjoint des services (DGA) et de directeur général des services techniques (DGST). Ils relèvent de dispositions spécifiques<sup>62</sup> et sont subordonnés au respect de seuils démographiques<sup>63</sup>. Le détachement est le mode réglementaire d'occupation d'un emploi fonctionnel. Il doit être précédé d'une mesure de publicité de la vacance de poste. Les emplois fonctionnels sont également soumis aux obligations légales liées au respect de la parité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>64</sup>.

De 2015 à 2020, la chambre relève dans les fichiers de paie de la commune la présence d'un DGS, et de trois DGA des services administratifs. Le poste de DGS est resté vacant de janvier 2015 à septembre 2016.

En ce qui concerne la période comprise entre janvier 2015 et juillet 2020, la commune n'a pas été en mesure de produire la délibération portant création du poste de DGS. Elle a produit les délibérations portant création des emplois suivants : un DST (1995), deux DGA (2006), et un DGA (2009). Ces délibérations sont incomplètes et irrégulières : se limitant à mentionner la création de deux postes de DGA, elles ne précisent pas le grade correspondant à l'emploi<sup>65</sup>.

Les règles de quotas de recrutement liés au sexe ne s'imposent qu'aux communes de plus de 80 000 habitants depuis 2013<sup>66</sup> et aux communes de plus de 4 000 habitants à partir du renouvellement des assemblées délibérantes en 2020<sup>67</sup>. Tous les postes d'emplois fonctionnels sont pourvus par des hommes jusqu'en juin 2018, date à laquelle un poste de DGA est pourvu par une femme. Cette règle a bien été respectée par la nouvelle majorité.

<sup>61</sup> Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>62</sup> Article 53 de la même loi.

<sup>63</sup> Possibilité de créer un emploi fonctionnel de DGS dans les communes de plus de 2 000 habitants, de DGA et de directeur général adjoint des services technique (DGST) dans les communes de plus de 10 000 habitants.

<sup>64</sup> Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 instaurant un quota lié au sexe, pour les nominations aux emplois de DGS, DGST et DGA.

<sup>65</sup> Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>66</sup> Article 7 et annexe du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique.

<sup>67</sup> Loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Aucune délibération ne fait état de la création de l'emploi fonctionnel de DGST. Il existe une délibération créant un poste permanent à temps complet sur le grade d'ingénieur principal pour exercer les fonctions de directeur des services techniques.

M. X1 a fait l'objet d'un recrutement direct à compter du 1<sup>er</sup> avril 2015, en tant que directeur des bâtiments, sur la base de l'indice correspondant au 6<sup>e</sup> échelon du grade d'ingénieur territorial, en qualité de non-titulaire.

À compter du mois de juin 2016, M. X occupe l'emploi de « Directeur général adjoint – Pôle équipement ». Ces éléments sont singularisés sur son bulletin de paie. Il n'est pas possible d'identifier si l'une des délibérations créant un poste de DGA concernent celui-ci. Par ailleurs, les comptes rendus d'entretien professionnel de 2016 et 2017 font apparaître que la fonction de M. X est « DGA en charges des services techniques ». De surcroît, la personne qui succèdera à M. X, fera l'objet d'un recrutement comme « directrice générale des services techniques » (Cf. *infra*). Enfin, ni M. X, ni sa successeuse Mme Y, ne font l'objet d'un arrêté de détachement sur emploi fonctionnel, seule position possible pour occuper ces fonctions. Ces éléments appellent plusieurs observations.

En premier lieu, la commune a recruté un agent non titulaire, pour exercer les fonctions de DGA (ou de DST) d'une commune de plus de 40 000 habitants, ce qui, en l'état des textes n'était pas autorisé, antérieurement à la loi du 6 août 2019 de transformation de la vie publique.

En second lieu, la commune semble confondre emploi de DGA et de DGST, qui ne requièrent pas les mêmes conditions de grade.

De surcroît, Mme Y, fonctionnaire, qui succède à M. X, est recrutée en tant que « directrice générale des services techniques », en qualité d'ingénieur territorial stagiaire. Elle est titularisée l'année suivante. Elle avait exercé, au sein de la commune les fonctions de chef du service architecture entre juin 2015 et mars 2016, en tant que non titulaire.

La commune a indiqué que Mme Y n'est « pas détachée sur emploi fonctionnel, car elle n'en a pas le grade, et qu'elle exerce les fonctions ». Mme Y détient le grade d'ingénieur.

Les éléments de paie et d'évaluation professionnelle font apparaître que Mme X exerce les fonctions de DGA – Pôle équipement (paie) ou de DGST (évaluation). Les éléments de paie ne font pas apparaître que Mme Y perçoit les éléments de rémunération d'un DGA ou d'un DGST. Elle perçoit bien les éléments de rémunérations liés à son grade d'ingénieur. Toutefois, Mme Y a bénéficié d'une revalorisation de son IFSE de 800 € en juillet 2020. Selon l'ancien maire, sa rémunération n'était pas à la hauteur des autres DGA.

À nouveau la commune confond emploi de DGA et de DGST. Mme Y détient le grade pour être détachée sur un emploi de DGA, mais pas de DGST.

En conclusion, il ressort de ces faits que :

- la commune a créé de fait un emploi fonctionnel de DGST, en l'intitulant DGA, sans qu'il soit possible d'identifier réellement la délibération qui le créé ;
- la commune a irrégulièrement recruté M. Y, non titulaire, sur cet emploi fonctionnel ;
- la commune a recruté Mme Y sur cet emploi fonctionnel sans produire son arrêté de détachement. Ce détachement serait possible dans le cas d'un emploi de DGA, mais pas de DGST, au regard du grade de l'intéressée.

Au changement de majorité, en juillet 2020, le nombre d'emplois fonctionnels est de cinq : un DGS, et quatre DGA. La commune a produit la délibération correspondant à la création de trois de ces emplois (un DGS, et deux DGA), ainsi que les arrêtés et contrats correspondants. Ces derniers n'appellent pas d'observation particulière, et le recrutement, achevé en novembre 2020, fait apparaître la parité.

Toutefois, la situation de Mme Y reste à régulariser, et la délibération correspondant à un emploi fonctionnel de DGA doit être régularisée, en précisant le grade requis.

**Recommandation régularité 5 : Délibérer sur la création des emplois fonctionnels actuellement pourvus et édicter les arrêtés de détachement correspondants lorsqu'ils n'existent pas.**

## 7 LA SÉCURISATION DE LA FONCTION ACHAT À POURSUIVRE

La fonction achat de la commune ne faisait pas l'objet de remarque particulière dans le précédent rapport de la chambre. Les délais globaux de paiement transmis par le comptable public sont très corrects, inférieurs mensuellement à 15-20 jours sur la quasi-totalité de la période contrôlée. Ils n'ont dépassé qu'une seule fois, en janvier 2015, la durée de 30 jours.

### 7.1 Le service des marchés restructuré en 2018

Le service de la commande publique est intégré à la direction des affaires juridiques (organigramme) et de la commande publique. Il a connu une période de sous-effectif en 2017 et 2018, du fait d'un chef de service en arrêt maladie, et n'était composé que d'un seul juriste, ce qui a conduit à l'absence d'un service constitué durant six mois, et a un retard important dans l'exécution des marchés.

Par ailleurs, l'existence de plusieurs marchés non reconduits, liés à des analyses des offres n'ayant pas permis de détecter l'incapacité à faire du prestataire, ont été constatées.

De plus la définition du besoin, et le suivi de l'exécution des marchés semblait largement perfectible un début de période contrôlée. En effet, de 2015 à 2017, les marchés engagés ont fait l'objet de nombreux avenants. La chambre relève la diminution importante du nombre d'avenants passés en fin de période.

**Tableau n° 34 : Synthèses des avenants passés durant la période sous revue**

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'avenants passés	16	15	10	4	2
Montant initiaux	4 050 556,28	12 456 855,81	1 643 977,48	995 761,3	161 666,66
Montant finaux	4 438 454,66	13 095 764,43	1 567 613,9	1 147 467,34	174 999,92
Montant supplémentaire	387 898,38	638 908,62	- 76 363,58	151 706,04	13 333,26
% de plus-value	9,58	5,13	- 4,65	15,24	8,25

Source : Données transmises par la commune

De manière générale, la sécurité juridique des achats de la commune ne pose pas de difficulté particulière puisqu'un seul référé précontractuel (néanmoins perdu par la commune) a été introduit au cours de la période. Il avait pour objet la non-conformité des critères de notation.

Durant la période, la commune a procédé à quatre procédures négociées, et fait face à trois procédures sans suite et à un marché infructueux.

Parallèlement à ce service, il existe une cellule achats constituée d'un responsable, d'un chargé des achats et d'un agent répartiteur.

Le recrutement d'une nouvelle directrice des affaires juridiques et de la commande publique en 2018 a donné lieu, d'une part, au renforcement du service de la commande publique, et d'autre part au lancement d'un travail de formalisation de la politique d'achat.

Aujourd'hui le service est constitué d'un chef de service, deux juristes commande publique, d'une assistante commande publique et de la directrice (pour validation des dossiers de consultation des entreprises), dont les fiches de postes, transmises par la commune sont claires et précises, et contiennent notamment un volet important relatif au conseil aux services prescripteurs.

## **7.2 Le processus des achats centralisé**

La passation des marchés en procédure formalisée est centralisée au niveau du service de la commande publique. Une fiche de besoins et un projet de cahier des charges sont transmis par les services opérationnels, qui rédige les pièces administratives, publiées après validation de l'élu de secteur et du service de la commande publique. L'analyse des offres est partagée entre le service prescripteur et celui de la commande publique, et validée par le service de la commande publique. L'exécution et le suivi des marchés sont confiés aux services opérationnels, le service de la commande publique intervenant pour les éventuelles évolutions (avenants, nantissements, mises au point).

## **7.3 La politique des achats formalisée**

La commune a lancé fin 2018 une analyse de l'organisation des procédures et des pratiques liées à la commande publique et aux achats. Cette analyse se base sur le recensement des activités des gestionnaires de la commande publique, afin d'identifier les axes d'amélioration dans le processus de la fonction achat et la réorientation des missions des gestionnaires de la commande publique.

La commune a indiqué que les enjeux de cette démarche étaient de renforcer la sécurité juridique des consultations lancées, améliorer l'efficacité des achats réalisés, en conservant la qualité de service rendu à la population.

Ce travail a abouti à une note d'orientation sur l'organisation future de la fonction commande publique, ainsi qu'à une proposition stratégique sur l'optimisation de la commande publique.

La proposition stratégique sur l'optimisation de la commande publique propose une meilleure prise en compte de l'aspect économique et financier « la commande publique étant vue encore trop souvent sous le prisme juridique et procédural ». La démarche proposée passe par une analyse organisationnelle et qualitative de la fonction achats/commande publique, et propose un plan d'actions pour élaborer, piloter, évaluer et diffuser une politique d'achat.

Cette démarche inclut notamment la création d'un « comité des achats », organe stratégique composé d'élus et membres de la direction, afin de définir en début d'année des objectifs et des lignes directrices concernant l'ensemble du périmètre de la politique achats. Le service de la commande publique indique que ce comité devrait être mis en place par la nouvelle majorité.

Elle prévoit également une évaluation sur la base d'indicateurs alimentant des tableaux de bords de suivi de la performance des achats, sur laquelle le comité des achats pourrait se prononcer, et donner ses grandes orientations stratégiques en début d'année par exemple. La chambre encourage cette démarche de suivi et d'orientation, qui permettra d'analyser et d'identifier les marges de progression de la performance de l'achat public de la commune.

