Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE MONTROUGE

(92)

Exercices 2015 et suivants

Observations
délibérées le 21 avril 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE **3**
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE **5**
PROCEDURE **6**
OBSERVATIONS **7**
1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE **7**
1.1 Les caractéristiques socio-démographiques 7
1.2 Les caractéristiques urbaines 8
2 LA PLACE DE LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITÉ **9**
2.1 Une commune intégrée dans une intercommunalité avant la métropolisation 9
2.2 Les relations avec la Métropole du Grand Paris 12
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES **12**
3.1 La qualité du processus budgétaire 12
3.1.1 Les éléments d'instruction n'appelant pas d'observation 12
3.1.2 Le caractère perfectible de l'information donnée à l'appui des débats d'orientation budgétaire 13
3.1.3 Améliorer la précision des annexes obligatoires au compte administratif 13
3.2 La fonction financière et comptable 14
3.2.1 L'organisation de la direction 14
3.2.2 La fonction comptable 17
4 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE **22**
4.1 La stratégie financière de la commune 22
4.2 Les effets financiers de l'adhésion à la MGP et à l'EPT 23
4.3 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement 23
4.4 Les produits et charges de fonctionnement 24
4.4.1 Les produits de fonctionnement 24
4.4.2 Les ressources institutionnelles 24
4.4.3 Les charges de fonctionnement 27
4.5 Les investissements 30
4.6 La trésorerie 31
4.7 L'endettement 32
5 LES RESSOURCES HUMAINES **33**
5.1 La réorganisation de la direction des ressources humaines 33
5.2 Les orientations stratégiques 34
5.2.1 La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en voie d'achèvement 34
5.2.2 Des outils RH à moderniser 34

5.3 Les effectifs 35
5.3.1 L'estimation des effectifs différente selon les sources de données 35
5.3.2 Un taux d'administration inférieur à la moyenne des communes franciliennes 38
5.3.3 La mise en place inachevée du Rifseep 38
5.4 Une nouvelle organisation du temps de travail 40
5.4.1 Le régime de temps de travail applicable 40
5.4.2 L'absentéisme en recul 41
5.5 Les emplois fonctionnels, de direction et de cabinet 42
5.5.1 Les emplois fonctionnels 42
5.5.2 Le cabinet du maire 42
6 LA COMMANDE PUBLIQUE 45
6.1 L'organisation de la commande publique 45
6.1.1 La fonction achat 45
6.1.2 Le système d'information à l'appui du processus d'achat 47
6.1.3 La gestion opérationnelle des achats décrite par processus 47
6.2 La passation des marchés de prestations relatives à la fonction RH 48
6.2.1 Les marchés examinés par la chambre 48
6.2.2 Le respect insuffisant des règles de la commande publique 51
ANNEXES 53

SYNTHESE

Avec près de 50 000 habitants, la population de Montrouge a un taux de pauvreté plus faible que la moyenne régionale. Le revenu médian de ses habitants est supérieur à la moyenne régionale.

L'adhésion à la Métropole du Grand Paris financièrement avantageuse

La commune, précédemment rattachée à la communauté de communes Châtillon-Montrouge, est membre depuis le 1er janvier 2016 de l'établissement public territorial (EPT) Vallée Sud - Grand-Paris, d'une part, et de la Métropole du Grand Paris (MGP), d'autre part. Cette double appartenance a entrainé de nouveaux flux financiers entre la commune, l'EPT et la MGP.

La qualité perfectible de l'information financière

Les rapports d'orientation budgétaire rédigés par la commune sont perfectibles car certains éléments prospectifs sont manquants, en particulier le plan prévisionnel des investissements et l'évolution des dépenses de personnel.

Le traitement comptable des immobilisations doit être régularisé. À partir de leur mise en service, les équipements réalisés doivent être transférés du compte 23 « Immobilisations en cours » au compte 21 « Immobilisations corporelles ». Le respect de cette règle comptable est nécessaire au juste calcul des dotations aux amortissements. À défaut, celles-ci sont sous-estimées et le résultat de l'exercice en est faussé.

La chambre constate également que la commune ne procède pas à une revue régulière des risques en vue notamment de provisionner les risques sur les créances contentieuses comme les textes lui en donnent l'obligation.

Une situation financière satisfaisante

Malgré des produits institutionnels très fluctuants, la commune a maîtrisé ses dépenses sans réduire les services proposés à la population. De ce fait, la situation financière est globalement satisfaisante tant en fonctionnement qu'en investissement.

La commune a privilégié le financement des investissements par prélèvement sur son fonds de roulement. Cette stratégie a permis de réduire le recours à l'emprunt. Toutefois, sa pérennité dépendra de l'adéquation entre les perspectives d'investissements et la gestion du patrimoine, qui mériterait d'être approfondie.

La gestion des ressources humaines à consolider

La direction des ressources humaines a été réorganisée et structurée autour de quatre blocs dont un sur la qualité de vie au travail.

La gestion des effectifs (1 065 ETP[1]) ainsi que son suivi doivent être professionnalisés. En particulier, il est nécessaire de remplir plus complètement le bilan social.

La chambre demande la suppression de la prime de présentéisme qui est irrégulière.

[1] Équivalent temps plein ;

La sécurisation satisfaisante de la commande publique mais un suivi à renforcer

La commune a défini ses orientations stratégiques pour l'achat public à l'occasion de la réorganisation de la fonction d'achat.

Elle s'est dotée depuis 2017 d'un règlement intérieur de la commande publique complété par un guide interne des bonnes pratiques de l'achat public, qui comporte des fiches pratiques et des logigrammes pour sécuriser les services acheteurs.

Si le système d'information est bien structuré autour de blocs fonctionnels (gouvernance des achats et suivi de la performance ; sourçage et suivi des fournisseurs ; gestion du cycle de vie des marchés ; module de traitement des besoins des prescripteurs), une cartographie permettrait à tous de mieux utiliser les outils disponibles pour une gestion des marchés publics plus efficace.

La chambre a cependant constaté que certaines prestations, en particulier celles des cabinets de recrutement conclues entre 2018 et 2020, ont échappé à la vigilance de la direction chargée des achats publics.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule cinq recommandations de régularité.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Procéder à une revue annuelle des risques. 20

Recommandation régularité 2 : Établir l'inventaire physique des biens de la commune conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. 22

Recommandation régularité 3 : Conclure une convention relative au versement de la subvention de fonctionnement versée au centre communal d'action sociale de Montrouge conformément au décret n° 2001-495 du 6 juin 2001. 30

Recommandation régularité 4 : Supprimer la prime de présentéisme. 40

Recommandation régularité 5 : Actualiser l'arrêté du 20 juillet 2020 en mettant fin à la double fonction de directeur de la communication et de directeur de cabinet conformément à l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.. 43

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé, dans le cadre de son programme de travail de 2021, les comptes et la gestion de la commune de Montrouge pour les exercices 2016 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.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa deuxième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 21 avril 2022, présidé par M. Prioleaud, président de section, Mme Catta, première conseillère et M. Martin-Bouyer, premier conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Catta, première conseillère,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Madame la procureure financière.

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

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 02/06/2022, a été reçue par la chambre le 30/06/2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport

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

OBSERVATIONS

1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

Située au sud de Paris dans le département des Hauts-de-Seine, Montrouge a une population de 50 260 habitants (2017). Avec un nombre d'habitants élevé sur une surface contrainte (2,07 km²), la commune présente une densité de 23 628 habitants/km². Ainsi, Montrouge est la cinquième commune la plus dense de France après Levallois-Perret, Vincennes, Le Pré-Saint-Gervais et Saint-Mandé. Montrouge est limitrophe des communes de Bagneux (Sud), Arcueil, Gentilly (Sud-Est), de Châtillon et Malakoff (Sud-Ouest) et de Paris (Nord).

1.1 Les caractéristiques socio-démographiques

La population de la commune de Montrouge a augmenté de près de 12 % sur la période 1968 à 2017, de façon accélérée depuis 1999. Entre 1999 et 2017, l'évolution démographique est de 33,2 %. Cette démographie dynamique est due au solde naturel dont le taux moyen est près de 1 % sur la période 2012-2017. Cette croissance est identique à celle observée dans la région d'Île-de-France (+ 0,9 %) mais bien inférieure à celle du département (+ 5,5 %). Le taux de natalité reste stable sur la décennie 15 ‰ alors que la mortalité recule (5,8 ‰).

Tableau n° 1 : Évolution de la population communale depuis 1968

	1968(*)	1975(*)	1982	1990	1999	2007	2012	2017
Population	44 922	40 304	38 517	38 106	37 733	46 500	48 909	50 260
Densité moyenne (hab/km²)	21 701,4	19 470,5	18 607,2	18 408,7	18 228,5	22 463,8	23 627,5	24 280,2

Source : Institut national de la statistique et des études économiques

La population de la commune est relativement jeune. Le taux des personnes d'un âge supérieur à 60 ans (18,2 %) est en effet inférieur au taux national (21,6 %) tout en étant supérieur au taux départemental (17,7 %).

Tableau n° 2 : Les catégories socio-professionnelles des habitants de la commune

	2007	%	2012	%	2017	%
Ensemble	**38 923**	**100,0**	**40 604**	**100,0**	**42 045**	**100,0**
Agriculteurs exploitants	0	0,0	15	0,0	6	0,0
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	913	2,3	1 108	2,7	1 559	3,7
Cadres et professions intellectuelles supérieures	9 452	24,3	11 250	27,7	12 291	29,2
Professions intermédiaires	7 274	18,7	7 445	18,3	6 962	16,6
Employés	6 342	16,3	6 254	15,4	5 568	13,2
Ouvriers	1 923	4,9	2 007	4,9	1 926	4,6
Retraités	7 625	19,6	7 490	18,4	7 668	18,2
Autres personnes sans activité professionnelle	5 394	13,9	5 036	12,4	6 066	14,4

Source : Institut national de la statistique et des études économiques

En 2017, la part des cadres et professions intermédiaires représentait près de 46 % des habitants contre 18 % de retraités et seulement 13 % d'employés. Les artisans et commerçants ne représentent que 3,7 % des habitants, alors que c'est un secteur d'activité important de la commune.

Il ressort sur la période 2007-2017 une baisse globale de l'ensemble des catégories socio-professionnelles, à l'exception des cadres et professions intellectuelles supérieures dont la part a progressé de près de cinq points (29,2 % au lieu de 24,3 %).

Tableau n° 3 : Principaux indicateurs socio-économiques en 2018

Revenus	Montrouge (92049)	Hauts-de-Seine (92)	Île-de-France (11)
Nombre de ménages fiscaux en 2018	22 623	683 302	4 934 157
Part des ménages fiscaux imposés en 2018, en %	74	70,1	63,6
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2018, en €	28 880	28 040	23 860
Taux de pauvreté en 2018, en %	10	11,9	15,6
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2017	9,8	10,9	12,5

Source : Institut national de la statistique et des études économiques

Les indicateurs socio-économiques de la commune sont bons. La part des foyers fiscaux imposés est supérieure dans la commune à celle constatée dans le département et la région. Le revenu médian est également supérieur à celui du département. Les taux de pauvreté et de chômage sont plus bas dans la commune que dans le département et la région. Sa population est donc globalement favorisée.

1.2 Les caractéristiques urbaines

Le plan local d'urbanisme (PLU) de Montrouge a été approuvé le 16 décembre 2019 par le conseil territorial de l'EPT. Il a permis à la commune de redéfinir son projet de développement urbain autour de l'inscription de son territoire dans la MGP, tout en préservant la qualité de son cadre de vie urbain, architectural et paysager. Depuis le 1er janvier 2016 et la création de la MGP, l'EPT est compétent en matière de PLU.

La majorité des logements ont été construits après-la guerre (71 %). Plus précisément, 29 % d'entre eux l'ont été avant 1946, 50,3 % entre 1946 et 1990 et 20,7 % sur la période 1991-2008. 67 % du parc de logements a été construit avant 1967. Au 1er janvier 2013, le parc se composait de 21,2 % de logements sociaux. Ce chiffre reste inférieur à l'objectif *supra*-communal de 25 % (loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013[2]). L'offre sociale se concentre essentiellement dans le sud-ouest du territoire communal, mais de nombreuses opérations de plus petite taille ont été réalisées dans le tissu urbain diffus. Les difficultés d'accès à un logement social sur la commune (cinq ans d'attente minimum) montrent l'inadéquation entre le marché immobilier et les ressources de certains ménages montrougiens.

Le PLU révisé indique que le centre-ville est identifié comme secteur à fort potentiel de densification, selon le schéma directeur de la région d'Île-de-France et que les espaces urbanisés sont à optimiser. Le PLU doit y permettre une augmentation minimale de 10 % de la densité humaine et de la densité moyenne des espaces d'habitat. En outre, un accroissement des capacités d'accueil sur ces espaces doit être permis. Les quartiers à densifier sont situés à proximité de la gare de Châtillon-Montrouge. Cette densification doit permettre à la commune d'atteindre ses obligations au regard de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)[3].

[2] Relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.
[3] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

Tableau n° 4 : Évolution du nombre de logements locatifs sociaux

	Logements locatifs sociaux	Résidences principales	Logements locatifs sociaux
	(En nombre)		(En %)
2014	5 089	24 116	21,1
2015	5 000	24 119	20,73
2016	5 098	24 085	21,17
2017	5 102	24 149	21,13
2018	5 140	24 327	21,13
2019	5 253	24 695	21,27

Source : Open Data Hauts-de-Seine

En effet, la loi oblige les communes franciliennes de plus de 1 500 habitants à compter au moins 25 % d'habitat social d'ici 2025. Or, avec 21,27 % de logements sociaux au 1er janvier 2019, Montrouge reste en dessous du seuil légal de logements sociaux, et a été sanctionnée pour absence d'investissements en matière de construction de logements sociaux. L'amende infligée par le préfet des Hauts-de-Seine s'élevait à 323 851 € en février 2020.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La population communale a connu une croissance régulière avec une progression de 12 % entre 1968 et 2017 et de 33 % entre 2000 et 2017 pour atteindre plus de 50 000 habitants. Elle est plus jeune que la moyenne nationale mais plus âgée que la moyenne départementale.

La commune se caractérise par un taux de pauvreté plus faible que la moyenne régionale et un revenu médian supérieur à la moyenne régionale.

2 LA PLACE DE LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITÉ

2.1 Une commune intégrée dans une intercommunalité avant la métropolisation

La commune adhérait à la communauté de communes de Châtillon-Montrouge, créée le 31 décembre 2004, constituée par ces deux communes et regroupant une population de 81 216 habitants.