Elle prévoit enfin le renforcement du « *sourcing* » et de la diffusion de la politique achat en interne, le renforcement des liens et leur formalisation avec les réseaux d'acheteurs externes locaux (comme l'EPT). Des réunions sont organisées une à deux fois par an.

La note d'orientation propose un plan d'actions consistant en un diagnostic des processus (effectué en 2019, par questionnaires adressés aux services), puis la formalisation de la politique achats. Ces actions ont été effectivement menées, et ont abouti à :

- la rédaction d'un guide interne de la commande publique, ayant pour vocation d'être le référentiel interne des pratiques relatives à la commande publique. Le document présenté est un document de travail, encore incomplet, et non encore validé par la direction ou les élus. Sa présentation atteste toutefois de la bonne exécution du plan d'actions décidé en 2019 ;
- une cartographie des achats, appuyée sur une nomenclature interne, complète et précise, en cours de finalisation ;
- une cartographie des risques, comprenant une étude préalable sur les avenants passés, et référençant les bonnes pratiques pour s'en prémunir.

La formalisation de la politique d'achats, en cours de finalisation, est établie sur une base qui paraît robuste, prenant en compte les aspects juridiques et de performance économique. S'il est trop tôt pour en analyser les résultats, la chambre constate que le processus de formalisation lancé fin 2018, a été mené au rythme prévu par les deux plans d'actions définis. La chambre encourage la commune à poursuivre cette démarche, dans une logique d'amélioration de la performance des achats, afin de lui permettre d'améliorer ses marges de manœuvre, notamment en investissement.

#### 7.4 De nombreux achats hors marchés

Les achats que la commune réalise hors de toute procédure de passation représentent en 2019 26,6 % en section de fonctionnement (en augmentation sur la période) et 10,7 % en section d'investissement (variable sur la période).

**Tableau n° 35 : Évolution du volume d'achats effectués hors de toute procédure de passation**

En M€		2015	2016	2017	2018	2019
Fonctionnement	<b>Total chapitre 011</b>	13,02	12,72	13,04	12,92	14,07
	Dont achats soumis à concurrence	9,67	9,03	9,24	9,08	10,28
	<b>Achats hors marché</b>	<b>2,00</b>	<b>2,01</b>	<b>2,09</b>	<b>2,37</b>	<b>2,66</b>
	Achats dans le cadre de marchés	7,29	6,75	6,85	6,43	7,34
	<b>Part des achats réalisés hors marché (en %)</b>	<b>21,54</b>	<b>22,94</b>	<b>23,37</b>	<b>26,96</b>	<b>26,57</b>
Investissement	Total des achats en sections d'investissement	5,37	8,11	14,30	10,52	13,74
	Dont achats soumis à concurrence	5,35	7,56	11,78	8,03	12,92
	<b>Achats hors marchés</b>	<b>0,80</b>	<b>0,94</b>	<b>0,76</b>	<b>0,99</b>	<b>1,37</b>
	Achats effectués dans le cadre de marchés	4,55	6,61	11,03	7,04	11,54
	<b>Taux hors marché (en %)</b>	<b>14,95</b>	<b>12,49</b>	<b>6,44</b>	<b>12,35</b>	<b>10,63</b>

*Source : CRC, d'après le fichier des mandats de 2015 à 2018, et après retraitement des achats non soumis, en raison de leur objet ou de la nature du cocontractant, au droit de la commande publique.*

La part du hors marché, particulièrement élevée en section de fonctionnement, augmente en fin de période. Elle concerne essentiellement les fournitures non stockées, les prestations de services pour fêtes et cérémonies, des prestations de maintenance, les fournitures de petit équipement et l'affranchissement.

**Tableau n° 36 : Structure des principales dépenses hors-marché du chapitre 011 (en €)**

Étiquettes de lignes	2015	2016	2017	2018	2019	Total général
60628 - Autres fournitures non stockées	369 149,79	280 886,98	320 866,27	298 540,02	336 234,29	1 605 677,35
6232 - Fêtes et cérémonies	194 403,94	254 263,31	314 387,23	333 850,90	347 217,19	1 444 122,57
6156 – Maintenance	119 979,60	147 842,61	127 621,18	344 239,42	120 538,43	860 221,24
60632 - Fournitures petit équipement	94 474,08	145 476,69	129 331,43	125 544,65	172 552,08	667 378,93
6261 – Affranchissement	123 056,89	113 079,80	100 407,39	95 946,80	117 141,33	549 632,21
6184 - Versements a des organismes de formation	59 066,48	105 677,50	120 593,68	118 571,71	115 828,19	519 737,56
611 - Contrats de prestations de service	61 905,07	108 021,64	86 565,51	110 123,20	86 317,72	452 933,14
6135 - Locations mobilières	64 009,38	74 623,16	61 820,22	89 306,65	82 046,74	371 806,15
6188 - Autres frais divers	86 917,45	75 775,53	101 770,46	42 641,37	61 469,88	368 574,69
61551 - Matériel roulant	74 289,14	73 907,66	68 398,72	78 767,62	50 376,23	345 739,37

Source : CRC, d'après le fichier des mandats de 2015 à 2018, et après retraitement des achats non soumis, en raison de leur objet ou de la nature du cocontractant, au droit de la commande publique

La part du hors-marché en investissement concerne essentiellement les constructions, et les installations, outillages techniques. Sur chacun de ces comptes cette part est ventilée sur de nombreux fournisseurs, n'intervenant la plupart du temps que sur une seule opération.

Une analyse des achats réalisés auprès de 12 titulaires cumulant un nombre important de marchés et des volumes significatifs d'achat hors procédure montre que la quasi-totalité des achats hors procédure auraient pu être réalisés dans le cadre d'un marché en cours d'exécution (Cf. annexe n° 12).

Cette analyse révèle qu'un nombre important de ces achats hors procédure le sont du fait d'un non-renouvellement de marché, sur un exercice (en particulier l'exercice 2017). Les mêmes achats sont alors effectués auprès du même prestataire, mais hors de toute procédure de passation. Cette pratique est juridiquement fragile et révèle une mauvaise anticipation des besoins, et des procédures qui ne sont pas initiées dans les délais.

D'autres achats ne font plus l'objet de procédures de passation depuis plusieurs exercices, alors qu'ils l'étaient intégralement auparavant.

Le volume des achats hors marché en section de fonctionnement reste donc trop important, et augmente. Il expose la commune à des risques juridiques. Il la prive également des économies qui résulteraient d'une mise en concurrence accrue des candidats susceptibles de répondre à ses besoins.

Sur ce point, la commune a indiqué que le service de la commande publique a identifié un certain nombre de domaines pour lesquels des marchés pourraient être passés, et en prévoit la mise en œuvre prochaine (réparation de matériel, l'acquisition de petit électroménager, et les prestations d'intervenants scolaires et autres).

**Recommandation performance 8 : Revoir les procédures de recours aux achats effectués hors de toute procédure de passation et procéder à une meilleure anticipation des renouvellements de marchés, à la définition précise des besoins pour les marchés existants et à l'intégration de nouveaux domaines non encore couverts par des marchés.**

## ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure .....	63
Annexe n° 2. Répartition des logements sociaux de la commune .....	64
Annexe n° 3. Organigramme de la fonction financière .....	65
Annexe n° 4. Réglementation relative à la fiabilité comptable et financière .....	66
Annexe n° 5. Rapprochements des états de l'actif de l'ordonnateur et du comptable 2019.	69
Annexe n° 6. Fiabilité comptable.....	71
Annexe n° 7. Tableau présentant la dette structurée restante.....	72
Annexe n° 8. Conséquences de la crise sanitaire .....	73
Annexe n° 9. Organigrammes de la commune.....	74
Annexe n° 10. Organigramme de la fonction RH.....	75
Annexe n° 11. Heures supplémentaires.....	76
Annexe n° 12. Analyse relative aux commandes réalisées, hors marché, par fournisseur, pour une prestation identique .....	80
Annexe n° 13. Glossaire des sigles.....	81

**Annexe n° 1. Déroulement de la procédure**

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Noisy-le-Sec (93) a porté sur les exercices 2015 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Monsieur Olivier Sarrabeyrouse, maire actuelle,
- Monsieur Laurent Rivoire, ancien maire.

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

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence		

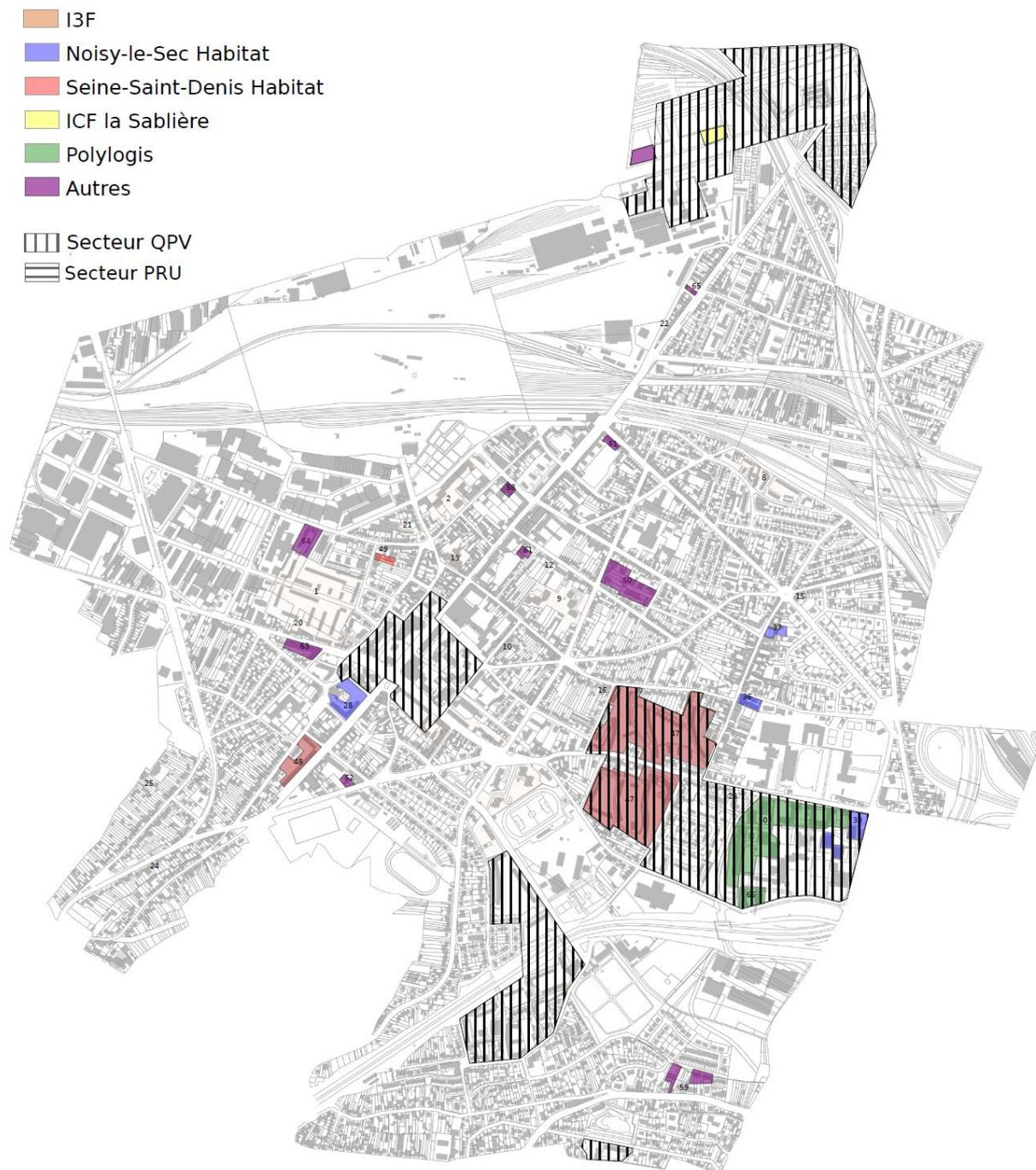
Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	16 juillet 2020	Laurent Rivoire
	16 juillet 2020	Olivier Sarrabeyrouse
Entretien de début de contrôle	24 juillet 2020	Olivier Sarrabeyrouse
Entretien de fin d'instruction	11 février 2021	Laurent Rivoire
	18 février 2021	Olivier Sarrabeyrouse

Délibéré concernant le :	Date du délibéré
Rapport d'instruction provisoire	24 mars 2021
Rapport d'instruction définitif	2 septembre 2021

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	2	19 mai 2021	Laurent Rivoire Olivier Sarrabeyrouse
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	4	19 mai 2021	
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	Nombre		Date
	2		13 juillet 2021 Ancien ordonnateur 16 juillet 2021 Commune

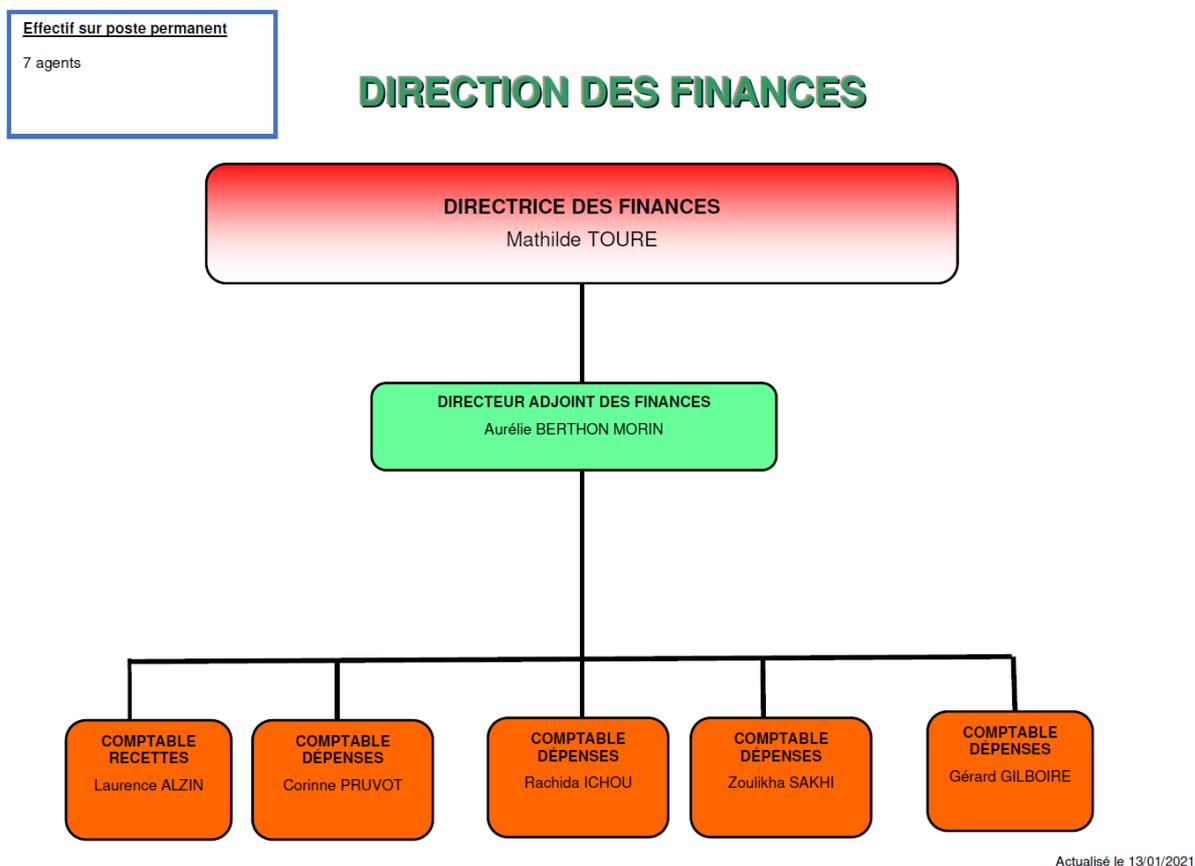
Envoi du rapport d'observations définitives	2	21/10/2021	Olivier Sarrabeyrouse
			Laurent Rivoire
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	Nombre		Date
	1		15/11/2021

## Annexe n° 2. Répartition des logements sociaux de la commune

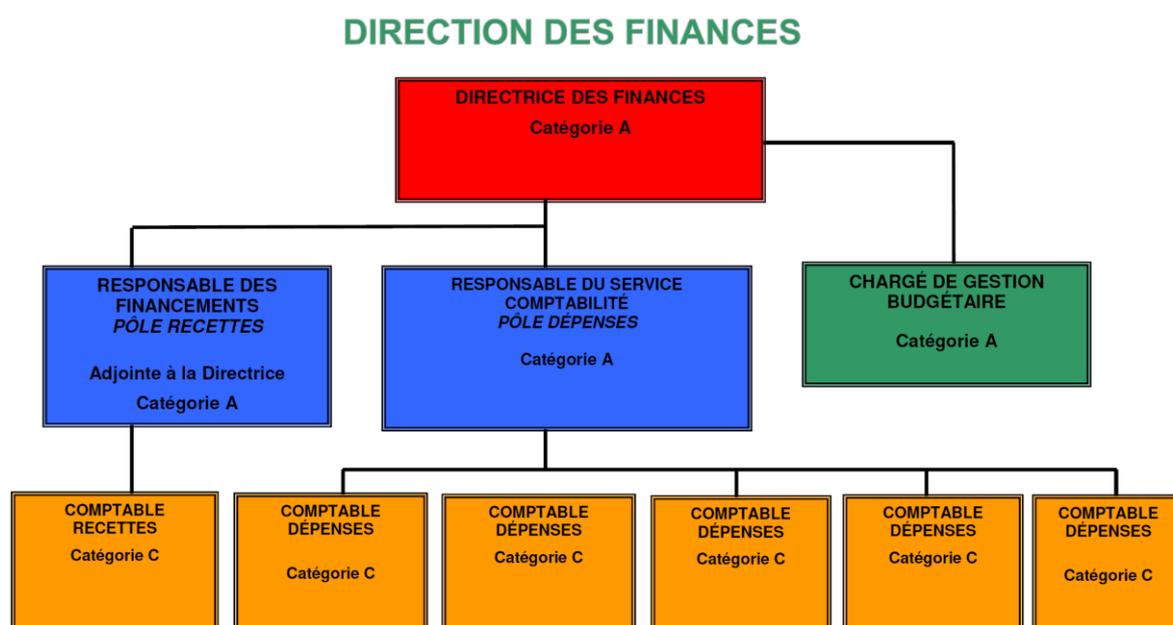


### Annexe n° 3. Organigramme de la fonction financière

#### Organisation actuelle



#### Organisation avant 2018



## **Annexe n° 4. Réglementation relative à la fiabilité comptable et financière**

### **Réglementation relative à la publicité des documents budgétaires (partie 4.2)**

L'article R. 2313-8 du CGCT dispose que les documents budgétaires de la commune sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, dans un délai d'un mois à compter de leur adoption.

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités locales (CGCT) prévoit l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, l'évolution et les caractéristiques de l'endettement, dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif.

Dans sa dernière version après les modifications apportées respectivement par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam et par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), il précise que : « *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. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Les documents budgétaires, dont la forme et le contenu sont normalisés<sup>68</sup>, doivent être accompagnés de notes explicatives de synthèse (article L. 2121-12 du CGCT applicable aux communes de plus de 3 500 habitants). De même, l'article L. 2313-1 du même code, tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>69</sup>, prévoit à son 23<sup>e</sup> alinéa que la commune joint au projet de budget et de compte administratif une « *présentation brève et synthétique* » retraçant les informations financières essentielles, « *afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ». L'article L. 2313-1 du CGCT, tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, prévoit à son 24<sup>e</sup> alinéa que la commune met en ligne sur son site internet la présentation synthétique accompagnant le budget, la note explicative de synthèse jointe au budget et compte administratif (pour les communes de plus de 3 500 habitants) ainsi que le rapport préalable au débat sur les orientations budgétaires de l'exercice. L'article R. 2313-8 du CGCT précise que cette mise en ligne se fait sous un format intégral, gratuit et non modifiable, dans un délai d'un mois après leur adoption définitive.

### **Réglementation relative au contenu des rapports d'orientation budgétaire**

Les ROB doivent contenir un certain nombre d'informations, en application de l'article D. 2312-3<sup>70</sup> du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ces exigences se répartissent selon deux axes :

- l'information doit être particulièrement détaillée sur certains postes stratégiques où à risque : investissements, dette, fiscalité locale et masse salariale ;
- l'information doit être prospective : le ROB doit éclairer à la fois sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir et sur leurs conséquences à moyen terme.

<sup>68</sup> Les annexes aux documents budgétaires sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction comptable.

<sup>69</sup> Article 107. Entrée à vigueur le 9 août 2015.

<sup>70</sup> Modifié par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

De plus, L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 impose aux collectivités, à l'occasion de la présentation du rapport, d'afficher leurs objectifs en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et de leur besoin de financement. La loi de programmation fixe un objectif national de limitation de la dépense publique à + 1,2 % par an, inflation comprise, afin d'économiser 13 milliards d'euros à l'horizon 2022. Même si toutes les collectivités ne sont pas concernées par la signature d'un contrat avec le préfet, et même si aucune sanction financière " individuelle " n'est prévue pour elles, elles seront néanmoins tenues de présenter leur rapport de telle sorte à démontrer qu'elles intègrent ces objectifs nationaux dans leur propre budget.

### **Réglementation relative aux provisions**

Le provisionnement permet de constater une dépréciation ou un risque. Comptablement, l'opération se traduit à la fois 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 à l'article R. 2321-2 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'irrécouvrabilité des créances, estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ;
- enfin, selon les dispositions de l'article 94 de la loi Maptam, les provisions relatives aux emprunts à risque souscrits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 constituent une dépense obligatoire.

### **Réglementation relative aux durées d'amortissement des immobilisations**

Amortissement des immobilisations constituant des dépenses obligatoires :

- les immobilisations incorporelles enregistrées sur les comptes 202 « Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre », 2031 « Frais d'études » (non suivis de réalisation), 2032 « Frais de recherche et de développement », 2033 « Frais d'insertion » (non suivis de réalisation), 204 « Subventions d'équipement versées », 205 « Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires » et 208 « Autres immobilisations incorporelles » à l'exception des immobilisations qui font l'objet d'une provision ;
- les immobilisations corporelles enregistrées sur les comptes 2156, 2157, 2158 et 218. - les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif. Sont donc amortissables à ce titre les biens enregistrés sur les comptes 2114, 2132 et 2142. À l'exception des plantations d'arbres et d'arbustes comptabilisés sur les comptes 2121, 21721 et 2221, les agencements et aménagements de terrains ne sont pas amortissables.