L'intercommunalité exerçait les compétences transférées par les deux communes membres sur l'aménagement de l'espace[4], les actions de développement économique[5], la protection et la mise en valeur de l'environnement[6], la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements communs ainsi que les transports[7], l'eau, la fourrière et les services funéraires.

[4] Schéma de cohérence territoriale, adhésion au schéma directeur de la région parisienne et création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements (Aménagement, entretien et fonctionnement de la salle d'armes sise rue à Châtillon ; gestion, entretien, fonctionnement et développement des deux conservatoires situés respectivement sur les territoires des communes de Châtillon et de Montrouge).
[5] Actions de développement économique (participation à la mission locale en lieu et place des communes, aide aux demandeurs d'emplois et aux entreprises dans le cadre d'un service communautaire de l'économie et de l'emploi ; relations avec les partenaires économiques locaux et nationaux et aide au développement économique dans les conditions prévues par la loi).
[6] Protection et mise en valeur de l'environnement (traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, membre de la Commission locale d'information auprès du CEA de Fontenay-aux-Roses).
[7] Gestion des navettes de bus sur les territoires montrougien et châtillonais et relations avec le STIF, la RATP et autres partenaires dans le domaine des transports.

La communauté de communes exerçait déjà certaines compétences que la loi NOTRé[8] définira comme compétences obligatoires des EPT. Les communes membres lui avaient aussi transféré des compétences en matière de développement économique, d'espaces publics et d'environnement.

Cette communauté de communes était un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de type additionnelle (FA). Le groupement votait les taux additionnels, le choix des abattements et les exonérations pour les quatre taxes, la taxe d'habitation, la taxe foncière sur le bâti et le non bâti[9] et la cotisation foncière des entreprises.

Tableau n° 5 : Taux votés par la communauté de communes Châtillon-Montrouge

Fiscalité EPCI-FA	2014	2015
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	*0,66*	*0,70*
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	*0,90*	*0,95*
Taxe d'habitation (TH)	*1,22*	*1,30*
Cotisation foncière des entreprises	*1,33*	*1,41*

Source : CRC Île-de-France à partir des données direction générale des collectivités locales

De plus, l'EPCI percevait depuis 2011, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), après la suppression de l'ancienne taxe professionnelle. Les produits de la CVAE étaient partagés entre les communes membres, selon une clé de répartition prévue par l'article 1609 quinquies BA du code général des impôts (CGI). Ces produits relèvent d'un taux défini nationalement[10].

L'entrée de la commune dans l'EPT Vallée Sud – Grand Paris, entraine la suppression de la communauté de communes Châtillon-Montrouge et modifie les flux financiers.

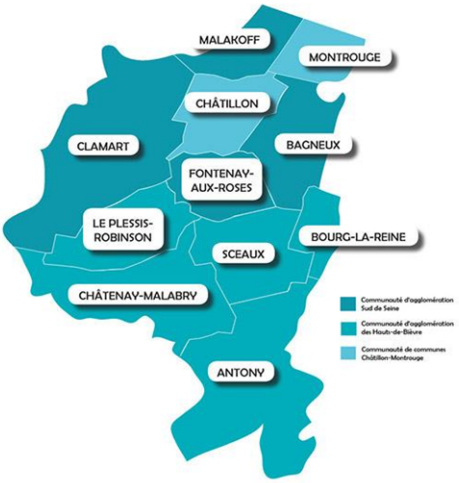
L'intégration de la commune dans l'EPT est sans effet sur les compétences exercées.

Le 1er janvier 2016, la communauté de communes fut dissoute, dans le cadre de la création de MGP. Le territoire qui englobe l'ancien EPCI a vu son périmètre très sensiblement élargi, pour répondre aux exigences démographiques requises pour sa constitution. Ainsi, Montrouge a intégré l'EPT Vallée Sud - Grand Paris (T2), qui regroupe une population de 401 755 personnes en 2020. La présidence de l'EPT est assurée par Jean-Didier Berger, actuel maire de Clamart. Le maire de Montrouge est troisième vice-président de cet EPT chargé des transports et des mobilités.

L'EPT est donc né de la fusion de trois intercommunalités, la communauté de commune citée *supra*, la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre et celle nommée Sud de Seine.

[8] Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.
[9] Un EPCI à FA ne perçoit pas la taxe additionnelle sur la TFPNB de plein droit. Néanmoins, sur délibérations concordantes de l'EPCI et de ses communes membres, il peut se substituer à ces dernières pour ses dispositions et la perception de son produit (CGI, art. 1379-0 bis, V).
[10] 1,5 % jusqu'en 2020 et 0,75 % à partir de 2021.

Carte n° 1 : Les anciennes intercommunalités



Source : Vallée Sud - Grand Paris

Les onze communes membres de l'EPT Vallée Sud – Grand Paris sont Antony, Bagneux, Bourg-la-Reine, Châtenay-Malabry, Châtillon, Clamart, Fontenay-aux-Roses, Le Plessis-Robinson, Malakoff, Sceaux et Montrouge.

La volonté de l'EPT est « de développer une réelle intercommunalité de projets et de coopération et assurer son développement de façon harmonieuse et respectueuse de l'identité de chacune des communes ». Trois principes guident son fonctionnement :

- la subsidiarité : l'exercice de ses compétences par l'EPT doit apporter une valeur ajoutée en termes de niveau, de qualité et/ou de coût du service par rapport à leur exercice par les communes. La définition de l'intérêt territorial et des compétences optionnelles ou facultatives se fonde sur ce principe.
- la collégialité : les décisions essentielles sont prises de manière collégiale au sein du bureau du territoire et le consensus y est recherché. Chaque commune respectant les principes de la charte est représentée par un vice-président, son maire ou l'élu de son choix.
- la liberté communale : une *« ville ne peut se voir imposer l'implantation ou la suppression d'un équipement, la réalisation d'un projet, ou les conséquences d'un transfert d'une compétence facultative ou optionnelle décidé par la majorité. Une commune ne peut s'opposer à ce que les autres communes mettent en œuvre des projets communs ou décident de créer de nouveaux équipements »*.

L'ensemble des compétences de l'ancienne communauté de communes a été transféré à l'EPT Vallée Sud – Grand Paris le 1er janvier 2016, à l'exception de la fourrière et des services funéraires. Il n'en a pas résulté de nouveaux transferts de personnels. De nouvelles compétences lui ont aussi été transférées[11]. Ainsi, par délibération du conseil municipal, la compétence « assainissement » a été transférée à l'EPT. Depuis, le 1er janvier 2016, l'établissement public territorial Vallée Sud – Grand Paris assure désormais la gestion de l'assainissement. La gestion de l'Aquapol et du Dojo a été également transférée à l'EPT par délibération du 21 décembre 2017. La gestion de la voirie a été en partie transférée par délibération du 27 juin 2019 à l'EPT ainsi que les biens, équipements et services afférents.

[11] La gestion du PLU intercommunal, la politique de la ville et en faveur de l'emploi, le logement étudiant, la gestion des déchets ménagers, l'assainissement, l'éclairage public, la défense extérieure contre l'incendie, le plan Climat Air Énergie Territorial et l'action sociale avec la gestion du centre local d'information et de coordination.

Depuis 2016, des compétences ont été transférées ainsi que les produits relatifs à la CVAE[12] au profit de la MGP et ceux liés à la CFE[13] à l'EPT. Quant aux produits fiscaux, les anciennes parts additionnelles de la taxe d'habitation, des taxes sur le foncier bâti et non bâti de l'ancien EPCI, sont désormais versées par la commune à l'EPT via le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). Dès lors, les compétences transférées portent sur le PLU intercommunal, les eaux pluviales, la défense contre l'incendie, l'aménagement du territoire et la voirie. En 2018, la gestion du conservatoire de Montrouge et des cours pour adultes soit (- 1,07 M€[14]) a été restituée par l'EPT à la commune. Ainsi, le FCCT pour l'année 2018 était de 2,69 M€.

2.2 Les relations avec la Métropole du Grand Paris

Conformément aux dispositions de la loi NOTRé, certaines compétences ont été transférées de l'EPT à la MGP à compter du 31 décembre 2017. Ainsi, depuis cette date, la MGP exerce de plein droit les compétences relatives à la lutte contre les nuisances sonores, à la lutte contre la pollution de l'air, aux actions de protection du patrimoine naturel et paysager et aux actions de maitrise de la demande d'énergie.

Les opérations d'aménagement qui ne sont pas déclarées d'intérêt métropolitain relèvent de l'EPT Vallée Sud – Grand Paris depuis le 1er janvier 2018. À l'inverse, lorsqu'une opération d'aménagement est déclarée d'intérêt métropolitain, elle relève de droit de la MGP. Pour Montrouge, aucune zone d'aménagement concerté n'a été déclarée d'intérêt métropolitain.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a adhéré à l'EPT et à la MGP au 1er janvier 2016. Cette adhésion a entrainé le transfert de compétences exercées par l'ancienne communauté de communes Châtillon-Montrouge.

Ces transferts de compétences ont engendré des flux financiers croisés entre la commune, l'EPT et la MGP. Ces différents flux seront présentés dans la partie relative à l'analyse financière.

Aucune zone d'aménagement n'est déclarée d'intérêt métropolitain imposant leur gestion par la MGP.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 La qualité du processus budgétaire

3.1.1 Les éléments d'instruction n'appelant pas d'observation

Les points suivants ont été examinés au cours de l'instruction et ne font pas l'objet d'observation :

- la mise en ligne les documents budgétaires,
- la gestion des immobilisations financières,
- le respect des délais entre le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget.

[12] Cotisation sur la valeur ajoutée.
[13] Cotisation foncière des entreprises.
[14] 1,01 M€ pour la gestion du conservatoire et 0,06 M€ pour les cours adultes.

3.1.2 Le caractère perfectible de l'information donnée à l'appui des débats d'orientation budgétaire

Les documents budgétaires, dont la forme et le contenu sont normalisés[15], doivent être accompagnés de notes explicatives de synthèse (article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales (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[16], prévoit à son 23ème 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 R. 2313-1 du CGCT, tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, prévoit à son 24ème 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. 2318-8 du CGCT précise que cette mise en ligne se fait sous format intégral, gratuit et non modifiable, dans un délai d'un mois après leur adoption définitive.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de compléter son prochain rapport par des éléments prospectifs.

Les rapports d'orientations budgétaires doivent contenir un certain nombre d'informations, en application de l'article D. 2312-3[17] du CGCT.

La qualité des informations présentées lors des débats d'orientations budgétaires est perfectible. En effet, ceux-ci ne comportent pas de présentation du plan prévisionnel d'investissement, l'évolution prévisionnelle du niveau de l'épargne brute, de l'épargne nette et de l'endettement à la fin de chaque exercice concerné n'est pas indiquée, la partie relative aux effectifs reste silencieuse sur l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel, et sur la démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, informations pourtant explicitement prévues par l'article D. 2312-3 du CGCT (annexe n° 3).

3.1.3 Améliorer la précision des annexes obligatoires au compte administratif

Les annexes aux comptes administratifs sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction codificatrice n° 07-009-M14 du 23 janvier 2007.

Les annexes aux comptes administratifs de la commune sont présentes pour les exercices 2015 à 2020. Si les pièces citées précédemment sont intégrées aux comptes administratifs, la chambre constate de nombreux écarts entre les données financières contenues dans les comptes administratifs et les comptes de gestion.

Pour l'encours de la dette et l'annuité de la dette, les écarts entre le compte administratif et le compte de gestion demeurent peu significatifs (inférieurs à 0,3 M€) à l'exception de l'année 2016. La chambre invite la commune à corriger ces écarts (annexe n° 4).

En réponse à ces observations, la commune indique qu'une réunion avec le comptable public s'est tenue en janvier 2022. La chambre invite l'ordonnateur à poursuivre en ce sens.

[15] Les annexes aux documents budgétaires sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction comptable.
[16] Article 107 (entré en vigueur le 9 août 2015).
[17] Modifié par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

3.2 La fonction financière et comptable

Le présent contrôle a conduit la commune à produire un règlement financier à la suite des recommandations de la chambre.

3.2.1 L'organisation de la direction

La fonction financière et comptable est supervisée par la direction des finances.

Cette direction est structurée autour de deux cellules ; une pour les dépenses et l'autre pour les recettes. Chaque cellule est encadrée par un responsable propre. La cellule « dépenses » fonctionne avec quatre agents gestionnaires contre un seul pour la cellule « recettes ». Cette organisation permet une séparation et ainsi une sécurisation des deux processus. Toutefois, il apparaît qu'un gestionnaire des dépenses assure également la gestion des recettes.

La directrice, arrivée en octobre 2020, a des objectifs destinés à améliorer la performance de sa direction. Parmi ceux-ci :

- renforcer la fonction d'animation et de formation des correspondants comptables ;
- développer le dialogue de gestion par une rencontre entre chaque directeur et le directeur général des services, le contrôleur de gestion et la directrice des finances ; disposer de tableaux de suivi comptable ;
- fiabiliser l'état de l'actif comptable de la commune ;
- renforcer la gestion pluriannuelle, suivre et actualiser le plan pluriannuel d'investissement mis en place en 2020 et mettre en place une démarche de prospective interne ;
- améliorer la préparation et le suivi budgétaire ;
- améliorer le suivi des recettes par un accompagnement des directions pour les dossiers de subventions, les pistes d'optimisation et la réflexion sur les tarifs ;
- renforcer la qualité et la fiabilité comptable et développer le contrôle interne par les agents de la direction des finances.

Au cours du contrôle de la chambre, ces objectifs ont pu être formalisés dans un projet de service.

3.2.1.1 Les actions partenariales avec le comptable public à formaliser

La commune n'a pas conclu avec le comptable public une convention de services comptables et financiers. Celle-ci permettrait de renforcer les liens entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable. D'autant que les objectifs définis par la directrice des finances rencontrent, pour de nombreuses thématiques, ceux du comptable public (délai de paiement, recouvrement des recettes, fiabilisation de l'état de l'actif, etc.).

La commune s'est engagée à conclure une convention de service comptable et financier avec le comptable public. La chambre en prend note.

3.2.1.2 L'absence de formalisation de la gestion des risques financiers et comptables

La commune n'a pas engagé de démarche de maîtrise des risques comptables et financiers formalisée. Pour autant, plusieurs objectifs ont été définis qui relèvent pour certains d'une volonté de corriger des risques préalablement identifiés. Ainsi, elle a engagé un suivi des délais de paiement, ce travail doit être relié à un risque éventuel. Il conviendrait de répertorier les principaux risques financiers et comptables, d'évaluer leurs criticités et de définir des actions correctrices.