### **Réglementation relative à l'amortissement des subventions versées**

L'article R. 2321-1 du CGCT modifié par le décret n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 dispose que les subventions d'équipement versées, « ...sont amorties sur une durée maximale de cinq ans lorsque la subvention finance des biens mobiliers, du matériel ou des études, de quinze ans lorsqu'elle finance des biens immobiliers ou des installations et de trente ans lorsqu'elle finance des projets d'infrastructure d'intérêt national ; les aides à l'investissement des entreprises ne relevant d'aucune de ces catégories sont amorties sur une durée maximale de cinq ans. ». Ces dispositions s'appliquaient à compter de 2012.

Par la suite, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'article R. 2321-1 du CGCT, tel que modifié par le décret n°2015 du 29 février 2015 a étendu à 30 ans la durée maximale d'amortissement de la subvention destinée à financer des biens immobiliers ou des installations, et à 40 ans celle relative aux subventions finançant des projets d'infrastructure d'intérêt national.

### **Réglementation relative aux frais d'étude**

Les frais d'études effectués par des tiers en vue de la réalisation d'investissements sont imputés directement au compte 2031 « Frais d'études ».

Les frais d'études enregistrés au compte 2031 sont ensuite virés à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23) lors du lancement des travaux par opération d'ordre budgétaire.

S'il est constaté que les frais d'études ne seront pas suivis de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans : le compte 6811 « Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles » est débité par le crédit du compte 28031 « Frais d'études ».

Les frais d'études entièrement amortis sont sortis du bilan. Le comptable crédite le compte 2031 par le débit du compte 28031 à due concurrence par opération d'ordre non budgétaire. Il est rappelé que les frais d'études générales qui ne sont pas menées en vue de la réalisation d'un investissement s'imputent au compte 617 « Études et recherches ».

### **Réglementation relative à la mise en service des immobilisations**

Lorsque ces immobilisations sont mises en service, le montant correspondant présent au compte 23 doit être transférées au compte 21 par une opération de crédit d'ordre non budgétaire du compte 23. L'apurement du compte 23 participe de la sincérité du résultat.

Les immobilisations en cours doivent normalement être régulièrement soldées (en principe, lors de l'exercice au cours duquel elles commencent à être utilisées pour leur destination finale) par un transfert des comptes 231 aux comptes 21.

En effet, le maintien de sommes élevées en immobilisations en cours a pour effet d'augmenter artificiellement le résultat en différant la charge d'amortissement des biens correspondants, qui ne s'applique qu'après la comptabilisation de ces biens en immobilisations. Une telle situation peut aussi entraîner des retards de recouvrement des recettes en provenance du FCTVA, dont l'inscription en immobilisations définitives constitue un fait générateur.

### **Réglementation relative aux rattachements de charges et de produits**

Selon l'instruction M14, tome II, le principe de rattachement peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice.

Toutefois, il importe de conserver chaque année, une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes ». Cette disposition, obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, trouve son fondement dans les grands principes comptables, en particulier à l'article 57 (4°) du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Chaque collectivité peut déterminer, sous sa propre responsabilité et compte tenu du volume de ses dépenses et recettes, un seuil significatif à partir duquel elle va procéder au rattachement (Cf. Instruction budgétaire et comptable M14).

## Annexe n° 5. Rapprochements des états de l'actif de l'ordonnateur et du comptable 2019

2019						
Numéro de compte	Valeur historique			Valeur nette comptable		
	Inventaire CM	Comptable	Écart	Inventaire CM	Comptable	Écart
202 "Frais réalisation doc urb et num cadast"	177 275,52	129 701,75	47 573,77	177 275,52	129 701,75	47 573,77
<b>2031 "Frais d'études"</b>	<b>5 506 488,45</b>	<b>1 462 522,00</b>	<b>4 043 966,45</b>	<b>4 505 403,50</b>	<b>372 099,00</b>	<b>4 133 304,50</b>
2032 "Frais de recherche et de développement"	17 485,52		17 485,52	0,00		0,00
2033 "Frais d'insertion"	711,90		711,90	711,90		711,90
<b>TOTAL 203</b>	<b>5 524 685,87</b>	<b>1 462 522,00</b>	<b>4 062 163,87</b>	<b>4 506 115,40</b>	<b>372 099,00</b>	<b>4 134 016,40</b>
2041631 "Biens mobiliers, matériel et étude (subv théâtre)"	109 000,00	10 900,00	98 100,00	103 733,33	10 900,00	92 833,33
204173 "Autres EP "Projets d'infrastructures d'intérêt national"		30 720,00	- 30 720,00		30 720,00	- 30 720,00
20417 "Autres établissements publics locaux"	30 720,00		30 720,00	12 800,00		12 800,00
20418 "Autres organismes publics"	672 195,44		672 195,44	226 087,09		226 087,09
204181 "Biens mobiliers, matériel et études"	735 384,62	1 390 078,00	- 654 693,38	564 698,53	1 200 114,38	- 635 415,85
204182 "Bâtiments et installations"	15 000,00	15 000,00	0,00	8 000,00	11 000,00	- 3 000,00
2042 "Subv aux personnes de droit privé"	2 000 000,00		2 000 000,00	2 000 000,00		2 000 000,00
20422 "Bâtiments et installations"	2 652 793,80	1 595 640,00	1 057 153,80	1 337 881,80	639 856,00	698 025,80
20423 "Projet d'infrastructures d'intérêt natio"		5 000,00	- 5 000,00		5 000,00	- 5 000,00
<b>TOTAL c/204</b>	<b>6 215 093,86</b>	<b>3 047 338,00</b>	<b>3 167 755,86</b>	<b>4 253 200,75</b>	<b>1 897 590,38</b>	<b>2 355 610,37</b>
205 "Conc. Dr. Sim. Brev. Lic. Mark. Proc"	439 530,09		439 530,09	46 923,26		46 923,26
2051 "Concessions, droits similaires"	1 183 999,99	1 643 108,00	-459 108,01	382 128,00	?	?
<b>TOTAL C/205</b>	<b>1 623 530,08</b>	<b>1 643 108,00</b>	<b>- 19 577,92</b>	<b>429 051,26</b>	<b>0,00</b>	<b>429 051,26</b>
2111 "Terrains nus"	16 955 366,85	13 204 615,00	3 750 751,85	14 941 788,84	13 204 615,00	1 737 173,84
2112 "Terrains et voirie"	347 199,01	255 071,17	92 127,84	347 199,00	255 071,17	92 127,83
2113 "Terr. Am. autres que voirie"	7 113 750,43	6 300 788,16	812 962,27	7 113 750,43	6 300 788,16	812 962,27
2115 "Terrains bâtis"	56 297,12	56 297,12	0,00	0,00	56 297,12	- 56 297,12
2116 "Cimetières"	1 514 741,75	1 533 864,57	- 19 122,82	1 514 741,75	1 533 864,57	- 19 122,82
2118 "Autres terrains"	259 810,97	1 190 998,20	- 931 187,23	259 810,97	1 190 998,20	- 931 187,23
<b>TOTAL 211</b>	<b>26 247 166,13</b>	<b>22 541 634,22</b>	<b>3 705 531,91</b>	<b>24 177 290,99</b>	<b>22 541 634,22</b>	<b>1 635 656,77</b>
2121 "Plantation d'arbres et d'arbustes"	1 050 288,19	1 033 679,00	16 609,19	1 050 288,19	1 033 679,00	16 609,19
<b>TOTAL 212</b>	<b>1 050 288,19</b>		<b>1 050 288,19</b>			<b>0,00</b>
21311 "Hôtel de Ville"	14 681 867,62	17 126 839,00	- 2 444 971,38	14 681 867,62	17 126 839,00	- 2 444 971,38
21312 "Bâtiments scolaires"	44 814 454,92	67 350 145,00	- 22 535 690,08	44 814 454,92	67 350 145,00	- 22 535 690,08
21316 "Équipements du cimetière"	107 897,40	110 618,00	-2 720,60	107 897,40	110 618,00	- 2 720,60
21318 "Autres bâtiments publics"	39 780 479,68	71 308 878,00	- 31 528 398,32	39 469 313,34	71 308 878,00	- 31 839 564,66
2132 "Immeubles de rapport"	520 251,76	505 331,77	14 919,99	474 517,05	505 331,77	- 30 814,72
2135 "Instal. gén., Ag., Am. des Const."	298 072,86	2 662 109,14	- 2 364 036,28	298 072,86	2 662 109,14	- 2 364 036,28
21352 INST. GLES. - ACCESSIBILITE	849 803,75		849 803,75	849 803,75		849 803,75
2138 "Autres constructions"	8 335 766,73	5 742 995,00	2 592 771,73	6 971 661,63	5 742 995,00	1 228 666,63
<b>TOTAL 213</b>	<b>109 388 594,72</b>	<b>164 806 915,91</b>	<b>- 55 418 321,19</b>	<b>107 667 588,57</b>	<b>164 806 915,91</b>	<b>- 57 139 327,34</b>
2151 "Réseaux de voirie"	6 305 015,36	10 562 406,48	- 4 257 391,12	6 305 015,36	10 562 406,48	- 4 257 391,12
2152 "Installations de voirie"	6 895 656,64	9 782 447,00	- 2 886 790,36	6 467 255,98	9 780 629,00	- 3 313 373,02
21534 "Réseaux d'électrification"	68 208,58	68 208,58	0,00	68 208,58	68 208,58	0,00
21538 "Autres réseaux"	29 245 716,22	28 405 620,00	840 096,22	29 245 716,22	28 405 620,00	840 096,22
21568 "Autre mat. de déf. Civile"	213 813,74	271 143,43	- 57 329,69	46 948,98	?	?
2157 "Mat. et outillage de voirie"	82 647,96		82 647,96	2 374,27		2 374,27
21578 "Autre mat. et outil. de voirie"	242 013,84	411 219,69	- 169 205,85	18 610,19	107 524,32	- 88 914,13
2158 "Autres inst. mat. outil. techn"	10 331 188,20	10 799 744,22	- 468 556,02	2 270 174,05	6 376 957,41	- 4 106 783,36
21581 "Bacs conteneurs Teom"	13 916,00		13 916,00	0,00		0,00
<b>TOTAL 215</b>	<b>53 398 176,54</b>	<b>60 300 789,40</b>	<b>- 6 902 612,86</b>	<b>44 424 303,63</b>	<b>55 301 345,79</b>	<b>- 10 877 042,16</b>

Commune de Noisy-le-Sec (93) – exercices 2015 et suivants – **Rapport d'observations définitives**

2019						
Valeur historique				Valeur nette comptable		
Numéro de compte	Inventaire CM	Comptable	Écart	Inventaire CM	Comptable	Écart
2161 "Œuvres et objets d'art"	3658,78	3 658,78	0,00	3 658,78	3 658,78	0,00
2168 "Autres collect" et œuvres art"	23 850,7	22 350,94	1 499,76	23 850,7	22 350,94	1 499,76
21728 "Autres agentct et améngt terrains"		92 098,41	- 92 098,41		92 098,41	- 92 098,41
2181 "Instal. Gén., Ag. et Am. Div."	16 892 415,58	12 068 438,45	4 823 977,13	16 882 887,04	12 058 909,91	4 823 977,13
2182 "Matériel de transport"	5 244 129,41	5 231 893,00	12 236,41	1 800 943,46	2 002 744,52	- 201 801,06
2183 "Mat.de bureau et Mat. Inform"	5 957 243,60	6 004 335,79	- 47 092,19	1 169 994,25	?	?
2184 "Mobilier"	3 913 141,89	3 961 050,00	- 47 908,11	484 701,93	?	?
2188 "Autres immo corporelles"	1 876 623,86	4 158 833,54	- 2 282 209,68	1 538 118,41	3 820 327,97	- 2 282 209,56
<b>TOTAL 218</b>	<b>33 883 554,34</b>	<b>31 424 550,78</b>	<b>2 459 003,56</b>	<b>21 876 645,09</b>	<b>17 881 982,40</b>	<b>3 994 662,69</b>
2313 "Constructions"	57 437 282,84	13 705 731,35	43 731 551,49	57 437 282,84	13 705 731,35	43 731 551,49
2315 "Instal., Mat.et Out. Tech".	21 312 562,67	7 161 207,98	14 151 354,69	21 312 562,67	7 161 207,98	14 151 354,69
2316 "Rest. Coll. et œuvres d'art"	1499,98	2 999,74	- 1 499,76	1 499,98	2 999,74	- 1 499,76
2318 "Autres immo. corpor. en cours"	9 376 631,61	20 447,38	9 356 184,23	5 911 769,82	20 447,38	5 891 322,44
<b>TOTAL 231</b>	<b>88 127 977,10</b>	<b>20 890 386,45</b>	<b>67 237 590,65</b>	<b>84 663 115,31</b>	<b>20 890 386,45</b>	<b>63 772 728,86</b>
238 "Av. versées com. Immo. Corp."	666 164,27	46 614,42	619 549,85	666 164,27	46 614,42	619 549,85
<b>TOTAL 238</b>	<b>666 164,27</b>	<b>46 614,42</b>	<b>619 549,85</b>	<b>666 164,27</b>	<b>46 614,42</b>	<b>619 549,85</b>
2423 "Immob mises à dispo EPCI"		6 973 162,02	- 6 973 162,02		6 973 162,02	- 6 973 162,02
<b>TOTAL 242</b>		<b>6 973 162,02</b>	<b>- 6 973 162,02</b>		<b>6 973 162,02</b>	<b>- 6 973 162,02</b>
261 "Titres de participation"		1 720 805,95	- 1 720 805,95		1 720 805,95	- 1 720 805,95
<b>TOTAL 261</b>						
275 "Dépôts et cautionnements versés"		33 298,18	- 33 298,18		33 298,18	- 33 298,18
<b>TOTAL 275</b>						
276341 "Créances sur les cnes membres du gfp"		405 000,00	- 405 000,00		405 000,00	- 405 000,00
276351 "Créances sur gfp de rattachement"		4 122 790,00	- 4 122 790,00		4 122 790,00	- 4 122 790,00
2764 "Créances particul et aut pers droit priv"		6 001 274,68	- 6 001 274,68		6 001 274,68	- 6 001 274,68
2766 "Créances locations-acquisitions"		15 624,74	- 15 624,74		15 624,74	- 15 624,74
<b>TOTAL 276</b>		<b>10 544 689,42</b>	<b>- 10 544 689,42</b>		<b>10 544 689,42</b>	<b>- 10 544 689,42</b>
<b>Total général</b>	<b>326 330 016,10</b>	<b>326 717 303,63</b>	<b>- 387 287,53</b>	<b>293 918 548,46</b>	<b>304 292 013,02</b>	<b>- 12457237,72</b>
<b>Total 20 a 23</b>	<b>326 330 016,10</b>	<b>307 445 348,06</b>	<b>18 884 668,04</b>	<b>293 918 548,46</b>	<b>285 020 057,45</b>	<b>6 814 717,85</b>

Source : données transmises par la commune et par le comptable public

## Annexe n° 6. Fiabilité comptable

## 4.3.4. L'amortissements des immobilisations

Tableau n° 37 : Amortissement des subventions d'équipement

	2015	2016	2017	2018	2019
Subventions d'équipement aux personnes privées (c/2042) solde	1 770 640	1 774 640,00	1 685 640,00	1 685 640,00	1 645 640,00
Subventions d'équipement aux personnes publiques (c/2041) solde	1 085 567,05	1 150 484,65	1 228 044,84	1 419 974,58	1 544 798,58
Solde du c/28042 amortissement subventions aux personnes privées	155 000	481 328	807 656	1 045 784	1 324 912,00
Flux au crédit du c/28042 amortissement réalisés sur subventions aux personnes privées	155 000	326 328,00	326 328,00	327 128,00	319 128,00
Débit du c/28042 op non budgétaires subventions aux personnes privées sorties du bilan	0	0	0	89 000,00	40 000,00
<b>% des subv. ayant fait l'objet d'un amortissement</b>	<b>8,7</b>	<b>27</b>	<b>47</b>	<b>62</b>	<b>80</b>
Débit du c/28042 op non budgétaires subventions aux personnes privées sorties du bilan	0	0	0	89 000,00	40 000,00
Solde du c/28041 Amortissement subventions aux personnes publiques	321 376,26	389 501,62	466 200,60	548 070,26	642 735,24
Amortissement subventions aux personnes publiques flux au crédit du c/28041	321 376,26	68 125,36	76 698,98	81 869,66	94 664,98
<b>% des subv. ayant fait l'objet d'un amortissement</b>	<b>29,6</b>	<b>33</b>	<b>37</b>	<b>38</b>	<b>41</b>
Débit du c/28041 op non budgétaires	7 222 284,12	0	0	0	0

Source : comptes de gestion

## 4.3.5. Comptes d'immobilisations en cours

Tableau n° 38 : Compte 2313 « Constructions »

	Balance d'entrée	Opérations au débit budgétaire	Opérations au crédit budgétaire	Opérations au débit non budgétaire	Opérations au crédit non budgétaire	Solde du c/
<b>2015</b>	18 276 602,51	1 224 249,70	22 500,00	0	17 678 576,03	1 799 776,18
<b>2016</b>	1 799 776,18	560 920,26	0	0	1 201 749,70	1 158 946,74
<b>2017</b>	1 158 946,74	3 908 386,03	0	0	0	5 067 332,77
<b>2018</b>	5 067 332,77	7 736 993,98	0	0	3 916 857,68	8 887 469,07
<b>2019</b>	8 887 469,07	5 364 782,54	0	0	546 520,26	13 705 731,35

Source : comptes de gestion

Tableau n° 39 : Compte 2315 « Installations matériel et outillage techniques »

	Balance d'entrée	Opérations au débit budgétaire	Opérations au crédit budgétaire	Opérations au débit non budgétaire	Opérations au crédit non budgétaire	Solde
<b>2015</b>	3 386 328,16	1 637 583,70	0	0	3 378 637,40	1 645 274,46
<b>2016</b>	1 645 274,46	2 989 219,38	0	0	1 637 583,70	2 996 910,14
<b>2017</b>	2 996 910,14	3 038 408,68	0	0	0	6 035 318,82
<b>2018</b>	6 035 318,82	1 060 261,24	0	0	3 498 976,73	3 596 603,33
<b>2019</b>	3 596 603,33	3 564 604,65	0	0	0	7 161 207,98

Source : comptes de gestion

**Annexe n° 7. Tableau présentant la dette structurée restante**

Référence	Prêteur	CRD	Durée résiduelle	Taux initial (en %)	Taux fin 2019 (en %)	Phase d'intérêts		
						Début	Fin	Taux
2007_002	Société Générale	887 012	9 ans	3,95	19,5	2014	2017	3,95 % si CMS 10A GBP $\geq$ 4,10 % sinon 5,68 % + 5 * (4,10 % - CMS 10A GBP)
2007_001	Société Générale	3 675 208	10,8 ans			2012	2026	5,85 % - 5 x (Inflation européenne - Inflation française) Si Inflation française $\geq$ - 1,00 % le taux payé est alors flooré à 0,00 %, correspondant à une inflation européenne supérieure à l'inflation française d'au moins 1,17 % Si Inflation française < - 1,00 %, taux payé = 0,85 % - 5 x Inflation européenne (flooré 0,00 %, correspondant à une Inflation européenne > 0,17 %
						2026	2029	Fixe 3,25 %
2010_003	Société Générale	1 116 435	11,2 ans		9,94	2012	2030	5,00 % - 5 x (Inflation européenne - Inflation française) Le taux payé est flooré à 3,50 %, correspondant à une inflation européenne supérieure à l'inflation française d'au moins 0,30 %

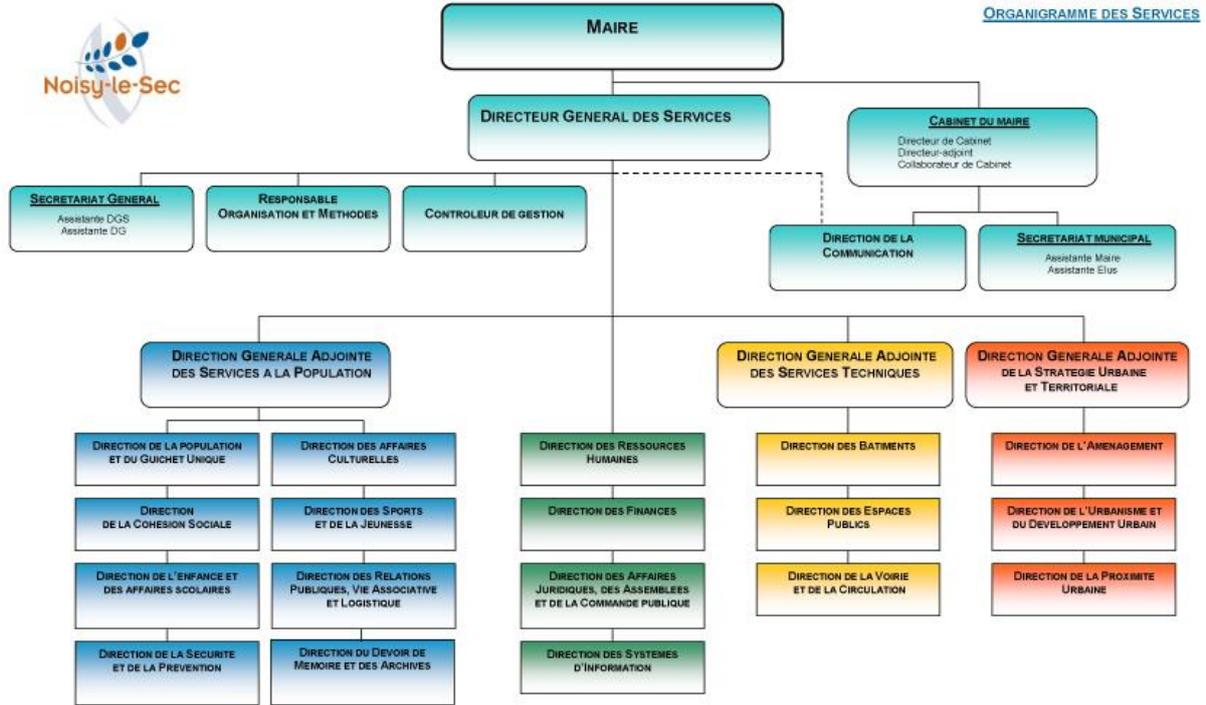
Source : CRC à partir des données transmises par la commune