En réponse aux observations de la chambre régionale des comptes, la commune indique avoir commencé à répertorier les principaux risques financiers et comptables, à évaluer leur criticité et à définir les actions correctrices. La chambre en prend acte.

3.2.1.3 La formalisation insuffisante des procédures de contrôle interne

La commune n'a pas engagé de diagnostic formel sur le processus financier et comptable. Pour autant, elle a défini le périmètre des correspondants comptables présents dans les différents services ou les directions « métiers ». Sans avoir préalablement formalisé les processus de la chaine comptable, la direction des finances a identifié plusieurs processus succinctement décrits. Ce premier travail doit être poursuivi avec une description complète des processus associés aux contrôles clés à mener par les opérateurs.

Ainsi, l'objectif de fiabiliser l'état de l'actif de la commune pourrait être décomposé par cycles et processus :

Tableau n° 6 : Exemple de processus de gestion à formaliser

Cycle	Processus
Immobilisations corporelles	Processus d'acquisition et de création de la fiche d'immobilisation
	Processus de mandatement
	Processus de mise au rebut ou cession de l'actif

Source : CRC Île-de-France

Les actions engagées doivent être complétées et associées à des logigrammes, à l'instar du processus de dématérialisation des pièces comptables réalisé pour chaque service ou direction.

En réponse aux observations de la chambre, la commune a engagé un travail de formalisation des procédures qui devrait s'achever en juin 2022. La chambre prend acte de ces travaux.

3.2.1.4 La sécurisation incomplète de la chaine comptable et de la fonction financière

L'organisation de la fonction financière et comptable au sein de la commune de Montrouge est mixte. Elle s'appuie sur une structure centralisée (direction des finances) et sur un processus décentralisé (correspondants comptables).

La direction des finances se compose de gestionnaires comptables et les directions « métiers » comprennent des correspondants comptables. Chaque direction « métier » est organisée différemment au sein de la commune. Ainsi, certaines directions disposent d'un « pôle comptabilité », notamment celle des services techniques. Ce pôle « comptabilité » est composé d'un responsable et de trois agents se répartissant les tâches comptables des différentes directions des services techniques. Le directeur du pôle technico-administratif supervise l'ensemble des missions financières exercées.

La chaine comptable s'appuie sur la participation des gestionnaires comptables et des correspondants comptables. Les correspondants comptables sont de profils variés et ne peuvent consacrer la totalité de leurs missions à ce domaine. Dès lors, le suivi et le contrôle sont très hétérogènes d'une direction « métier » à l'autre.

En réponse aux observations de la chambre, la commune indique vouloir généraliser les pôles administratifs et comptables afin d'homogénéiser son réseau de correspondants comptables.

3.2.1.5 Sécuriser le système d'information comptable et financier

La commune a mis en place une carte des systèmes d'information permettant d'identifier les différents logiciels composant le réseau informatique, ainsi que les interfaces existantes entre applications. Cette carte est complétée d'une arborescence, qui permet d'identifier les services et unités fonctionnels et leur direction de rattachement. Ce document pourrait être complété des interfaces utilisées pour communiquer entre applications « métiers » ou progiciels.

Les systèmes d'information, dont celui relatif à l'information financière, n'ont pas fait l'objet d'une analyse des risques formalisée. D'ailleurs, la commune indique ne pas avoir une politique de sécurité des systèmes d'information, mais la direction de l'innovation numérique et des systèmes d'information (DINSI) devait réaliser un document stratégique pour la période 2022-2023. Ce document devrait élaborer une véritable politique de sécurité des systèmes d'information. Cette mission a été confiée au nouveau directeur de la DINSI qui a rejoint la commune en 2020. La chambre recommande de réaliser un registre des personnels disposant d'accès au système d'information et d'identifier son administrateur général.

La chambre rappelle que cette politique doit comporter un plan d'action pour maintenir et garantir un niveau de sécurité optimal des installations informatiques. Le développement de cet outil est indispensable pour soutenir la transformation numérique de la commune et la mettre en conformité avec le règlement général sur la protection des données (RGPD). Ce secteur est sensible d'autant que la commune gère des services de santé.

Les actions engagées doivent être complétées et associées à des logigrammes.

Si aucune politique de sécurité des accès et des habilitations d'accès au système d'information financière n'est établie, il n'en demeure pas moins qu'une gradation des habilitations a été définie. Ainsi, l'accès au système d'information financier distingue un super-gestionnaire, un gestionnaire et une antenne. Ces catégories sont caractérisées mais la chambre regrette l'absence de fiche de poste pour chaque gestionnaire comptable ou correspondant comptable, indiquant son niveau d'accès au système d'information. Ce point est d'autant plus sensible que le gestionnaire est amené à exécuter certaines tâches de contrôle de ses missions.

En réponse aux observations de la chambre, la commune indique qu'elle travaillera sur ces éléments en 2022. Elle affirme également que le travail de réflexion et de rédaction du plan d'action RGPD a été engagé fin 2021, prenant en compte le RGPD avec le délégué à la protection des données. Elle indique également que la plupart des logiciels existants sont remis à jour depuis deux ans en intégrant le RGPD. Elle travaillera enfin à l'élaboration de fiches de poste en 2022.

La chambre prend note de cette réflexion et des engagements de la commune.

3.2.2 La fonction comptable

3.2.2.1 Le délai global de paiement et les intérêts moratoires

Le délai global de paiement, imparti à la personne publique pour payer l'ensemble des factures est fixé dans les pièces du marché, mais ne peut excéder 30 jours depuis le 1er juillet 2010 pour les pouvoirs adjudicateurs. Il se décompose en deux parties : le délai de mandatement (20 jours pour les collectivités locales) et celui de paiement accordé au comptable public (10 jours).

Le défaut de mandatement du solde d'une prestation ou d'un bien dans les délais qu'il prévoit, fait courir de plein droit et sans autre formalité, au bénéfice du titulaire ou du sous-traitant, des intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai.

Tableau n° 7 : Délai global de paiement moyen

Année	Ordonnateur	Comptable	Délai global de paiement
2015	ND	ND	
2016	ND	ND	
2017	17,44	ND	
2018	16,34	ND	
2019	20,6	2,42	23,02
2020	25,97	4,58	30,55

Source : données de la commune

Le suivi du délai de paiement de l'ordonnateur est insuffisant, les données antérieures à 2017 n'ont pas été produites. Le délai de mandatement de l'ordonnateur (fourni à partir de 2017) se dégrade depuis 2019 et dépasse celui fixé par les textes (supérieur à 20 jours). En revanche, si ceux du comptable sont (selon les réponses retraitées de la commune) inférieurs aux 10 jours règlementaires, ils commencent toutefois à se dégrader.

En 2020, le délai de paiement moyen est de 30,55 jours. Ces dépassements sont le fait des services de la commune, dont les délais sont systématiquement supérieurs aux 20 jours réglementaires. De plus, ils n'ont pas donné lieu au versement d'intérêts moratoires comme le prévoit la réglementation.

Si la chambre constate une amélioration du délai global de paiement en 2021 à la suite des éléments transmis par la commune, elle rappelle toutefois à cette dernière la nécessité de respecter les délais de paiement aux fournisseurs et précise que les intérêts moratoires en cas de dépassement de ces délais constituent une dépense obligatoire.

3.2.2.2 Les immobilisations en cours

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Lorsque ces immobilisations sont terminées, elles doivent être transférées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. L'apurement du compte 23 participe de la sincérité du résultat. En effet, le maintien d'actifs en immobilisations en cours, a pour effet d'augmenter irrégulièrement le résultat en différant la charge d'amortissement des biens correspondants.

Au cours de la période sous revue, on observe une très forte évolution du compte 23 (+ 88 %) avec un rapport compte 23 /compte 21 de plus de 53 % en 2020.

Tableau n° 8 : Évolution des immobilisations en cours et leur pourcentage au regard des immobilisations corporelles

Immobilisations en cours (€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2015 (en %)
Immobilisations corporelles en cours - Solde c/231	81 567 055,22	91 396 734,05	103 389 527,99	124 292 366,54	144 527 062,19	153 641 779,97	88
Immobilisations corporelles - Solde c/21	268 029 555,77	286 052 655,51	273 228 028,33	279 622 127,07	282 551 673,71	287 573 589,14	7
Ratio immo. en cours/immo. Corporelles (en %)	30	32	38	44	51	53	

Source : d'après les comptes de gestion

L'analyse des comptes montre que cette évolution est portée principalement par les comptes 2318 et 2313.

Tableau n° 9 : Nature des immobilisations en cours (en €)

Compte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2015 (en %)
2312	767 526,38	1 084 432	1 836 933	1 911 412	2 828 753	3 339 990	335
2313	27 730 934,63	34 913 138	42 981 469	58 024 170	67 153 218	72 846 276	163
2315	4 974 645,52	7 118 805	10 059 508	15 493 519	25 646 858	28 530 756	474
2318	48 093 948,69	48 280 360	48 511 618	48 863 266	48 898 233	48 924 758	2
Total	81 567 055,22	91 396 734	103 389 528	124 292 367	144 527 062	153 641 780	88

Source : d'après les comptes de gestion

Le ratio de la commune sur la période 2015 à 2020 progresse. Il est élevé en raison d'un volume d'immobilisations anciennes non intégrées (de l'ordre de 116 M€). La commune n'a pas apporté les explications nécessaires à la bonne compréhension de cette situation qui entraine un risque de sous-évaluation des dotations aux amortissements. La chambre rappelle que la commune procède à l'amortissement de ses immobilisations afin d'en assurer le renouvellement. Leur sous-évaluation est donc préjudiciable.

➢ Les avances sur commandes d'immobilisations

Les comptes 237 et 238 (avances versées sur commandes) sont des comptes d'imputation provisoire, qui enregistrent les paiements d'avances aux fournisseurs d'immobilisations (entreprises ou mandataires). Ils doivent être soldés par transfert de leur montant au chapitre d'immobilisation définitif de l'équipement, lors de la justification de l'investissement. Les comptes 237 et 238 sont alors crédités par le débit des comptes 231 et 232 au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux (opération d'ordre budgétaire). Dans tous les cas, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

Tableau n° 10 : Évolution du compte 238 « avances et acomptes versés sur immobilisations corporelles »

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Avances versées c/237 (solde)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avances versées c/238 (solde)	132 672,99	64 537,93	101 827,07	22 387,81	34 010,87	22 387,81

Source : d'après les comptes de gestion

On constate que certaines avances versées sur des commandes d'immobilisations ne sont pas systématiquement récupérées. La commune doit régulariser les avances portées au compte 238, en les requalifiant en immobilisations. L'absence de récupération de ces sommes constitue un risque potentiel qui doit être couvert par une provision équivalente. La commune indique que ces écarts résultent de l'absence de récupération des avances pour un montant de 22 387,81 €.

Au 31 décembre 2020, les avances non récupérées concernent les deux écritures suivantes :

Tableau n° 11 : Avances non récupérées

						(en €)	
Nature de l'avance	**N° Marche**	**N° Lot**	**Tiers**	**MDT/TIT**	**Date**	**Dépenses**	**Montant**
Versement avance sur marche Piscine			Betclim	9670	09/09/2005	12 818,76	12 818,76
Versement avance	2016-32	5	Geneton	230	30/01/2017	9 569,05	9 569,05

Source : CRC d'après les réponses de la commune

Les avances relatives aux autres exercices ont globalement été régularisées « au fil de l'eau » à l'exception des années 2005 et 2017.

En réponse aux observations de la chambre, la commune dit échanger avec le comptable public pour régulariser la situation, étant entendu que les entreprises concernées ont fait faillite.

3.2.2.3 Les amortissements

Conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT, les règles d'amortissement des immobilisations sont fixées par l'assemblée délibérante pour chaque bien ou catégorie de biens. D'un point de vue comptable, la constatation de l'amortissement se traduit par une dépense de fonctionnement (la dotation) imputée au compte 6811 et une recette d'investissement (l'amortissement) imputée au compte 28.

La commune a déterminé les modalités d'amortissement applicables aux différentes immobilisations. Les durées d'amortissement sont cohérentes avec le barème indicatif proposé par l'instruction M14. En 2002, elle a décidé d'amortir en une année les biens acquis d'un montant inférieur à 600 €.

Tableau n° 12 : Dotations aux amortissements (en €)

Amortissements	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Dotation aux amortissements des immobilisations (c/6811)	2 511 754	2 487 246	2 354 000	2 142 954	2 037 533	2 104 973
Amortissement des immobilisations (c/28) crédit budg	5 023 507	2 487 246	2 354 000	2 142 954	2 037 533	2 104 973

Source : d'après les comptes de gestion

Les écritures relatives à l'amortissement des immobilisations sont régulièrement réalisées. Néanmoins, en 2015, le montant des dotations semble avoir été mandaté deux fois puis régularisé ensuite. Si les modalités de l'amortissement sont régulières, sa complétude n'est pas garantie compte tenu de l'intégration partielle des immobilisations en cours. Le niveau des dotations aux amortissements doit être fiabilisé.

En réponse aux observations de la chambre, la commune affirme avoir engagé en janvier 2022 un travail sur le transfert des immobilisations en cours.

3.2.2.4 Les provisions pour risques et charges

Les provisions pour risques et charges ont pour fonction de faire apparaitre dans les états financiers une perte probable. La constitution d'une provision nécessite que le risque ou la charge remplisse trois conditions cumulatives : son objet est précisément identifié, sa réalisation est encore incertaine mais des évènements survenus en cours d'exercice le rendent probable, l'échéance de la sortie des ressources ou leur montant ne sont pas connus précisément mais évaluables avec une approximation suffisante.

En application du 29° de l'article L. 2321-3 du CGCT, la constitution d'une provision est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, dans les cas précisés par le 1° de l'article R. 2321-2 du même code. Une provision pour risque doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante, à hauteur du risque estimé par la collectivité :

- dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes sur compte de tiers est compromis malgré les diligences du comptable public.

Aucun compte de provisions n'a été mouvementé sur la période. La commune indique que les risques encourus en matière de ressources humaines sont *« très limités compte tenu de la faiblesse des moyens de droit soulevés par les requérants »,* ainsi qu'en matière d'urbanisme. Elle indique qu'aucune procédure collective n'a été ouverte. Devant la faiblesse des risques, la commune a fait le choix de ne pas provisionner se fondant sur l'alinéa 1° de l'article R. 2321-2 du CGCT.