**Annexe n° 8. Conséquences de la crise sanitaire**

Impact Sanitaire	Impact Activité	Impact Recettes
<b>Fonctionnement</b>	<b>Fonctionnement</b>	<b>Fonctionnement</b>
Solution Hydroalcoolique 12 229	Propreté urbaine (marché aux comestibles) - 3 162	Recettes Enfance - 596 491
Gel Hydroalcoolique 14 744	Nettoyage des bâtiments - 39 619	Recettes Petite enfance - 85 847
Vivucide 13 274	Frais de gardiennage - 48 038	Reliquat "bons alimentaires" - 60 000
Masques jetables 31 123	Carburant - 21 000	Séjours jeunesse - 26 000
Masques tissus 169 973	Location de cars (événements annulés) - 30 000	Recettes CMS - 31 000
Ruban signalisation 2 931	Location de cars (nouveaux événements) 6 000	Recettes CAF 190 000
Bobines essuie mains 15 449	Dépenses diverses non réalisées par les services - 133 890	Droits de mutation - 150 000
Tissus fabrication masques 2 400	Barrière de sécurité - 7 680	Dotation solidarité communautaire 274 000
Savon liquide 2 511	Achat de repas - 115 600	Subvention Etat masques 50 000
Gants 2 347	Évènement estival - 53 000	redevance marché aux comestibles - 25 000
Pulvérisateurs 1 150	Nouvelles activités jeunesse - 53 000	TLPE - 45 000
Piles distributeurs 905	Communication (événements annulés+ nouveaux ) 1 912	Remise de loyer - 5 000
Produits rentrée de septembre 2 945	Centres de Loisir 22 300	Droits de voirie - 20 000
Surlunettes/visières 1 617	Dispositif itinérant 7 120	Droits de terrasse - 11 500
Blouses 2 951	Ecoles ouvertes 36 650	Location de gymnase - 1 000
Tuniques 4 017	Développement des séjours famille 24 260	Mécénat et subvention - 61 800
Désinfection rues 19 360	Renfort RH Ecole Apprenante 17 816	Recettes pub magazine ville - 10 000
Location de WC 14 300	Renfort RH activités jeunesse 25 536	Subvention "quartier d'été" - 10 000
Nettoyage bâtiments (désinfection) 33 012	Renfort RH jeunes Evènement estival 11 012	Dispositif itinérant - 5 000
Désinfection des locaux 7 000	Renfort RH Chantiers citoyen supplémentaires 4 406	Ecoles ouvertes 18 000
Aménagement mobiliers urbains 9 000	Renfort RH animations sportives supplémentaires 21 622	CAF intervenants Centre de Loisir 12 540
Communication Covid 26 104	Primes agents présentiel 80 000	
<b>Total Impact Sanitaire Fonct*</b> 389 343	<b>Total Impact Activités Fonct*</b> - 424 719	<b>Total Impact Recettes Fct*</b> - 569 098
	<b>Total Fonctionnement</b> 533 722	<b>Dont Pertes de recettes</b> - 569 098
		<b>Dont Dépenses non réalisées</b> - 35 376
<b>Investissement</b>	<b>Investissement</b>	<b>Investissement</b>
Distributeurs Gel Hydroalcoolique 27 000	Report travaux Espaces verts - 20 000	Taxe d'aménagement - 275 000
	Report travaux de voiries - 1 420 000	
	Report travaux bâtiments - 1 468 000	
	Report travaux espaces verts - 20 000	
	Investissement nouvel évènement 8 995	
<b>Total Impact Sanitaire Invest*</b> 27 000	<b>Total Impact Activités Invest*</b> - 2 919 005	<b>Total Impact Recettes Invest*</b> - 275 000
	<b>Total Investissement</b> - 2 617 005	<b>Dont Pertes de recettes</b> - 275 000
	<b>Coût Covid total</b> - 2 083 283	<b>Dont Dépenses non réalisées</b> - 2 892 005

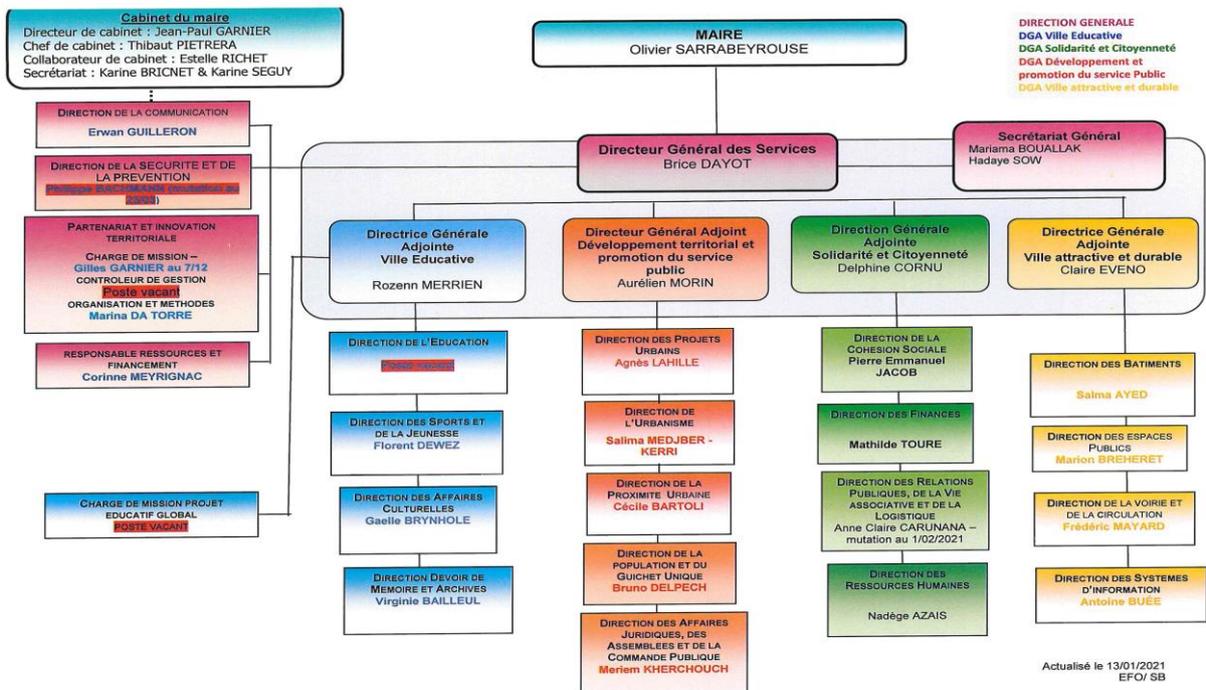
## Annexe n° 9. Organigrammes de la commune

### Organigramme n° 2 : Services de la commune avant juillet 2020

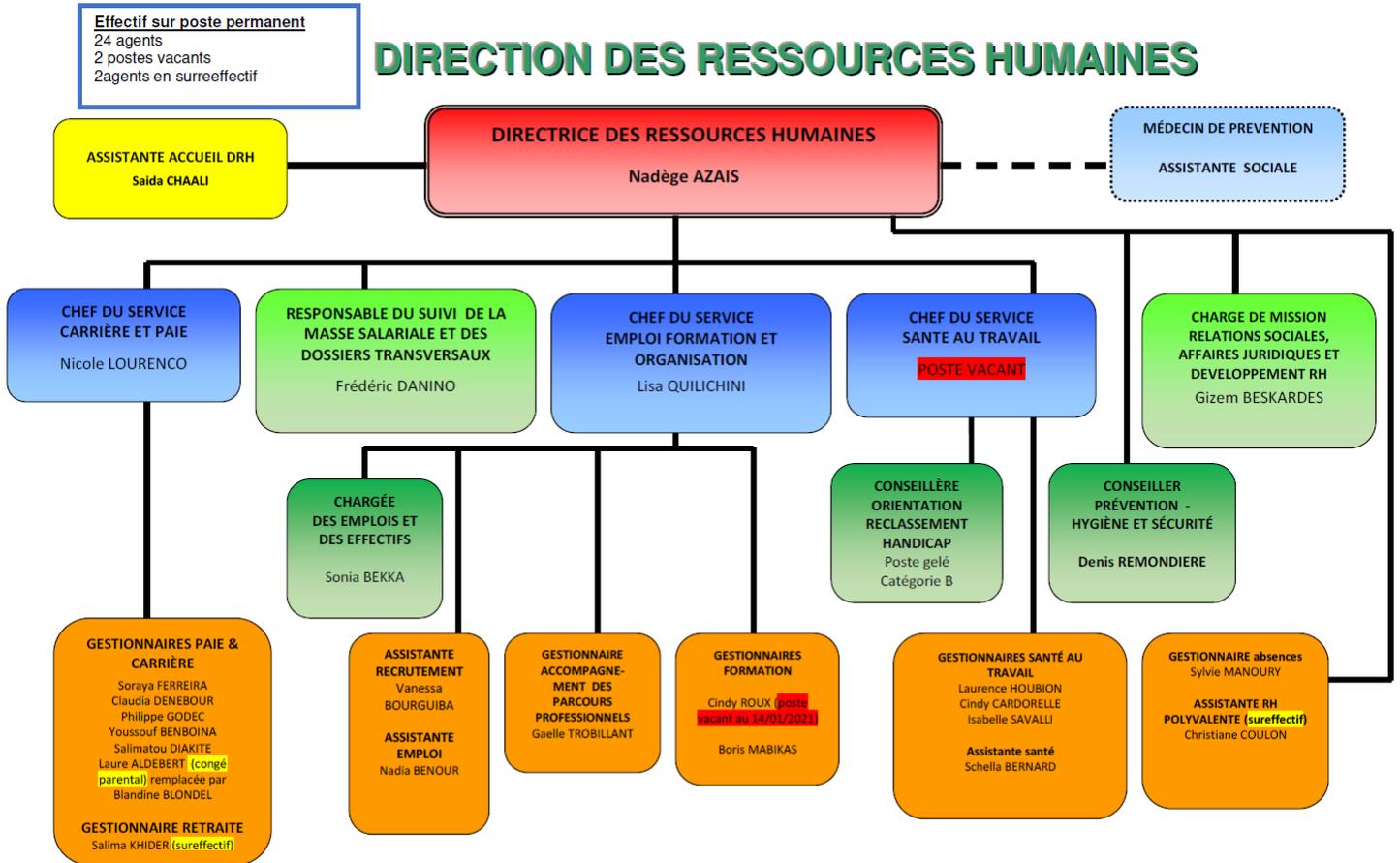


DIRECTION GENERALE : le 25/09/2019

### Organigramme n° 3 : Services de la commune après juillet 2020



**Annexe n° 10. Organigramme de la fonction RH**



EFO/ SB  
Actualisé le 13/01/202

**Annexe n° 11. Heures supplémentaires****Tableau n° 1 : Liste des agents ayant réalisé le plus d'heures supplémentaires sur l'exercice 2019 (+ 300 h)**

Heures Sup.	Mois	Nom	Prénom	Matricule	Statut	Emploi	Service	Indice	Net
307,5	1	-----	-----	103000	Titulaire	-----	AG - Gardien	336	26076,29
309,8	1	-----	-----	104493	Titulaire	Agent de roulage	DVC - Service Garage	358	34687,79

Source : données de paie

**Tableau n° 2 : Agents ayant réalisé plus de 25 heures supplémentaires par exercice et par mois**

Service	Nom	2015	2016	2017	2018	2019
DVC	-----	7	11	10	9	
DVC	-----	7	10	9	9	
DVC	-----	7	11	11	10	1
DVC	-----	1	5	4		1
DGPU	-----	5	11	10	9	
DGPU	-----	6	11	9	11	1

Source : données de paie

**Tableau n° 3 : État individuel du cumul des heures supplémentaires**

	2015 (juin à décembre)		2016		2017		2018		2019 (hors septembre)	
	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS
<b>AG - COURRIER</b>					12	251,13		353,75		
-----					5	54,5	5	93		
-----					12	141,16	10	120,75	8	155
-----					5	55,47	11	120	10	107
<b>DPGU - AG - GARDIEN</b>		236		607		726				
-----	6	268,5	11	607	11	643	12	483,5	11	
-----					3	83	11	281,5	10	
-----	7	306	12	621	11	763,5	12	420,75	7	146
<b>CMS - ÉQUIPE MÉDICALE</b>		125		234,5						
-----	7	54	10	66,5						
-----	5	47	8	60						
-----	2	24	8	108						
<b>CMS - SECRÉTARIAT MÉDICAL/DIRECTION DES RELATIONS PUBLIQUES</b>		129,5		138		138				
-----			3	30	12	138	11	126	8	
-----	9	125	10	108	5	88,5			6	85
<b>CMS - UNITÉ DE PRÉVENTION ET DE SANTÉ PUBLIQUE</b>		100		150,1		121,3				
-----	6	100	12	126,3	11	121,3	12	132,5	10	96
<b>CTM - RÉGIE BÂTIMENTS - Ateliers</b>		115,5		457,5						
-----			10	192,25	10	92				
-----	4	54,5	8	86,5	10	166	11	177,5		

	2015 (juin à décembre)		2016		2017		2018		2019 (hors septembre)	
	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS
-----	3	44,5	10	148,75	11	160,5			10	211
<b>CTM - RÉGIE VOIRIE</b>		379								
-----	5	64	9	164	5	48	2	13	1	8
-----	7	175	12	287,86	12	222,52	11	201,08	10	212,18
-----	5	60,5	8	92	8	87,5			7	53
<b>DEEV Espaces verts et CTM Régie voirie</b>										
-----	7	169,5	11	239	12	146	7	101		
<b>DEEV - RÉGIE PROPRETÉ URBAINE</b>		453		462						
-----	7	172	11	208	8	150,5	9	135		
-----	4	44	5	51						
-----	6	67	7	78,5	3	30	6	60,5		
<b>CTM - SERVICE ADMINISTRATIF</b>		162		254,26						
-----	7	162	10	254,26	6	96,85				
<b>CTM - SERVICE PARC AUTOMOBILE - DVC GARAGE</b>		1552		1840,6		1590,6				
-----	7	300,6	12	487,58	12	287,08	12	379	10	226
-----	7	177	12	336,28	12	288,09	11	221	10	253,37
-----	7	344,7	12	435	12	384	12	400	10	250
-----	5	31	9	62	8	54	6	44	3	18
-----	7	370,1	12	477,75	12	533,33	12	523	10	259,8
<b>DIRECTION DE LA VOIRIE ET DE LA CIRCULATION</b>		56								
-----	7	56	7	56						
<b>DAC - LA GALERIE</b>		168		294		294				
-----	7	168	12	288	12	288	12	288	10	240
<b>DAC - SERVICE ARCHIVES ET DOCUMENTATION</b>				172,3		99				
-----			10	146	8	84	9	90	7	72
<b>DIRECTION DES RELATIONS PUBLIQUES</b>		61,5		269		633,9				
-----	1	6	4	83	10	153,5	5	131	6	136,5
-----	5	97	5	89,5	9	154	10	155	7	53
-----	4	61,5	5	96,5	8	147,4	8	115	3	31
<b>DRP - SERVICE LOGISTIQUE</b>		202		342,32		755		664,75		
-----	5	47	5	93,32	10	166,5	6	85,5	4	44
-----					7	81,5	7	95	8	90
-----					9	130	10	157,25	9	175
-----	6	61	5	83,5	9	135	9	131	8	111
-----	2	15	5	76,5	9	111,5	6	67	3	29,5
-----	5	55	1	13	6	75,5	8	118	8	120
<b>DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES</b>		96		116						
-----	7	96	11	116						
<b>DRH - SERVICE SANTE AU TRAVAIL</b>		24		177,5						

	2015 (juin à décembre)		2016		2017		2018		2019 (hors septembre)	
	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS
-----	5	85	12	177,5	11	168,32	10	96	10	138
DHL - SERVICE AMÉLIORATION ET PRÉVENTION SOCIALE /Direction de la proximité urbaine			11	120	6	88,07				
-----			11	120	6	88,07	12	126	11	200
DIRECTION DES SPORTS ET DE LA JEUNESSE		295		574,47						
-----	7	133	12	228	12	517,76	10	190		
-----	7	155	12	316,47	8	228				
-----	7	35	12	60	12	60	11	55		
-----					5	62,44	4	41,3	6	46
DIRECTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION		175		336,5		303,5				
-----	7	175	12	336,5	12	303,5	12	318,5	12	300
-----	7	97,13	12	196,5	12	173,5	6	74,5		
-----	7	175	12	336,5	12	300	4	100		
DIRECTION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA PRÉVENTION		259		444		444		444		
-----	7	175	12	300	12	300	12	300	12	300
-----	7	84	12	144	12	144	12	144	6	72
DSP - SECTEUR POLICE MUNICIPALE		2085		3605		3045				
-----	7	140	12	230	1	5				
-----	7	140	12	240	12	240	12	240	11	240,00
-----	2	20	12	240	12	240	12	240	11	240,00
-----	7	140	12	240	5	100				
-----	7	140	12	240	3	60				
-----					5	100	12	240	11	240
-----									7	175
-----									2	50
-----					9	180	6	120		
-----	7	140	12	240	2	40				
-----	7	140	12	240	6	120				
-----					1	20	12	240	11	240
-----	3	45	12	240	12	240	10	200		
-----	7	135	12	240	2	40				
-----	7	140	11	220						
-----									4	100
-----	7	140	12	240	12	240	12	240	11	240
-----					11	210	4	80		
-----	7	140	12	240	12	240	12	240	11	240
-----					1	20	12	240	11	240
-----					1	20	12	240	11	240
-----	7	125	6	115						
-----	4	80								
-----	7	140	7	160	12	240	12	240	7	165

	2015 (juin à décembre)		2016		2017		2018		2019 (hors septembre)	
	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS	Nombre de mois HS + ou - 25 h	Total des HS
-----							12	240	11	240
-----	7	140	12	240	12	210	12	240	11	240
-----	7	140	12	240	12	240	12	240	11	240
-----							10	195	11	240
<b>DSP - SECTEUR PRÉVENTION ET VIDEOPROTECTION</b>		590		1067,9		1067,9		870		
-----	6	60	11	117	11	117	12	120	7	70
-----	6	60	7	77	7	77				
-----	6	60	6	60	6	60				
-----							5	50	10	100
-----							12	120	10	100
-----									10	100
-----			1	10	1	10	12	120		
-----							12	120	3	30
-----	6	60	11	110	11	110	12	120	8	80
-----									5	50
-----	6	60	11	117	11	117	12	120	10	100
-----									2	20
-----	6	60	11	110	11	110				
-----							4	40		
-----							6	60	9	90
-----			1	10	1	10	10	120	10	100
-----	6	60	11	117	11	117				
-----	6	60	9	112,94	11	112,94				
-----	5	50	11	110	11	110				
-----	6	60	11	117	11	117				
<b>SPER - SECTEUR ENTRETIEN</b>				353,83						
-----			10	83,75	8	67,25	12	81		
<b>SERVICE ACHATS</b>										
-----					6	67	8	112	10	148
<b>DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES</b>										
-----					9	146				
-----					1	6	10	124,5	9	147,09
-----					7	123,94	11	127,5	9	113,85

Source : données de paie

**Annexe n° 12. Analyse relative aux commandes réalisées, hors marché, par fournisseur, pour une prestation identique**

Tiers	N° de marché	Libellé	Total Marché (en €)	Hors marché (en €)	Proportion hors marché (en %)
<b>CITEOS ENTREPRISE M FERRAZ</b>	13/4497 /	Régie-Voirie	954 539	93 072	9,75
	14/4539 /	Régie-Voirie			
	16/4600 /	Voirie-circulation			
	18/4646.1 /	Voirie-circulation			
	18/4646.2 /	Voirie-circulation			
	18/4647.2 /	Voirie-circulation			
<b>INEO INFRASTRUCTURES IDF</b>	14/4511.7 /	Bâtiments	847 263	74 979	8,85
	14/4518 /	Voirie-circulation			
	18/4647.1 /	Voirie-circulation			
<b>ATACAMA</b>	13/4458_MS1.1	Informatique	700 680	70 205	10,02
	13/4458_MS1.2	Informatique			
	14/4547 /	Informatique			
	18/4642 /	Informatique			
<b>ERGET BURO AR DISTRIBUTION</b>	11/4348.3 /	Matériel de bureau	564 546	34 353	6,08
	15/4578.1 /	Jeux et jouets			
	15/4578.4 /	Jeux et jouets			
	15/4578.5 /	Jeux et jouets			
<b>M2S SECURITE</b>	10/4291 II.2 /	Surveillance ludothèque	231 919	37 066	15,98
	10/4291 II.3 /	Surveillance ludothèque			
	14/4550.2 /	Surveillance médiathèque			
	14/4550.3 /	Surveillance théâtre			
<b>ALLODICS GROUPE PLG</b>	11/4332.1 /	Produits d'entretien	214 281	24 887	11,61
	11/4332.2 /	Produits d'entretien			
	15/4562.2 /	Produits d'entretien			
<b>ORANGE FRANCE</b>	16/4599.5 /	Abonnements	213 278	34 627	16,24
	16/4599.6 /	Maintenance			
	18/139.4 /	Maintenance			
	2013/4472.4 /	Abonnements			
<b>ELIS VALLÉE DE LA MARNE</b>	/ CT_1194869	Achats	135 546	70 396	51,94
	13/4513 /	nettoyage de vêtements			
<b>LEGALLAIS BOUCHARD</b>	13/4474.4 /	Fournitures (quincaillerie plomberie)	131 443	48 205	36,67
	17/4620.4 /	Fournitures (quincaillerie plomberie)			
	17/4620.6 /	Fournitures (quincaillerie plomberie)			
<b>ARPEGE</b>	/ CT_17_150	Maintenance informatique	101 700	43 969	43,23
	/ CT_18_02	Abonnements			
	/ CT_18_03	Maintenance informatique			
	/ CT_18_119	Abonnements			
	13/4456 /	Maintenance informatique			
	13/4478 /	Maintenance informatique			
<b>VO CONCEPT</b>	12/4436-1.1 /	Décoration aérienne	100 560	186 140	185,10
	13/4501 /	Décoration aérienne			
	15/4577.2 /	Décoration aérienne			
	15/4582.1 /	Décoration aérienne			
<b>CQFD</b>	14/4521 /	Réparation matériel restauration	73 718	96 260	130,58

*Source : CRC, d'après le fichier des mandats de 2015 à 2018, et après retraitement des achats non soumis, en raison de leur objet ou de la nature du cocontractant, au droit de la commande publique.*