La chambre considère que, dès lors qu'un risque est identifié quand bien même serait-il limité, il appartient à la commune de le provisionner afin d'y faire face le cas échéant ; elle invite la commune à procéder de cette manière.

Recommandation régularité 1 : Procéder à une revue annuelle des risques.

3.2.2.5 Les créances

Aucune politique de recouvrement mise en place entre le comptable et la commune n'existe.

Tableau n° 13 : Les créances à recouvrer

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Redevables amiables c/4111	2 371 105,12	5 890 875,98	3 011 558,54	4 065 810,44	5 743 090,55	3 195 441,18
Redevables contentieux c/4116	709 035,52	1 077 184,26	1 038 154,84	950 575,93	1 103 431,49	991 680,87
Locataires amiables c/4141	75 003,02	148 357,15	123 764,13	182 989,16	124 088,62	109 265,93
Locataires contentieux c/4146	50 999,50	54 596,17	70 162,58	69 014,56	73 346,23	111 431,95
Créances douteuses c/4161	76 873,28	76 567,83	76 175,77	75 163,00	75 163,00	74 774,59
Débiteurs amiables c/46721	151 567,92	206 736,24	368 311,98	713 744,77	430 454,01	226 131,36
Débiteurs contentieux c/46726	49 853,98	67 462,52	161 137,90	157 798,37	78 292,18	62 304,82
Total	**3 484 438,34**	**7 521 780,15**	**4 849 265,74**	**6 215 096,23**	**7 627 866,08**	**4 771 030,70**
Recettes réelles de fonctionnement (CG état conso des crédits recettes nettes)	82 390 014,50	91 549 411,40	87 028 356,15	86 528 549,06	90 690 915,92	ND
Ratio (en %)	4,23	8,22	5,57	7,18	8,41	

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

Chaque année, la commune enregistre un montant des restes à recouvrer qui représente en moyenne plus de 6,72 % des recettes réelles de fonctionnement soit près de 5,58 M€. L'évolution des restes à réaliser sur la période sous revue est erratique mais diminue fortement en 2020. La crise sanitaire qui a réduit l'accès des usagers aux services communaux payants (restauration scolaire, structures de la petite enfance, centres de loisirs) pourrait expliquer cette baisse. Au 31 décembre 2019, le stock de créances à recouvrer atteint 7,62 M€, représentant 8,41 % des recettes réelles de fonctionnement. En 2020, le stock est de 4,77 M€.

Tableau n° 14 : Les créances contentieuses

Contentieux (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Redevables contentieux c/4116	709 035,52	1 077 184,26	1 038 154,84	950 575,93	1 103 431,49	1 008 442,21
Locataires contentieux c/4146	50 999,50	54 596,17	70 162,58	69 014,56	73 346,23	111 431,95
Débiteurs contentieux c/46726	49 853,98	67 462,52	161 137,90	157 798,37	78 292,18	63 904,82
Total Contentieux	**809 889**	**1 199 243**	**1 269 455**	**1 177 389**	**1 255 070**	**1 183 779**
Total Restes à recouvrer	3 484 438	7 521 780	4 849 266	6 215 096	7 627 866	3 785 082
Ratio (en %)	23	16	26	19	16	31

Source : d'après les comptes de gestionet calculs CRC

La chambre constate une augmentation des créances contentieuses, qui atteignent 1,2 M€ en fin de période. Elles constituent un risque avéré, contre lequel la commune devrait se prémunir en provisionnant. Or, aucun mouvement sur le compte 49 « provisions pour dépréciation des comptes de tiers » n'est réalisé. La chambre considère que la commune devrait constituer ces provisions sur le fondement de l'alinéa 3° de l'article cité *supra*.

Tableau n° 15 : Les admissions en non-valeur

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Créances admises en non-valeur c/6541	32 181	29 592			12 685	19 909,77
Créances éteintes c/6542	0		28 784	4 419	27 285	19 924,26
Total	**32 181**	**29 592**	**28 784**	**4 419**	**39 970**	39 834,03

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

Si la commune renvoie vers le comptable la question du recouvrement des créances, la chambre rappelle cependant que la gestion du recouvrement des créances relève d'une action conjointe des services de l'ordonnateur et du comptable.

3.2.2.6 L'ordonnateur ne tient pas d'inventaire du patrimoine

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable, le recensement et l'identification des biens relèvent de la responsabilité de l'ordonnateur. Celui-ci tient un inventaire physique justifiant de la réalité des biens inscrits dans l'inventaire des immobilisations de la commune. Le comptable est responsable de l'enregistrement de ces biens et de leur suivi au bilan de la commune.

L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire. Il doit exercer un suivi exhaustif de la réalité et de la présence des immobilisations (inventaire physique) et connaitre comptablement son patrimoine immobilisé (inventaire comptable)[18].

La chambre constate l'absence d'un inventaire physique tenu par l'ordonnateur. Dès lors, la concordance entre l'inventaire de l'ordonnateur et celui du comptable ne peut être vérifiée.

[18] Instruction M14, tome 2, titre 4, chap. 3.

L'état d'inventaire (extrait de l'application Helios) transmis n'est pas arrêté au 31 décembre 2020. Il comprend également les écritures de l'exercice 2021. Dès lors la concordance entre l'état de l'inventaire détenu par le comptable et celui de l'ordonnateur ne peut être vérifiée. À ce jour, la commune n'effectue aucun recensement ni rapprochement avec le comptable.

La nouvelle directrice des finances, arrivée en octobre 2020, a commencé le suivi des immobilisations incorporelles (comptes 20) et procédera à des écritures de régularisation concernant les travaux suivis ou non de réalisation.

Recommandation régularité 2 : Établir l'inventaire physique des biens de la commune conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les rapports d'orientation budgétaire rédigés par la commune sont incomplets (absence de présentation du plan prévisionnel d'investissement, d'évolution prévisionnelle du niveau de l'épargne brute, de l'épargne nette et de l'endettement à la fin de chaque exercice concerné, ainsi que des données sur l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel et la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences) alors que ces informations sont prévues par l'article D. 2312-3 du CGCT.

Les opérations d'intégration des immobilisations en cours ne sont pas menées régulièrement, ce qui conduit à douter de l'exhaustivité des amortissements passés.

La chambre constate que la commune ne procède pas à des dotations aux provisions pour couvrir les risques en matière de créances contentieuses.

La commune doit réaliser un inventaire physique de son patrimoine et vérifier sa concordance avec l'inventaire tenu par le comptable afin d'améliorer la fiabilité des comptes.

4 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

La commune présente un unique budget qui constitue le budget principal. Elle disposait d'un budget annexe « assainissement » jusqu'en 2016 qui a été supprimé depuis, cette compétence ayant été transféré à l'EPT Vallée Sud – Grand Paris.

4.1 La stratégie financière de la commune

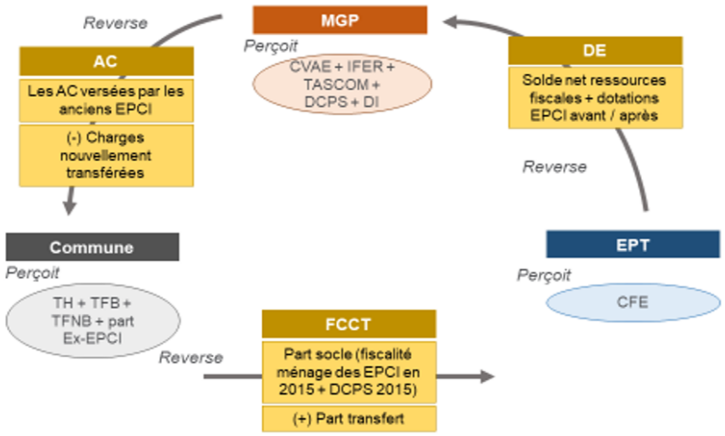
La commune a suivi une politique financière par le passé sans en formaliser la stratégie. Le contrôle de la chambre lui a permis de le faire dans un document qui articule la politique de la commune autour de deux actions classiques ; l'optimisation des ressources et la réduction des dépenses de fonctionnement.

Si cette vision stratégique apparait également au gré des rapports d'orientation budgétaire, la chambre invite le maire à présenter à l'assemblée délibérante le document formalisant la stratégie financière de la commune.

4.2 Les effets financiers de l'adhésion à la MGP et à l'EPT

Les adhésions à l'EPT et à la MGP au 1er janvier 2016 ont engendré des flux financiers nouveaux qui sont retranscrits de manière schématique dans le graphique ci-après :

Graphique n° 1 : État des flux financiers entre l'EPT Vallée Sud – Grand Paris, la MGP et la commune de Montrouge



Source : « Alliance des territoires » - 19 mars 2019

4.3 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

L'analyse de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement de la commune est réalisée sur la période 2016-2021.

Tableau n° 16 : Résultats de la section de fonctionnement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	**75 242 387**	**74 014 314**	**74 100 459**	**78 035 433**	**72 703 078**	**76 483 410**	***0,3%***
Charges de gestion (B)	**65 892 095**	**66 849 459**	**61 898 749**	**63 782 741**	**62 512 169**	**67 095 830**	***0,4%***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**9 350 292**	**7 164 855**	**12 201 711**	**14 252 693**	**10 190 909**	**9 387 580**	***0,1%***
en % des produits de gestion	*12,4%*	*9,7%*	*16,5%*	*18,3%*	*14,0%*	*12,3%*	
+/- Résultat financier	-542 452	-497 154	-438 111	-413 701	-361 681	-293 706	*-11,5%*
+/- Autres produits et charges excep. réels	3 955 928	530 165	10 132	272 224	-240 318	-413 118	
= CAF brute	**12 763 768**	**7 197 866**	**11 773 732**	**14 111 216**	**9 588 910**	**8 680 756**	***-7,4%***
en % des produits de gestion	*17,0%*	*9,7%*	*15,9%*	*18,1%*	*13,2%*	*11,3%*	
- Annuité en capital de la dette	3 158 939	2 916 011	2 904 883	2 915 433	2 819 583	2 825 239	
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	0	
= CAF nette ou disponible (C)	**9 604 828**	**4 281 854**	**8 868 849**	**11 195 782**	**6 769 327**	**5 855 517**	

Source : d'après les comptes de gestion

L'excédent brut de fonctionnement présente une évolution contrastée sur la période. Il fluctue de 9,3 M€ en 2016 à 7,1 M€ en 2017 puis à 12,2 M€ en 2018 avant d'enregistrer un fort accroissement en 2019 (14,2 M€) à la suite de produits d'exploitation exceptionnels. En 2021, il retrouve le niveau de 2016.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute varie tout autant entre 2016 et 2021 mais demeure positive sur la période passant de 12,7 M€ à 8,7 M€. Elle s'est dégradée en 2020 et 2021 mais demeure correcte.

Sur la période, la CAF brute couvre le remboursement de l'annuité en capital de la dette. En effet, la CAF brute cumulée est de 64,1 M€ pour des annuités en capital de 17,5 M€. Le montant des annuités en capital des emprunts contractés reste contenu sur la période, la commune ne favorisant pas le recours à l'emprunt pour financer ses investissements. Ainsi, la CAF nette est restée positive sur la période, dès lors la commune dispose d'une capacité d'autofinancement pour financer directement ses nouveaux investissements.

4.4 Les produits et charges de fonctionnement

4.4.1 Les produits de fonctionnement

Les produits de gestion sont constitués des ressources propres de la commune, provenant de ses redevances tarifaires et de sa fiscalité directe, pour lesquelles elle conserve un pouvoir de décision (tarifs et taux), des financements externes (dotations et participations) et de la fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (MGP et EPT).

Les ressources fiscales et les ressources d'exploitation représentaient près de 84 % du total des produits de fonctionnement en début de période pour parvenir à 68 % en 2021. Les produits fiscaux se sont accrus de 2,7 M€ sur la période, participant directement au dynamisme des produits de gestion. Cette hausse a permis de compenser la baisse des ressources institutionnelles (- 2,3 M€).

Tableau n° 17 : Les produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	40 244 514	41 974 431	37 521 557	40 732 184	39 837 084	42 765 372	*1,2%*
+ Fiscalité reversée	10 208 216	10 053 616	10 139 263	10 036 637	10 217 686	10 156 987	*-0,1%*
= Fiscalité totale (nette)	50 452 730	52 028 047	47 660 820	50 768 821	50 054 770	52 922 359	*1,0%*
+ Ressources d'exploitation	12 333 839	10 945 334	14 745 458	16 467 959	9 633 620	13 399 979	*1,7%*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 327 275	10 911 378	11 564 197	10 650 739	12 873 447	10 011 229	*-4,1%*
+ Production immobilisée, travaux en régie	128 543	129 555	129 985	147 915	141 241	149 843	*3,1%*
= Produits de gestion (A)	**75 242 387**	**74 014 314**	**74 100 459**	**78 035 433**	**72 703 078**	**76 483 410**	***0,3%***

Source : d'après les comptes de gestion

4.4.2 Les ressources institutionnelles

De 2016 à 2021, les ressources institutionnelles ont reculé de 4,1 % en moyenne annuelle, essentiellement en raison de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État, dans le cadre de la contribution au redressement des comptes publics des collectivités locales de 2014 à 2018.