### **Annexe n° 13. Glossaire des sigles**

<b>AC</b>	Attribution de compensation
<b>AP</b>	Autorisation de programme
<b>BP</b>	Budget primitif
<b>CAEE</b>	Communauté d'agglomération Est Ensemble
<b>CAF</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CFE</b>	Cotisation foncière des entreprises
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CIA</b>	Complément indemnitaire annuel
<b>CMS</b>	Centre municipal de santé
<b>CP</b>	Crédits de paiement
<b>DCPS</b>	Dotations de compensation de la part salaire (de l'ancienne taxe professionnelle)
<b>DGA</b>	Directeur général adjoint
<b>DGF</b>	Dotations globales de fonctionnement
<b>DGS</b>	Directeur général des services
<b>DGST</b>	Directeur général des services techniques
<b>DMTO</b>	Droits de mutation à titre onéreux
<b>DRH</b>	Direction des ressources humaines
<b>DSU</b>	Dotations de solidarité urbaine
<b>EPT</b>	Établissement public territorial
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>ETPT</b>	Équivalent temps plein travaillé
<b>FCCT</b>	Fonds de compensation des charges territoriales
<b>FCTVA</b>	Fonds de compensation sur la taxe sur la valeur ajoutée
<b>FSRIF</b>	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
<b>GPEC</b>	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
<b>GVT</b>	Glissement vieillesse technicité
<b>IFSE</b>	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
<b>IHTS</b>	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
<b>Insee</b>	Institut national de la statistique des études économiques
<b>MGP</b>	Métropole du Grand Paris
<b>PPI</b>	Programmation pluriannuelle des investissements
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>Rifseep</b>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<b>ROB</b>	Rapport d'orientation budgétaire
<b>TH</b>	Taxe d'habitation
<b>Zac</b>	Zone d'aménagement concerté



## **REPONSE**

**DE MONSIEUR LAURENT RIVOIRE  
ANCIEN ORDONNATEUR DE LA COMMUNE  
DE NOISY-LE-SEC (\*)**

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

**De :** Laurent RIVOIRE <[laurent.rivoire@noisylesec.fr](mailto:laurent.rivoire@noisylesec.fr)>

**Envoyé :** lundi 15 novembre 2021 16:06

**À :** DUMOULIN, Nadia <

>

**Cc :**

**Objet :** Contrôle n 2020-0095 rapport 2020-00138R



Monsieur le président,

J'accuse bonne réception du rapport d'observations définitives dans le cadre de l'affaire citée en référence et vous remercie d'avoir pris en compte la quasi-totalité de mes observations adressées en juillet 2020.

Suite à votre envoi, vous trouverez quelques observations que je me permets de refaire.

Vous en souhaitant bonne réception.

Bien à vous.

### **Remarques sur paragraphe 5.7**

Si la commune de Noisy-le-Sec a bien accordé sa garantie d'emprunt à l'ensemble des prêts contractés par la SEMINO depuis sa création en 1963, devenue Noisy-le-Sec Habitat en 2012, la SAEM a toujours honoré ses créances sans jamais avoir à mettre en jeu la garantie de la Ville au cours de ses 57 ans d'exercices. La SAEM Noisy-le-Sec Habitat a obtenu la garantie d'emprunt comme tous les organismes HLM qui en ont fait la demande à la Ville de Noisy-le-Sec en contrepartie de la réservation d'un contingent Ville spécifique de logements conventionnés.

En 2020, la situation de la SAEM, contrairement à ce qui est indiqué n'est pas du tout dégradée, bien au contraire. Elle pourrait l'être dans les exercices à venir si les orientations politiques déterminées par le conseil d'administration lors de la mandature 2014-2020 n'étaient pas poursuivies par la nouvelle gouvernance. Notamment, en terme de diversification de son activité, de vente HLM aux occupants ou de promotion immobilière, ces axes de développements semblent être aujourd'hui purement abandonnés par le nouvel ordonnateur sans qu'il n'en ait visiblement saisi les conséquences financières pour la SAEM à moyen terme. Les prises de positions passées du nouvel ordonnateur, alors qu'il était administrateur représentant l'opposition municipale de la collectivité au sein du conseil d'administration, ont été claires par le passé: il s'est toujours prononcé contre toute forme de diversification des activités de la SAEM et contre toute forme de développement, notamment pour l'opération de promotion privée de la SAEM, la Résidence Aramis, avenue Marceau, ou encore la vente du terrain de l'avenue du Général Leclerc à un investisseur privé qu'il semble avoir stoppé dès son arrivée en qualité de président-directeur-général de la SAEM.

Les prévisions n'ont pas de caractère surréaliste, bien au contraire. Les nombreuses procédures contentieuses de la part d'un conseiller municipal acharné pour faire retarder tous les projets de la SAEM est en partie responsable de quelques retards mais qui n'ont pas eu de conséquences sur les finances de la SAEM sur les exercices étudiés. Les cessions d'actifs représentent une part significative des revenus des SAEM, surtout depuis la mise en place par l'Etat, de la Réduction de Loyer de Solidarité (RLS) qui a amputé les ressources de la SAEM de 535 000 euros en 2019. Les cessions de la SAEM restent néanmoins modestes sur 2150 logements, il ne s'agit que d'une dizaine maximum de cessions par an. Ces cessions concourent à l'amélioration du résultat, c'est indéniable mais ce n'est certainement pas sur les recettes issues de la gestion des logements conventionnés que la SAEM peut tirer des bénéfices.

Les conclusions sur la situation financières sont largement à nuancer. Les produits ne sont pas tous en diminution et les charges sont au contraire en diminution.

Le résultat d'exploitation s'élevait pour l'exercice 2019 à un montant de 331 958 euros, soit une variation de +227 006€ par rapport à l'exercice 2018, ce qui s'expliquait par l'impact de la Loi de Finances 2018 s'appuyant sur les organismes bailleurs pour financer le logement social avec la réduction de loyer solidaire (RLS) de +97 307 euros et les recettes supprimées sur l'APL reçue de la CAF s'élèvent à 535 611€.

La SAEM Noisy-le-Sec Habitat a fait l'objet de deux audits en 2019. L'un mené par le cabinet Ernst and Young (EY), à l'initiative de la Ville, afin de l'accompagner dans ses choix stratégiques dans le cadre de la Loi Elan. Il a conclu à la bonne santé financière de la SAEM NLSH et a conseillé à la Ville de conserver son outil de développement territorial et d'ainsi autoriser la Ville à ce que la SAEM NLSH intègre la SAC en création avec d'autres SEM du territoire.

L'autre menée par le cabinet Sémaphore, à l'initiative de la Fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL) pour s'assurer de la bonne santé financière et de la bonne gestion de la SAEM, afin de répondre aux critères comptables et de bonne gestion, obligatoires pour intégrer la SAC nationale: Habitat Aménagement et Coopération des Territoires – HACT.France

## La SAEM Noisy-le-Sec Habitat, membre fondateur de la SAC HACT.France

La SAEM NLSH a répondu à tous les critères et compte parmi les membres fondateurs de la SAC HACT. France, fondée le 18 décembre 2019 et dont l'agrément du Ministère a été obtenu en juillet 2020: avec 19 SEM qualifiées après contrôle, 25 000 logements, 450 ETP, un chiffre d'affaire cumulé de 140 millions d'euros et de belles perspectives, y compris un partenariat durable avec CDC Habitat. La SAC permettra dans les années à venir de lancer des groupements de commande, mutualiser des fonctions supports, avec 3 axes de développement : un habitat inclusif, rénové et connecté.

Si la SAEM poursuit la rigueur constatée lors des exercices 2018-2019, elle ne risque pas du tout de procédure collective et rien ne saurait entraver la continuité d'exploitation.

Au contraire, si la nouvelle gouvernance n'observait pas la même rigueur, nous ne pourrions que nous inquiéter.

Des signaux alarmants viennent corroborer le risque existant. La nouvelle gouvernance a doublé les postes de direction générale, ainsi d'un seul directeur général délégué sortant jusqu'au 30 septembre 2020, un nouveau directeur général délégué a été embauché et le même jour, un quasi binôme, avec un poste de directeur de l'information et de la concertation a été créé alors que rien ne le justifiait, son statut de dirigeant en parallèle d'une entreprise privée pose question et sans compter qu'une chargée de communication de la SAEM était déjà en poste de surcroît et a été maintenue dans ses fonctions.

Les frais de personnel ont évolué très favorablement sur les 2 exercices 2018-2019, s'élevant à 2383867 euros de salaires et traitements et 1 023 566 euros de cotisations sociales. Par rapport à l'exercice précédent, ce poste de charge est en baisse de 79 089 euros soit -2.3%. Il démontrait une volonté de la direction de stabiliser sa masse salariale tout en maintenant le même niveau de service et ce, conformément aux engagements pris avec la Caisse des Dépôts et Consignations.

Une nouvelle politique inflationniste en terme de masse salariale semble avoir été engagée par la nouvelle gouvernance. Au-delà du doublement du poste de directeur général délégué, il est à noter le recrutement d'une surveillante de cantine employée dans l'école dirigée par le président-directeur-général au poste d'accueil de la SAEM (alors que jusqu'à présent les salariés se relayaient pour tenir, chacun leur tour, l'accueil et ne pas perdre de vue le contact avec le public). L'augmentation de la masse salariale s'est aussi vue confirmée par le recrutement de l'assistante du nouveau directeur général délégué, poste qu'elle occupait déjà auprès de lui quand il était en poste à la Ville de Bobigny. L'assistante de direction qui occupait précédemment ce poste à la SAEM a été priée d'accepter de nouvelles fonctions de gestion locative. Un quatrième recrutement, non justifiée compte tenu de l'organisation a également été constaté aux services techniques pour la gestion courante des contrats d'entretien, sans réel besoin apparent.

Cette augmentation significative du personnel administratif de la SAEM de près de 20% des 21 postes existants en juillet 2020, semble dénué de nécessité et contraire à toute bonne forme de gestion.

Parallèlement à ces embauches inconsidérées, on peut aussi s'interroger sur les très récentes (mai 2021) procédures collectives de licenciements pour faute grave de 3 des 6 directeurs membres du comité de direction (directrice des affaires juridiques et de la commande publique, directeur des services techniques, directrice de l'aménagement). Cette situation a heureusement été dénoncée auprès de la Médecine du travail, de la DIRRECTE et des actions aux prud'hommes et au pénal auraient été lancées.

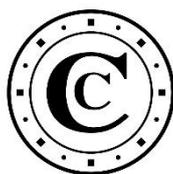
Ces licenciements sur des fonctions supports, en pleine opération ANRU qui semble désormais au point mort, faute de suivi de la direction générale et de la direction financière, augurent des lendemains difficiles pour la SAEM Noisy-le-Sec Habitat mais qui ne trouveront leurs causes que dans des choix récents inconsidérés et loin de la rigueur reconnue de la gestion des années antérieures.

### **Remarques sur paragraphe 6.4.1.2**

concernant les heures supplémentaires des agents de la police municipale. Comme je l'ai déjà indiqué, Ce sont des heures dues aux particularités de leur fonction .Ils sont fréquemment appelés en fin de soirée ou en fin de vacation . Il est évident qu'ils ne peuvent pas arrêter leur mission en cours. D'autre part, L'absence de commissariat de plein exercice à Noisy entraine, de plus, des déplacements à BOBIGNY pour les mises à disposition de personnes interpellées. Il y a donc lieu d'ajouter , aux déplacements, les temps d'attente sur place, voire les délais pour les comparutions immédiates. Il faut noter que notre police municipale jouissait de l'estime de tous ,justement pour leur dévouement et leur sens du devoir.

### **Dernière remarque non prise en compte.**

Lors de notre entretien à la CRC, il avait été fait mention de la création en Septembre 2020 d'un poste de chargé de mission "partenariat et innovation territoriale" dont la mission est, notamment, de valoriser le rôle de l'élu, pouvant être assimilé à un 4eme poste de cabinet. Je ne vois aucune mention dans le rapport relative à cette création.



« 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](http://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](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)