Tableau n° 18 : Détail des ressources institutionnelles

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Dotation Globale de Fonctionnement	**5 066 307**	**4 059 708**	**3 847 735**	**3 608 478**	**3 535 295**	**3 160 796**	***-9,0%***
Dont dotation forfaitaire	*5 066 307*	*4 059 708*	*3 847 735*	*3 608 478*	*3 535 295*	*3 160 796*	*-9,0%*
Dont dotation d'aménagement	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Autres dotations	**163 119**	**163 119**	**163 119**	**169 306**	**163 119**	**163 119**	***0,0%***
Dont dotation générale de décentralisation	*163 119*	*163 119*	*163 119*	*169 306*	*163 119*	*163 119*	*0,0%*
FCTVA	**0**	**0**	**0**	**0**	**69 052**	**82 792**	
Participations	**6 406 123**	**5 906 156**	**6 761 942**	**6 098 385**	**8 268 993**	**6 235 637**	***-0,5%***
Dont Etat	*261 435*	*240 062*	*175 694*	*43 944*	*279 623*	*50 375*	*-28,1%*
Dont régions	*8 457*	*10 000*	*20 000*	*0*	*0*	*8 355*	*-0,2%*
Dont départements	*789 972*	*561 602*	*1 277 167*	*973 483*	*1 247 517*	*998 329*	*4,8%*
Dont communes	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont groupements	*0*	*0*	*0*	*0*	*20 681*	*0*	
Dont fonds européens	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont autres	*5 346 259*	*5 094 492*	*5 289 081*	*5 080 957*	*6 721 172*	*5 178 579*	*-0,6%*
Autres attributions et participations	**691 726**	**782 395**	**791 401**	**774 570**	**836 988**	**368 884**	***-11,8%***
Dont compensation et péréquation	*657 839*	*757 182*	*748 561*	*731 914*	*794 164*	*190 459*	*-22,0%*
Dont autres	*33 887*	*25 213*	*42 840*	*42 656*	*42 824*	*178 425*	*39,4%*
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	**12 327 275**	**10 911 378**	**11 564 197**	**10 650 739**	**12 873 447**	**10 011 229**	***-4,1%***

Source : d'après les comptes de gestion

Ainsi, la dotation globale de fonctionnement est passée de 5,6 M€ en 2016 à 3,2 M€ en 2021. Les participations constituent une ressource en moyenne de 6,6 M€, composées principalement de la participation de la caisse d'allocations familiales au fonctionnement des structures de la petite enfance et des centres de loisirs de la commune, (4,38 M€ en 2018) ou du département pour ces mêmes structures (0,8 M€ en 2018).

4.4.2.1 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée s'est nettement améliorée depuis 2015. La commune ne percevait aucune attribution de compensation en 2015 mais contribuait au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Si la contribution au FNGIR[19] est demeurée à 8,8 M€ sur l'ensemble de la période, celle au titre du FPIC a progressé de 9 % pour atteindre 2,1 M€ en 2021. Depuis, l'entrée dans l'EPT, la commune bénéficie d'une attribution de compensation évolutive (+ 1 %) dont le montant est de plus de 21 M€.

Tableau n° 19 : Le détail de la fiscalité reversée

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Attribution de compensation brute	20 880 395	21 057 235	21 080 880	21 072 153	21 072 153	21 072 153	*0,2%*
+ Reversements d'attribution de compensation	0	0	0	-8 727	0	0	
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	20 880 395	21 057 235	21 080 880	21 063 426	21 072 153	21 072 153	*0,2%*
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	-1 863 465	-2 194 905	-2 132 903	-2 218 075	-2 045 753	-2 106 452	*2,5%*
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-8 808 714	-8 808 714	-8 808 714	-8 808 714	-8 808 714	-8 808 714	*0,0%*
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	-10 672 179	-11 003 619	-10 941 617	-11 026 789	-10 854 467	-10 915 166	*0,5%*
= Fiscalité reversée	**10 208 216**	**10 053 616**	**10 139 263**	**10 036 637**	**10 217 686**	**10 156 987**	***-0,1%***

Source : d'après les comptes de gestion

4.4.2.2 Les prélèvements fiscaux

Les ressources fiscales propres de la commune comprennent les impôts sur les ménages (TH, TFPB, TFPNB), les droits de mutation et les taxes industrielles telles que la taxe sur la consommation finale d'électricité. La taxe d'habitation étant désormais compensée par l'État, le conseil municipal n'en vote plus le taux, fixé à son niveau de 2019. Les impôts locaux (TF et TH) représentent en moyenne plus de 78 % des ressources fiscales communales sur la période sous revue contre 82 % en 2016.

Sur ses ressources fiscales, la commune gagne 2,5 M€ sur la période.

Tableau n° 20 : Détail des ressources fiscales

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Impôts locaux nets des restitutions	29 510 078	30 962 939	31 265 985	31 212 524	30 890 910	36 428 591	*4,3%*
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	4 703 057	4 809 018	632 194	961 758	490 820	479 214	*-36,7%*
+ Taxes sur activités industrielles	839 374	875 412	847 439	824 625	837 318	841 421	*0,0%*
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)	5 192 006	5 327 061	4 775 938	7 733 277	7 618 035	5 016 146	*-0,7%*
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	**40 244 514**	**41 974 431**	**37 521 557**	**40 732 184**	**39 837 084**	**42 765 372**	***1,2%***

Source : d'après les comptes de gestion

[19] Le FNGIR permet de compenser pour chaque commune et EPCI à fiscalité propre les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2009 pour la loi de finances pour 2010. L'article 40 de la loi de finances du 28 décembre 2011 pour 2012 précisait que « *les montants de la dotation ainsi que du prélèvement ou du reversement […] correspondent aux montants perçus ou versés en 2013* », les montants des prélèvements ou reversements ont donc été figés depuis 2013.

Depuis 2016, les produits relatifs à la CVAE[20], IFER[21] et Tascom[22] ont été transférés à la MGP. La commune parvient, malgré cette situation, à maintenir ses recettes fiscales propres par un véritable dynamisme des autres taxes dont les droits de mutation à titre onéreux, hormis pour l'année 2021. Ils sont passés de 3 M€ en 2015 à 7,6 M€ en 2020. Ce dynamisme résulte d'un marché immobilier favorable sur le territoire communal, y compris au cours de l'année 2020.

De plus les produits des taxes foncières et d'habitation autrefois perçus par la communauté de communes le sont désormais par la commune. Ces taxes sont assises sur les mêmes bases de fiscalité que celles de la commune de Montrouge, multipliées par les taux anciennement fixés par la CCCM[23] (soit 1,30 % pour la TH, 0,705 % pour la TFPB et 0,952 % pour la TFPNB[24]). Ces taux s'agrègent désormais à ceux de la commune de Montrouge. Cette part de fiscalité est reversée à l'EPT via le FCCT. Elle était de 2,09 M€ en 2015.

Les produits fiscaux de TH et de TFPB s'établissaient en 2020 à 627 € (643 € en 2019) contre 637 €/habitant pour les communes de la même strate, en raison de taux globalement plus faibles que ceux de la moyenne de la strate.

Le dynamisme de la fiscalité sur les ménages sur la période est accompagné par l'arrivée de nouveaux habitants au profil fiscal favorable.

4.4.2.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation comprennent les ventes diverses, les produits des services facturés par la commune (restauration, centres de loisirs ou études), les redevances d'occupation du domaine public et les revenus locatifs.

Entre 2016 et 2021, les recettes d'exploitation augmentent passant de 12,3 M€ à 13,4 M€. Alors qu'elles représentaient en moyenne 17 % du total des produits sur la période, leur part est de 13 % en 2020. Après un pic à 16,4 M€ en 2019, elles accusent un net repli à 9,6 M€ en 2020 en raison de la crise sanitaire. En 2021, elles représentent à nouveau plus de 17 % du total des produits à l'instar des années 2016 à 2019.

Tableau n° 21 : Les ressources d'exploitation de la commune

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	1 012	
+ Domaine et récoltes	843 994	470 016	4 498 382	6 418 448	1 927 981	3 514 726	*33,0%*
+ Travaux, études et prestations de services	9 217 715	8 850 112	8 497 566	8 492 619	6 502 594	7 926 855	*-3,0%*
+ Mise à disposition de personnel facturée	8 509	8 633	7 752	7 212	0	465 302	*122,6%*
+ Remboursement de frais	1 318 884	683 693	720 838	447 750	342 142	596 679	*-14,7%*
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	**11 389 102**	**10 012 455**	**13 724 538**	**15 366 029**	**8 772 717**	**12 504 574**	***1,9%***
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	488 946	478 476	564 668	653 339	496 831	596 442	*4,1%*
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	455 791	454 403	456 252	448 591	364 073	298 964	*-8,1%*
= Autres produits de gestion courante (b)	**944 737**	**932 879**	**1 020 920**	**1 101 930**	**860 903**	**895 406**	***-1,1%***
Production stockée hors terrains aménagés (c	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	**12 333 839**	**10 945 334**	**14 745 458**	**16 467 959**	**9 633 620**	**13 399 979**	***1,7%***

Source : d'après les comptes de gestion

Sur la période sous revue, les produits issus des domaines et récoltes progressent, toutefois 2018 et 2019 sont des années exceptionnelles et à ce titre elles ne sont pas représentatives.

[20] CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée.
[21] IFER : Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau.
[22] Tascom : Taxe sur les surfaces commerciales.
[23] CCCM : Communauté de communes Châtillon-Montrouge.
[24] TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties.

4.4.3 Les charges de fonctionnement

Les charges de gestion représentaient 67,4 M€ en 2021 dont 44,8 M€ de dépenses de personnel et 16 M€ de charges à caractère général. Les charges de fonctionnement ont été contenues (+ 0,03 % par an en moyenne jusqu'en 2020) mais augmentent en 2021.

Tableau n° 22 : Évolution des charges de fonctionnement courante

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général	15 258 884	15 875 829	14 685 377	15 282 149	13 786 385	15 971 391
+ Charges de personnel	40 818 458	41 287 723	41 456 704	42 785 787	43 120 776	44 813 461
+ Subventions de fonctionnement	2 936 262	2 984 912	3 063 063	3 010 694	2 860 868	3 155 150
+ Autres charges de gestion	6 878 490	6 700 994	2 693 605	2 704 111	2 744 140	3 155 829
+ Charges d'intérêt et pertes de change	582 461	506 582	438 111	413 701	361 681	293 706
= Charges courantes	**66 474 556**	**67 356 041**	**62 336 859**	**64 196 441**	**62 873 849**	**67 389 536**

Source : d'après les comptes de gestion

Cette évolution résulte principalement d'une baisse des charges à caractère général (- 1,8 M€) jusqu'en 2020. Elle provient également de la baisse des autres charges de gestion qui ont été divisées par plus de deux sur la période. Ces baisses ont permis de compenser l'augmentation des charges de personnel.

L'adhésion de la commune de Montrouge à l'EPT Vallée Sud - Grand Paris et à la MGP en 2016 a entraîné un transfert de compétences que la commune finance à travers sa contribution au fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), qui est toutefois passé de 5,7 M€ à 2,3 M€ entre 2016 et 2020.

Cette forte baisse de la contribution résulte de la restitution de la gestion du conservatoire de Montrouge à la commune dès le 1er janvier 2018 (1,01 M€) et de l'annulation de la compensation de la compétence « collecte et traitement des ordures ménagères » (3,4 M€). Ces baisses du FCCT entrainent de facto une hausse d'autres postes de dépenses de la commune.

En réponse aux observations de la chambre, la commune précise que les flux financiers liés aux transferts de compétences sont neutres financièrement, conformément à la législation.

4.4.3.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général baissent de 13,6 % sur la période 2015-2020 avec un recul moyen annuel de 2,5 % passant ainsi de 15,6 M€ à 13,7 M€. En 2020, elles diminuent de 1,49 M€ par rapport à 2019 malgré le contexte pandémique qui a pu induire des dépenses supplémentaires. La chambre constate en 2021 une nette augmentation, principalement sur les achats et les contrats de prestations de service.

Les charges à caractère général s'élèvent à 304 €/habitant au-dessus de la moyenne de 287 €/ habitant de la strate des communes comparables[25].

[25] Analyse des équilibres financiers fondamentaux – comptes de la commune – Direction générale des collectivités locales, données 2020.

Tableau n° 23 : Évolution des charges à caractère général

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	**15 258 884**	**15 875 829**	**14 685 377**	**15 282 149**	**13 786 385**	**15 971 391**	***0,9%***
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	*8 270 473*	*8 608 758*	*7 729 929*	*7 436 090*	*6 635 988*	*7 606 129*	*-1,7%*
Dont crédit-bail	*237 327*	*237 327*	*237 327*	*237 327*	*237 327*	*179 995*	*-5,4%*
Dont locations et charges de copropriétés	*453 149*	*411 521*	*435 258*	*514 821*	*350 331*	*359 233*	*-4,5%*
Dont entretien et réparations	*1 782 034*	*1 473 969*	*1 438 284*	*1 624 403*	*1 774 715*	*2 017 029*	*2,5%*
Dont assurances et frais bancaires	*240 324*	*223 407*	*132 874*	*129 404*	*132 050*	*143 948*	*-9,7%*
Dont autres services extérieurs	*1 451 204*	*1 812 908*	*1 676 412*	*2 020 905*	*1 725 346*	*1 823 272*	*4,7%*
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	*254 461*	*2 927*	*3 027*	*736*	*686*	*1 964*	*-62,2%*
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	*639 453*	*925 218*	*604 663*	*679 977*	*652 386*	*1 046 268*	*10,3%*
Dont honoraires, études et recherches	*162 054*	*314 870*	*322 858*	*371 348*	*421 212*	*399 336*	*19,8%*
Dont publicité, publications et relations publiques	*1 009 947*	*1 080 025*	*1 374 210*	*1 484 630*	*1 243 869*	*1 566 476*	*9,2%*
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	*351 086*	*363 574*	*282 340*	*296 249*	*183 301*	*250 084*	*-6,6%*
Dont déplacements et missions	*29 193*	*13 769*	*19 229*	*10 843*	*5 997*	*9 398*	*-20,3%*
Dont frais postaux et télécommunications	*198 561*	*225 707*	*217 725*	*217 938*	*159 915*	*150 734*	*-5,4%*
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	*179 618*	*181 850*	*211 242*	*257 478*	*263 261*	*417 522*	*18,4%*

Source : d'après les comptes de gestion

La diminution des charges à caractère général jusqu'en 2020 résulte principalement de l'évolution des dépenses relatives aux achats (- 1,63 M€ entre 2016 et 2020), aux contrats de prestations de services et qu'aux transports collectifs. Ces baisses montrent une meilleure maîtrise de ses dépenses par la commune. À l'inverse, les postes relatifs aux honoraires et études, et publicité-publications progressent respectivement de 0,26 M€ et de 0,23 M€.

Tableau n° 24 : Évolution des remboursements de frais au sein des charges à caractère général

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
- Remboursement de frais	752 391	1 318 884	683 693	720 838	447 750	342 142	- 14,6 %

Source d'après les comptes de gestion

On constate une forte baisse des remboursements de frais des budgets annexes (- 0,41 M€). Depuis 2017, ces remboursements se sont réduits depuis la suppression du budget annexe « assainissement », compétence transférée à l'EPT.

4.4.3.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel, qui représentent en moyenne 66 % des charges de fonctionnement, ont progressé de 1,7 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2021. Leur niveau avait pourtant baissé sur la période 2016-2018 avant d'enregistrer une progression entre 2018-2021.

Cette évolution ne suit pas celle du nombre total des agents qui décroît constamment sur la période 2015-2019. Les raisons sont analysées *infra*. Toutefois, en 2019, deux actions ont été engagées : d'une part, la réorganisation du service de la police municipale avec une augmentation de la présence des équipages (entre 6 heures et 2 heures et la création de 10 postes de gardiens de police et, d'autre part, la valorisation de la filière « animation » avec la création de 30 postes d'animateurs.

Le poids des charges de personnel (854 € par habitant en 2020) est supérieur à la moyenne des communes de la même strate démographique (821 €/habitant).

Tableau n° 25 : Les charges de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel titulaire (a)	**20 639 428**	**20 982 175**	**21 530 051**	**21 633 384**	**21 456 214**	**22 074 392**	***1,4%***
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	**7 468 606**	**7 705 381**	**7 699 024**	**8 186 111**	**8 835 674**	**9 193 776**	***4,2%***
Autres rémunérations (c)	**137 965**	**84 070**	**5 195**	**9 341**	**48 671**	**80 671**	***-10,2%***
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	**28 245 999**	**28 771 626**	**29 234 269**	**29 828 836**	**30 340 558**	**31 348 839**	***2,1%***
- Atténuations de charges	277 311	368 066	243 219	271 739	414 366	296 843	*1,4%*
= Rémunérations du personnel	**27 968 688**	**28 403 560**	**28 991 050**	**29 557 097**	**29 926 192**	**31 051 996**	***2,1%***
+ Charges sociales	11 198 975	11 202 770	10 829 319	11 576 393	11 715 928	12 148 329	*1,6%*
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1 137 078	1 170 354	1 191 009	1 204 627	1 168 081	1 241 955	*1,8%*
+ Autres charges de personnel	36 711	33 344	13 697	31 756	23 696	19 039	*-12,3%*
= Charges de personnel interne	**40 341 453**	**40 810 027**	**41 025 074**	**42 369 873**	**42 833 896**	**44 461 319**	***2,0%***
Charges sociales en % des CP interne	*27,8%*	*27,5%*	*26,4%*	*27,3%*	*27,4%*	*27,3%*	
+ Charges de personnel externe	477 005	477 696	431 630	415 914	286 879	352 142	*-5,9%*
= Charges totales de personnel	**40 818 458**	**41 287 723**	**41 456 704**	**42 785 787**	**43 120 776**	**44 813 461**	***1,9%***
- Remboursement de personnel mis à disposition	8 509	8 633	7 752	7 212	0	465 302	*122,6%*
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	**40 809 949**	**41 279 090**	**41 448 952**	**42 778 575**	**43 120 776**	**44 348 158**	***1,7%***
en % des produits de gestion	*54,2%*	*55,8%*	*55,9%*	*54,8%*	*59,3%*	*58,0%*	

Source : d'après les comptes de gestion

4.4.3.3 Les autres charges de gestion

Durant la période sous revue, les autres charges de gestion baissent fortement (- 3,7 M€) pour atteindre 3,16 M€ en 2021. Cette baisse est due à la contribution au service de lutte contre l'incendie (- 0,76 M€) et à la contribution au FCCT (- 3,3 M€). Cette dernière est passée de 5,7 M€ à 2,36 M€ entre 2016 et 2021 du fait notamment d'une restitution de compétences en 2018 (Conservatoire de Montrouge et les cours pour adultes (- 1,07 M€[26]).

Les indemnités des élus atteignent 0,4 M€ en 2021.

Tableau n° 26 : Les autres charges de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	**6 878 490**	**6 700 994**	**2 693 605**	**2 704 111**	**2 744 140**	**3 155 829**	***-14,4%***
Dont contribution au service incendie	*791 984*	*799 635*	*64 433*	*0*	*0*	*0*	*-100,0%*
Dont contribution aux organismes de regroupement	*5 746 156*	*5 565 939*	*2 348 045*	*2 381 873*	*2 365 949*	*2 356 668*	*-16,3%*
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*331 665*	
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	*265 684*	*272 104*	*270 610*	*273 217*	*328 142*	*403 085*	*8,7%*
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	*15 861*	*5 031*	*6 098*	*7 193*	*3 569*	*6 720*	*-15,8%*
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	*29 592*	*28 784*	*4 419*	*39 970*	*39 834*	*49 950*	*11,0%*

Source : d'après les comptes de gestion

4.4.3.4 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement, stables jusqu'en 2020, sont en augmentation en 2021 en raison des mesures liées à la crise sanitaire. Les subventions aux « autres établissements publics » ont progressé de 0,6 M€ via la mise en place par la commune d'un *plan de soutien et de solidarité*, alors que les subventions accordées aux associations ont baissé (- 0,6 M€). Ces dernières demeurent largement soutenues (1,9 M€ en moyenne). Leurs subventions représentent 67 % des sommes versées et celle accordée au centre communal d'action sociale près de 27 %. Sa subvention de fonctionnement est depuis 2016 arrêtée à 0,75 M€.

[26] 1,01 M€ pour la gestion du conservatoire et 0,06 M€ pour les cours adultes.

Tableau n° 27 : Les subventions versées

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Subventions de fonctionnement	**2 936 262**	**2 984 912**	**3 063 063**	**3 010 694**	**2 860 868**	**3 155 150**	***1,4%***
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	*830 000*	*830 000*	*830 000*	*830 000*	*830 000*	*1 477 393*	*12,2%*
Dont subv. autres établissements publics	*71 007*	*69 061*	*108 788*	*240 832*	*173 150*	*215 222*	*24,8%*
Dont subv. aux personnes de droit privé	*2 035 255*	*2 085 851*	*2 124 275*	*1 939 862*	*1 857 718*	*1 462 535*	*-6,4%*

Source : d'après les comptes de gestion

Le total des subventions versées atteignait 57 €/habitant en 2020, ce qui est inférieur aux 129 €/habitant en moyenne des communes de la même strate[27].

Le processus d'attribution des subventions de fonctionnement est organisé et formalisé. Un logigramme a été établi permettant d'identifier les acteurs intervenant dans le processus d'instruction. Les demandes de soutien financier sont également formalisées à partir d'un dossier unique, fondement de l'instruction de la demande.

La commune a signé des conventions avec les organismes et associations bénéficiaires de subventions dont le montant est supérieur à 23 000 €, lesquels transmettent leurs rapports d'activité. Les subventions accordées annuellement font l'objet d'une délibération par fonction et par association. Toutefois, la chambre relève que le centre communal d'action sociale dont la subvention est de 0,75 M€, n'apparaît pas dans la délibération n° 2020-124, alors qu'il apparaît sur les délibérations des exercices antérieurs. De plus, aucune convention n'a été signée avec cet établissement public.

En réponse aux observations de la chambre, la commune indique qu'une convention comportant le montant global de la subvention accordée au centre communal d'action sociale (CCAS) sera signée en juin 2022. Cette convention sera présentée à l'issue d'un travail déjà engagé de redéfinition des interventions du CCAS. La chambre prend note de cet engagement.

Recommandation régularité 3 : Conclure une convention relative au versement de la subvention de fonctionnement versée au centre communal d'action sociale de Montrouge conformément au décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

4.5 Les investissements

Les dépenses d'investissement se composent des dépenses d'équipement qui varient de 13,3 M€ à 13,1 M€ pour un total cumulé de 2016 à 2021 de 109 M€. Les investissements sont d'un niveau moyen de 18 M€ et représentent sur la période plus de 113 M€.

La chambre relève un pic des dépenses d'équipements en 2018 et 2019 respectivement à 27,8 M€ et à 24,5 M€. Ainsi en 2019, près de 14,28 M€ ont été consacrés à l'aménagement des espaces publics et du cadre de vie[28] et 11,5 M€ à la création, la rénovation, l'entretien et aux équipements publics[29]. En 2020, la répartition était différente compte tenu de la crise pandémique, ainsi l'aménagement des espaces publics et du cadre de vie a enregistré 6,7 M€ des 15,3 M€ de dépenses d'investissement alors que la création, la rénovation et l'entretien et les équipements publics étaient de 8,3 M€, notamment pour les domaines de l'éducation et du sport respectivement 1,7 M€ et 1,6 M€.

[27] Fiche détaillée des comptes de la commune issue des comptes individuels des collectivités – Direction générale des collectivités locales.
[28] Dont l'aménagement du Parc Jean Loup Metton (0,47 M€), la requalification des allées Jean Jaurès et du centre-ville (7,1 M€) et acquisitions foncières – biens Rue Max Dormoy et Rue Chopin (2,29 M€).
[29] Réhabilitation du Groupe scolaire Renaudel (1 M€).

Le poids des investissements atteignait 310 €/habitant en 2020, ce qui est inférieur à la moyenne des communes de la même strate (342 €/habitant). Ce niveau a baissé par rapport à 2019 (504 € par habitant contre 394 € sur la strate). Cette baisse résulte davantage des conséquences de la crise sanitaire qui a sérieusement ralenti les investissements, que d'une volonté de la commune de réduire sa politique d'investissements.

Tableau n° 28 : Les investissements et leur financement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Cumul sur les années*
CAF nette ou disponible (C)	**9 604 828**	**4 281 854**	**8 868 849**	**11 195 782**	**6 769 327**	**5 855 517**	***46 576 159***
TLE et taxe d'aménagement	544 559	167 487	197 377	185 201	1 383 029	3 344 565	*5 822 218*
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 063 240	2 226 590	2 127 425	3 620 513	3 746 369	1 955 020	*15 739 158*
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 178 868	575 194	1 264 180	3 925 925	1 696 268	221 114	*8 861 549*
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	356 904	271 049	292 101	0	0	0	*920 054*
+ Produits de cession	327 310	302 668	320 000	256 800	352 842	2 954 588	*4 514 209*
+ Autres recettes	68 658	32 174	0	0	0	-899	*99 933*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**4 539 539**	**3 575 163**	**4 201 083**	**7 988 439**	**7 178 509**	**8 474 388**	***35 957 121***
= Financement propre disponible (C+D)	**14 144 368**	**7 857 018**	**13 069 932**	**19 184 222**	**13 947 836**	**14 329 905**	***82 533 280***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*106,7%*	*53,5%*	*47,0%*	*78,1%*	*90,2%*	*109,1%*	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	13 261 588	14 678 163	27 822 286	24 570 820	15 461 075	13 134 212	*108 928 144*
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	131 427	397 904	389 121	301 500	34 368	714 931	*1 969 250*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	79 200	0	0	0	*79 200*
- Participations et inv. financiers nets	-98 314	-274 002	830 683	1 300 503	614 009	-3 258 347	*-885 467*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-2 414	1 179	-55 972	-9 527	-11 310	3 445 366	*3 367 322*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**852 081**	**-6 946 227**	**-15 995 386**	**-6 979 075**	**-2 150 307**	**293 743**	***-30 925 170***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	2 800 000	0	0	*2 800 000*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	852 081	-6 946 227	-15 995 386	-4 179 075	-2 150 307	293 743	*-28 125 170*

Source : d'après les comptes de gestion

Ces dépenses sont financées par la capacité d'autofinancement nette, que complètent des recettes d'investissement et en 2019 la signature d'un emprunt. En effet, sur la période 2016-2021, la CAF nette était de 46,6 M€ pour financer les 113 M€ d'investissement.

Les recettes d'investissement (hors emprunt) sont constituées du fonds de compensation de la TVA (34 % en moyenne annuelle) et des autres recettes (30 %). Les subventions d'investissement ne représentent que 20 % de ces recettes d'investissement (8,9 M€ sur la période).

Les ressources d'investissements (hors emprunts) ne permettent pas à elles seules de couvrir les nombreux investissements de la commune qui présente, de 2017 à 2020, un besoin de financement (30,9 M€ en cumul de 2016 à 2021). Dès lors, elle s'appuie fortement sur sa trésorerie pour financer ses investissements sauf en 2019, où elle a eu recours à l'emprunt (2,8 M€).

4.6 La trésorerie

La trésorerie nette, exprimée en nombre de jours de charges courantes, s'élevait à 215 jours en 2016 pour parvenir à 42,5 jours en 2021. Ce niveau très élevé, en début de période, a permis d'une part d'assurer un paiement normal des dépenses, sans recourir à des crédits de trésorerie et d'autre part, d'assurer le financement de ses investissements.

Tableau n° 29 : Trésorerie et Besoin en fonds de roulement

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	41 447 164	34 500 938	18 505 551	14 326 477	12 176 170	12 469 913	*-21,4%*
- Besoin en fonds de roulement global	2 291 847	2 792 442	4 677 096	6 339 743	1 070 043	4 622 556	*15,1%*
=Trésorerie nette	**39 155 317**	**31 708 496**	**13 828 455**	**7 986 734**	**11 106 127**	**7 847 357**	***-27,5%***
en nombre de jours de charges courantes	*215,0*	*171,8*	*81,0*	*45,4*	*64,5*	*42,5*	

Source : d'après les comptes de gestion

Ainsi, avec ce fonds de roulement généreux en début de période, la commune a couvert l'intégralité de son cycle d'exploitation et financé ses investissements par d'importants prélèvement sur ce fonds de roulement, notamment en 2017, 2018 et 2019. Mais ce mode de financement rencontre désormais ses limites, la commune ne disposant plus d'une marge de sécurité suffisante en trésorerie. Elle doit donc maitriser le financement de ses futurs investissements.

4.7 L'endettement

L'endettement de la commune s'élève à 18,9 M€ au 31 décembre 2021, avec des remboursements annuels de capital de 2,8 M€ cette même année. Malgré un nouvel emprunt, de 2,8 M€ contracté en 2019, la capacité de désendettement est de 2,2 ans, bien au-dessous du seuil d'alerte fixé à 12 ans.

La capacité de désendettement de la commune est bonne, mettant en évidence la solvabilité financière de la commune, malgré un recours plus limité ces dernières années à la trésorerie communale.

Tableau n° 30 : Encours de la dette et capacité de désendettement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Encours de dettes du BP au 1er janvier	36 927 465	36 398 485	30 853 750	28 004 839	27 898 932	25 145 309	*-7,4%*
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	3 158 939	2 916 011	2 904 883	2 915 433	2 819 583	2 825 239	*-2,2%*
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-2 414	1 179	-55 972	-9 527	-11 310	3 445 366	
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	2 627 545	-2 627 545	0	0	54 650	0	*-100,0%*
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	2 800 000	0	0	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**36 398 485**	**30 853 750**	**28 004 839**	**27 898 932**	**25 145 309**	**18 874 704**	***-12,3%***
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	39 155 317	31 708 496	13 828 455	7 986 734	11 106 127	7 847 357	*-27,5%*
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	-2 756 832	-854 746	14 176 383	19 912 198	14 039 182	11 027 347	

Source : d'après les comptes de gestion

Cette dette est sécurisée et son encours diversifié. Le Crédit Agricole et la SFIL-CAFFIL (ex-Dexia) détiennent les encours les plus importants. La Caisse d'épargne est la troisième banque de référence de la commune.

L'ensemble de la dette est basé sur du taux fixe simple, du taux variable simple ou du taux variable avec plancher. Au 31 décembre 2020, la totalité de l'encours était rattachée à des emprunts non structurés donc sans risque (annexe n° 6).

Tableau n° 31 : Principaux ratios d'alerte

Principaux ratios d'alerte	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	582 461	506 582	438 111	413 701	361 681	293 706
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP	***1,6%***	***1,6%***	***1,6%***	***1,5%***	***1,4%***	***1,6%***
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	-2 756 832	-854 746	14 176 383	19 912 198	14 039 182	11 027 347
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	**-0,2**	**-0,1**	**1,2**	**1,4**	**1,5**	**1,3**
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	36 398 485	30 853 750	28 004 839	27 898 932	25 145 309	18 874 704
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	**2,9**	**4,3**	**2,4**	**2,0**	**2,6**	**2,2**

Source : d'après les comptes de gestion

L'encours de la dette par habitant est seulement de 498 € contre 1 370 € sur les communes de la strate en 2020.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune est maitrisée avec une CAF nette systématiquement positive sur la période, témoignant de la maîtrise de la commune de son budget de fonctionnement.

Les produits durant la période ont baissé en raison principalement de la baisse de la dotation de globale de fonctionnement dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques ainsi que, pour 2020 en raison de la crise sanitaire. Parallèlement, entre 2017 et 2020, la commune a réduit ses dépenses de fonctionnement de 67,3 M€ à 62 M€. Cependant, en 2021, elles ont retrouvé leur niveau de 2017.

La commune a financé ses investissements principalement par des prélèvements sur son fonds de roulement afin d'éviter le recours à l'emprunt. Toutefois, cette stratégie a désormais atteint ses limites.

La commune doit acquérir une meilleure connaissance de son patrimoine, qu'il s'agisse des biens à céder comme de son adéquation avec les besoins de la population qu'en principe doivent refléter les prévisions d'investissements. Or la commune ne dispose pas d'une image fidèle de son patrimoine (absence d'inventaire).

5 LES RESSOURCES HUMAINES

5.1 La réorganisation de la direction des ressources humaines

En 2019, la direction des ressources humaines a fait l'objet d'une réorganisation qui n'a pas modifié la structure de base fondée sur trois blocs : les carrières et les paies ; les emplois et les compétences et enfin la qualité de vie au travail. Les réorganisations successives ont fait l'objet de présentations au comité technique qui a émis des avis favorables.

La direction des ressources humaines est supervisée par une directrice et un adjoint, dont le recrutement récent résulte d'un redéploiement interne et d'une mutualisation avec la responsable du pôle « qualité de vie au travail » (QVT). Un chargé d'études prospectives et de pilotage des ressources humaines (RH) est intégré à cette direction.

Cette nouvelle configuration aboutira à la structuration de la direction autour de deux secteurs : le premier secteur « développement RH » dont l'animation sera confiée à la nouvelle directrice adjointe (GPEC[30] et QVT) et le second secteur « gestion et prospectives RH » animé par la directrice, regroupant la gestion des carrières et le SIRH (système d'information des RH).

[30] Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences

5.2 Les orientations stratégiques

5.2.1 La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en voie d'achèvement

La commune ne dispose pas d'un projet d'administration. Pour autant les orientations stratégiques en la matière sont clairement exposées dans les procès-verbaux des instances représentatives du personnel (recours à l'apprentissage, réorganisation des directions, accompagnement à la retraite ou politique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes).

En matière de GPEC, la commune s'est engagée dans un processus qui reste à formaliser. Il constitue un des cinq axes des lignes directrices de gestion (LDG). Ainsi, la commune a identifié un effectif-cible pour chacune de ses activités et de ses métiers. Elle a fait évoluer dans le temps cet effectif-cible au regard des projets municipaux et des besoins de la population. La commune indique que dès lors « l'effectif-cible correctement dimensionné, il n'a plus vocation à évoluer ». Cet état n'est valable qu'à périmètre et besoins constants. Les effectifs-cibles établis, il reste à traiter de la qualité des emplois avec, au besoin, la professionnalisation des emplois. Enfin, la direction des ressources humaines indique construire, pour certains métiers, des parcours professionnels permettant notamment de fidéliser les agents qui occupent des emplois sensibles de la commune.

Si la formalisation de la stratégie RH est attendue, la commune a engagé la définition des LDG en 2020. Les grandes orientations sont arrêtées autour de cinq axes :

- favoriser l'adéquation des compétences aux besoins des services en privilégiant les aspirations professionnelles des agents ;
- faciliter le maintien dans l'emploi des agents ;
- veiller à la qualité de vie au travail des agents ;
- favoriser les déroulements des carrières en cohérence avec les trajectoires d'évolution des agents ;
- poursuivre la modernisation des outils RH.

Les LDG comprend des axes qui sont cohérents avec les diagnostics et les actions engagées dans la collectivité. Le projet des LDG a été présenté devant le comité technique du 2 octobre 2020. Ce dernier en a approuvé les orientations qui sont effectives depuis le 1er janvier 2021. La commune est donc en conformité avec la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique qui impose aux collectivités territoriales de définir des LDG.

5.2.2 Des outils RH à moderniser

Le dernier axe stratégique du projet de LDG prévoit de poursuivre la modernisation des outils RH. Cet axe vise à favoriser la dématérialisation des processus (fiches de poste, supports de communication interne, livret d'accueil du nouvel arrivant) et permettre l'accès numérique à certaines demandes (demande de congés, emploi du temps). En réponse aux observations de la chambre, la commune de Montrouge affirme que ces dispositifs existent et fonctionnent déjà, sans toutefois en apporter la preuve.

Afin de conforter les actions entreprises et de renforcer le dialogue de gestion, la commune a choisi une solution informatique spécifique, qui doit permettre à terme à l'ensemble des directions fonctionnelles, de disposer des tableaux de bord nécessaires pour un pilotage performant des ressources humaines.

La chambre relève la volonté de la commune d'inscrire le dialogue social au sein de ses orientations stratégiques, en favorisant une approche plus collective et moins individuelle. Cette volonté permet de respecter les orientations prévues par la loi relative à la transformation de la fonction publique.

Les périmètres d'intervention respectifs de la direction des ressources humaines (DRH) et de la direction générale sont redéfinis, pour impliquer davantage la direction générale dans les choix et arbitrages RH ; la direction générale intervient ainsi dès le début du processus de recrutement, lors de l'identification du besoin.

En parallèle, la commune a développé le dialogue de gestion avec chaque direction fonctionnelle. Des tableaux de bord sont élaborés et diffusés. Une revue des objectifs qualitatifs et quantitatifs est réalisée périodiquement. Le directeur général des services et les directeurs sont invités à tenir des tableaux de bord, comportant des indicateurs liés à la gestion des ressources humaines, notamment les écarts entre budgets projetés et réalisés.

5.3 Les effectifs

5.3.1 L'estimation des effectifs différente selon les sources de données

La chambre a rencontré des difficultés pour obtenir les effectifs et leur répartition sur la période sous revue. En l'absence de données provenant de la direction des ressources humaines, l'instruction a débuté en exploitant les données RH intégrées aux documents financiers disponibles (comptes administratifs).

L'exploitation de ces documents montre que les effectifs budgétés étaient quasiment stables (- 0,9 %) sur la période. Ils s'établissaient à 1 076 ETP en 2015 contre 1 065 ETP en 2020. Les effectifs pourvus ont connu une très légère augmentation (+ 1 %). Les effectifs pourvus sont systématiquement inférieurs à ceux qui sont budgétés. Ainsi, en moyenne 92 % des emplois budgétés sont pourvus (exception faite de l'année 2019 qui présente une anomalie).

Tableau n° 32 : Comparaison des effectifs budgétés et réels

Effectifs	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effectifs budgétaires	1 076,60	1 001,80	1 001,30	1 040,00	1 046,00	1 065,90
Effectifs réels	958,80	934,80	950,30	964,50	1 157,40	969,00

Source : à partir des états de personnels des comptes administratifs

Si ces écarts peuvent être favorables à un pilotage de la trajectoire financière, ils s'expliquent néanmoins selon la commune par des vacances d'emplois dues à des difficultés de recrutement et de fidélisation de ses agents.

5.3.1.1 La baisse des effectifs de fonctionnaires territoriaux

L'exploitation des données issues des comptes administratifs met en évidence un recul des emplois statutaires au profit de recrutements de contractuels.

Tableau n° 33 : Évolution du nombre de titulaires et non-titulaires (en ETPT)

Effectifs	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effectif réel total	**958,80**	**934,80**	**950,30**	**964,50**	**1 157,40**	**969,00**
dont - fonctionnaires territoriaux	*814,80*	*805,80*	*815,80*	*807,80*	*779,80*	*770,90*
- contractuels	*144,00*	*129,00*	*134,50*	*156,70*	*377,60*	*198,10*

Source : à partir des états de personnels des comptes administratifs

Les données RH transmises par la direction des ressources humaines permettent de développer une analyse qualitative. Alors que les emplois communaux se réduisent, ce sont les emplois de fonctionnaires (titulaires) qui sont touchés (- 142 agents ou - 16,5 %) alors que les emplois d'agents contractuels croissent (+ 52 agents ou + 30,3 %).

Tableau n° 34 : Évolution du nombre de titulaires et non-titulaires

	2015				2016				2017				2018				2019				2020				Evolution			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	84,1	98,55	675,7	**858,4**	73,13	90,46	644,4	**807,99**	66,84	93,16	649,8	**809,8**	68,87	85,96	610,4	**765,2**	82,67	60,96	590,8	**734,43**	78,47	64,76	572,85	**716,08**	**-5,63**	**-33,8**	**-103**	**-142**
Non titulaires dont :	13,81	30,15	128,1	**172,1**	13,18	27	128,1	**168,29**	15,38	28,74	124,7	**168,9**	15,26	27,74	125	**168**	23,13	27,95	155,8	**206,92**	28,13	19,37	176,77	**224,27**	**14,32**	**-10,8**	**48,67**	**52,21**
Nombre total des agents	**97,91**	**128,7**	**803,8**	**1030**	**86,31**	**117,5**	**772,5**	**976,28**	**82,22**	**121,9**	**774,5**	**978,7**	**84,13**	**113,7**	**735,4**	**933,3**	**105,8**	**88,91**	**746,6**	**941,35**	**106,6**	**84,13**	**749,62**	**940,35**	**8,69**	**-44,6**	**-54,2**	**-90,1**

Source : à partir des données transmises par la DRH de la commune

Ainsi, sur la période 2015-2020, bien que les fonctionnaires territoriaux restent majoritaires, ils ne représentent plus que 76 % des effectifs totaux en 2020 contre 83,3 % des en 2015.

Selon les bilans sociaux, la baisse des effectifs de fonctionnaires trouve son explication dans les motifs de départ des titulaires. Ainsi, les mutations (14 % des départs des agents permanents) et les départs à la retraite sont les principaux motifs de sortie des fonctionnaires. En contrepartie, les arrivées se composent à 70 % de contractuels (les 30 % restants sont les arrivées par concours, détachement ou mutation).

À titre de comparaison, en 2017 la part de contractuels était de 14 % pour la commune, soit une part bien inférieure à celle des communes de la petite couronne employant plus de 1 000 agents qui était de 20 %[31]. Les dynamiques entre 2016 et 2017 sont également différentes pour Montrouge ; alors que les autres collectivités de la petite couronne voient leur nombre de fonctionnaires diminuer (- 1,9 %), ceux de la commune progressent de 1,24 %.

Selon la commune, le recours aux contractuels s'explique par la difficulté à recruter des agents publics sur des métiers à forte compétences techniques, (contrôle de gestion, communication numérique, système d'information) ou des métiers concernant la petite enfance (auxiliaires de puériculture dans les crèches), ou des spécialités médicales ou paramédicales (infirmières, puéricultrices et médecins).

Tableau n° 35 : Répartition des personnels communaux par catégorie et exercice sous revue (en nombre)

Effectifs par catégorie	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A	97,91	86,3	82,2	84,1	105,8	107
B	128,7	117	122	114	88,91	84,1
C	803,8	773	775	735	746,64	750
Total	**1 030**	**976**	**979**	**933**	**941,35**	**940**

Source : à partir des données transmises par la DRH de la commune

Cette proportion d'agents contractuels montre un recours important à ces personnels sur des emplois permanents. Les effectifs des catégories B et C sont maîtrisés, ils sont passés de 933 à 833 agents entre 2015 et 2020. En revanche, le recrutement des cadres a progressé.

Alors que les emplois de cadres étaient occupés par des fonctionnaires en 2015 à 86 %, ce taux passe à 73 % en 2020. Ainsi, 26 % des emplois d'encadrement est désormais occupé par un agent contractuel.

[31] Cf. bilan social du CIG de la Petite Couronne de 2017.

En 2019, au sein de la commune, les principales filières qui emploient davantage de personnels contractuels sont la filière technique (44 %), la filière médico-sociale (16 %) et la filière sociale (12 %). En 2020, les constats sont identiques, ainsi la filière sociale et médico-sociale[32] a intégré des auxiliaires de puériculture (24) et des infirmières (4). La filière administrative accueille près de 11 % des personnels contractuels de l'année dont 10 attachés.

Tableau n° 36 : Répartition des agents par statut et par filières sur deux années de référence (en nombre et %)

Filières	2015		2019		Écart titulaires	Écart contractuels
	Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels		
Culturelle	*18*	*2*	*40*	*21*	*22*	*19*
Sociale	*97*	*26*	*87*	*27*	*- 10*	*1*
Médico-sociale	*103*	*27*	*99*	*35*	*- 4*	*8*
Médico-technique	*0*	*0*	*1*	*0*	*1*	*0*
Animation	*47*	*3*	*41*	*17*	*- 6*	*14*
Sportive	8	5	2	1	- 6	- 4
Technique	407	73	352	98	- 55	25
Administrative	124	22	122	23	- 2	1
Police municipale	7	0	20	0	13	0
Total	**811**	**158**	**764**	**222**	**- 47**	**64**

Source : CRC IDF à partir des bilans sociaux

Ces filières sont d'ailleurs celles qui ont subi les baisses de personnels fonctionnaires.

5.3.1.2 L'évolution de la masse salariale

Sur le budget principal, la masse salariale a augmenté de 1,65 M€ sur la période sous revue (soit + 5,78 %). La rémunération des personnels titulaires (fonctionnaires) représentait près de 73 % de la masse salariale pour passer à 70 % en 2020. Dans le même temps, la rémunération des personnels non titulaires (contractuels) a progressé de 7,7 M€ à 8,8 M€. La part de cette rémunération sur la rémunération totale est passée de 26 % à 29 %.

Tableau n° 37 : Évolution de la masse salariale entre 2015 et 2020

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rémunérations du personnel titulaire	20 838 273	20 639 428	20 982 175	21 530 051	21 633 384	21 456 214
Rémunérations du personnel non titulaire	7 701 706	7 468 606	7 705 381	7 699 024	8 186 111	8 835 674
Autres rémunérations (c)	142 303	137 965	84 070	5 195	9 341	48 671
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	**28 682 282**	**28 245 999**	**28 771 626**	**29 234 269**	**29 828 836**	**30 340 558**

Source : d'après les comptes de gestion

5.3.1.3 Diminution des effectifs mais maintien de la masse salariale

Au cours de la période sous revue, les charges de personnels ont été globalement contenues jusqu'en 2020 et augmentent plus nettement en 2021.

Alors que les effectifs baissent, la masse salariale progresse malgré l'absence de mise en place du Rifseep[33] et d'évolution du point d'indice[34]. Cette situation accroît le salaire moyen mensuel par tête des agents territoriaux qui passe de 2 131 € à 2 319 €. Toutefois il demeure inférieur à la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) des fonctionnaires qui était, en 2019, dans la fonction publique territoriale, de 2 548 € contre 2 311 € par mois au sein de la commune de Montrouge.

[32] Filière technique (44 %), la filière médico-sociale et sociale (27 %).
[33] Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
[34] Base de calcul de la rémunération des fonctionnaires.

En revanche, alors que la RMPP des fonctionnaires est généralement supérieure à celle des non-fonctionnaires, le constat est différent dans la commune de Montrouge. En effet, alors que le salaire brut moyen mensuel des non-titulaires, dans les administrations territoriales, était de 2 103 € (2 548 € pour les fonctionnaires), à Montrouge, il était de 3 945 € en moyenne. Ceci peut s'expliquer par la nature des postes occupés par les contractuels (cadres administratifs ou professionnels de santé), dont les qualifications imposent un niveau de rémunération supérieur.

En réponse aux observations de la chambre, la commune avance que, outre l'absence d'évolution du point d'indice, la masse salariale a subi l'impact de nombreuses réformes catégorielles et des modifications des grilles de rémunération. De plus, en ce qui concerne les évolutions des carrières, la tendance au vieillissement des fonctionnaires fait augmenter la masse salariale en dépit des ratios d'avancement de grade fixés à 55 %. Selon la commune, ces différents facteurs expliquent que la masse salariale progresse malgré un effectif en légère diminution.

5.3.2 Un taux d'administration inférieur à la moyenne des communes franciliennes

Selon les effectifs réels en 2015, le taux d'administration de la commune de Montrouge était de 19 agents pour 1 000 habitants au 31 décembre 2015[35]. Il se situe en-dessous du taux moyen des communes d'Île-de-France (hors Paris) (26,7 agents pour 1 000 habitants). Même si ce chiffre a encore progressé en 2020, il demeure inférieur au taux moyen constaté (19,3 agents pour 1 000 habitants[36]).

Le taux d'administration reste inférieur à celui qui est constaté sur les communes franciliennes, malgré les équipements publics gérés par la commune (un centre municipal de santé (30 spécialités médicales proposées, échographies, soins dentaires et kinésithérapie), 14 établissements scolaires (3 624 élèves scolarisés et 234 agents), 15 établissements municipaux d'accueil du jeune enfant (270 agents municipaux), 15 centres de loisirs pour l'accueil des enfants (180 animateurs)).

5.3.3 La mise en place inachevée du Rifseep

5.3.3.1 Le Rifseep appliqué à l'ensemble des agents depuis octobre 2021

L'entrée en vigueur générale du Rifseep a été fixée au 1er juin 2014[37] dans la fonction publique d'État. Cependant, son application aux différents corps de la fonction publique de l'État s'est réalisée progressivement, au fil de la parution des arrêtés concernant chaque cadre d'emplois[38]. En application du principe de parité, les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre le Rifseep pour leurs cadres d'emplois (et non par filière), dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État en bénéficient. La délibération doit être prise pour chaque cadre d'emplois dans un délai raisonnable[39], à compter de la publication au Journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le Rifseep, dans le respect du calendrier de sa mise en œuvre pour le corps équivalent de la fonction publique de l'État.

[35] Cf. bilan social de la commune de 2017.
[36] Il est supérieur à la moyenne de la fonction publique territoriale en France métropolitaine au 31 décembre 2015 (25,6 agents pour 1 000 habitants) et de la fonction publique territoriale en Île-de-France hors Paris (26,7 agents pour 1 000 habitants).
[37] Art. 8 décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.
[38] Art. 7 décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.
[39] La notion de délai raisonnable relève de la jurisprudence. Celle-ci est appréciée au cas par cas par le juge administratif. Les comptables publics peuvent poursuivre, à titre transitoire, le paiement des primes auxquelles le Rifseep se substitue, tant que l'arrêté d'adhésion du corps de référence de la fonction publique d'État n'a pas été publié au Journal officiel, puis, à compter de cette date, pendant un délai raisonnable jusqu'à ce que l'organe délibérant institue le Rifseep dans la collectivité Une instruction en ce sens a été donnée au réseau des comptables publics, par une circulaire conjointe de la direction générale des collectivités locales et de la DGFiP du 3 avril 2017.

La commune a adopté le Rifseep en octobre 2021 pour l'ensemble des agents. Par la délibération du 6 décembre 2018 elle l'avait préalablement institué au bénéfice des seuls agents relevant du cadre d'emplois des administrateurs.

5.3.3.2 La généralisation du Rifseep

Le Rifseep est exclusif de nombreuses indemnités et primes. Deux primes ont fait l'objet d'une attention particulière de la chambre : la prime dite de vacances et la prime de présentéisme.

- **La prime dite de « vacances » intégrable**

Une prime intitulée « prime de vacances » est versée chaque année. Elle correspond à la prime annuelle instaurée par l'assemblée délibérante. D'un montant moyen brut d'environ 800 € par agent, celle-ci pourra se cumuler au Rifseep, en tant que dispositif d'intéressement collectif constituant un avantage acquis conformément à l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016. Celui-ci dispose que *« (...) Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement (...). »*

Ainsi, cette prime est compatible avec le régime du Rifseep dès lors qu'une délibération de l'organe délibérant la prévoit. Dans le cas d'espèce, une délibération du 27 mars 1985 a été communiquée. Même si elle a été prise après la loi du 26 janvier 1984, l'exposé du maire montre que cette prime existait au moins depuis 1980. Elle était versée aux agents communaux par l'association du personnel. Dès lors, la chambre considère régulier l'octroi d'une telle prime.

- **La prime de « présentéisme » irrégulière**

La commune a instauré une prime de présentéisme en 2014. Elle précise que celle-ci « est assise sur les dispositifs de régime indemnitaire légaux, pour valoriser le travail des agents présents à leur poste de travail et particulièrement mobilisés quand ils compensent l'absence de leurs collègues. L'instauration de cette prime a eu un effet significatif sur la réduction de l'absentéisme notamment de courte durée et/ou répété ». La prime représente chaque année une dépense supplémentaire moyenne de 0,25 M€.

Tableau n° 38 : Le coût annuel de la prime de présentéisme

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Présentéisme	218 700,00	261 849,64	268 279,16	268 766,03	271 312,27	273 843,72

Source : CRC Île-de-France à partir des fichiers de paie de la commune

Cette prime est une nouvelle prime et non la simple mise en œuvre d'une modulation, en fonction des absences des agents, de primes existantes. Or, la mise en œuvre d'une nouvelle prime par un employeur public est légale à deux conditions, le respect du principe de légalité et celui du principe de parité.

Ainsi, le respect du principe de légalité est posé par l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 qui dispose qu'une collectivité ne peut instituer une prime, qu'à la condition qu'elle soit créée par un texte législatif ou règlementaire : *« Considérant que l'indemnité créée au profit des agents départementaux des services administratifs du département par la délibération attaquée présente le caractère d'un complément de traitement qui ne pouvait, en l'absence de texte législatif ou réglementaire le prévoyant, être légalement institué par délibération du conseil général »* (CE, 28 novembre 1990, n° 77175). *Le principe de parité trouve son fondement à l'article 2 du décret du 6 septembre 1991 qui prévoit que : « Le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales […] ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes »*.

Or la prime dite de « présentéisme » n'a pas son équivalent au sein de la fonction publique d'État, dès lors, les principes de légalité et de parité ne sont pas respectés. La prime de présentéisme est donc irrégulière[40].

Recommandation régularité 4 : Supprimer la prime de présentéisme.

5.3.3.3 L'évaluation annuelle des agents à coordonner avec le complément indemnitaire

La commune indique que l'instauration du Rifseep sera l'occasion de valoriser, outre les fonctions exercées, l'exercice de fonctions d'encadrement (d'équipes en nombre et/ou composée d'agents de toutes catégories) et ses sujétions (travail exposé, rythme contraint, enjeu du poste), l'expertise et la technicité nécessaires à certains postes, et l'engagement professionnel (manière de servir, sens du service public, prise d'initiatives, participation à des projets, etc.). Ces critères nourriront la cotation des postes en cours d'élaboration.

Le versement du complément indemnitaire annuel (CIA) devra s'articuler avec le processus d'évaluation professionnelle des agents de la commune. Cette dernière a engagé depuis plusieurs années une professionnalisation des évaluateurs. Celle-ci doit permettre d'objectiver l'attribution du Rifseep et particulièrement celle de sa part variable intitulée CIA.

Cette démarche est imposée par la loi Maptam du 27 janvier 2014 qui a remplacé, à compter du 1er janvier 2015, les fiches de notation par les comptes rendus d'entretien professionnel[41]. La commune a mis en place dès 2021 les entretiens professionnels.

À cet effet, la direction des ressources humaines a élaboré deux guides d'évaluation, l'un destiné aux évaluateurs, le second aux évalués. L'encadrant a accès, grâce au logiciel métier RH « CIRIL », à la fiche de poste et au compte rendu de l'entretien professionnel de l'agent.

5.4 Une nouvelle organisation du temps de travail

5.4.1 Le régime de temps de travail applicable

Le temps de travail effectif annuel est fixé à 1 607 heures auxquelles peuvent ajouter des heures supplémentaires. Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique sont précisées par le 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.

L'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 dispose cependant que *« 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 en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité […], sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail. »* Cela signifie que les collectivités territoriales peuvent, soit conserver leur régime antérieur, soit appliquer les 35 heures, sans pouvoir cumuler les deux régimes.

[40] Même si la délibération instituant ou modifiant ladite prime n'a pas soulevé de contestation de la part du contrôle de légalité, les observations de la chambre n'étant pas tenues par l'exercice de ce dernier.

[41] L'article 76-1 de la loi du 26 janvier 1984 pose le principe selon lequel *« l'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu. »*.

La commune a actualisé son guide du temps de travail qui s'appliquera à compter du 1er janvier 2022.

Il fixe la durée annuelle du temps de travail effectif à 1 607 heures ((228 jours x 7 heures) + 7 heures de la journée de solidarité). La journée de solidarité était déjà en place dans la commune, sa mise en œuvre s'effectuait par la suppression d'un jour de RTT. Antérieurement, les agents bénéficiaient de 9 jours de RTT et de quatre journées du maire, soit un total de 13 jours de congés supplémentaires.

Les personnels communaux sont soumis à un temps de travail de 1 607 heures. Mais, selon les organisations de travail arrêtées par service, certains pourront être amenés à effectuer un temps de travail supérieur. Dès lors, des jours d'aménagement et réduction du temps de travail (ARTT) seront attribués pour respecter la limite de 1 607 heures. La durée hebdomadaire de travail applicable pour les agents communaux est de 37h30 (hors services imposant des sujétions particulières). Pour ramener la durée annuelle du temps de travail à la durée légale, les agents bénéficieront de 15 jours d'ARTT.

La commune a supprimé les jours de congés supplémentaires illégaux (journées pour les récipiendaires des médailles de travail (cinq jours), congés exceptionnels dits « de préretraite » (trois mois) et journées du maire (quatre jours).

L'ensemble de ces nouvelles dispositions a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal le 23 septembre 2021.

La chambre considère la nouvelle organisation du temps de travail conforme à la réglementation. Il appartiendra à la commune de contrôler sa mise en œuvre.

5.4.2 L'absentéisme en recul

Sur la période 2015-2019[42], le nombre de jours d'absence pour motifs médicaux a diminué parmi les fonctionnaires (titulaires et stagiaires) de 3,7 % après une forte augmentation entre 2015/2017 (+ 21 %). En revanche, il a progressé de 42 % parmi les personnels contractuels (1 237 jours à 1 766). L'analyse réalisée permet de distinguer l'absentéisme médical « compressible » du « non compressible ». Les premiers étaient majoritaires en 2015 et représentaient 72 % des arrêts pour motifs médicaux. Depuis 2017, la part de ces congés ne représente que 53 % des congés médicaux totaux. Ce changement résulte d'une augmentation des congés pour longue maladie et maladie longue durée (5 878 journées pour ces motifs en 2015 contre 8 590 en 2019).

Le nombre moyen de jours d'arrêt pour maladie ordinaire était de 25,6 en 2015, de 21,2 en 2017 et de 27,3 en 2019. En comparaison, le nombre moyen de jours d'absence au cours de l'année par personne pour raison de santé, dans la fonction publique territoriale, était en moyenne de 13,7 jours par agent en 2018[43].

[42] Sur la base des bilans sociaux établis sur les années 2015, 2017 et 2019.
[43] Cf. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2019, p. 579.

Tableau n° 39 : Le taux d'absentéisme dans la commune de Montrouge

	2015				2017				2019			
	Nombre de fonctionnaires (titulaires et stagiaires) *		Nombre de journées d'absence		Nombre de fonctionnaires (titulaires et stagiaires) *		Nombre de journées d'absence (en jours calendaires)		Nombre de fonctionnaires (titulaires et stagiaires) *		Nombre de journées d'absence (en jours calendaires)	
Congés pour motifs médicaux	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Pour maladie ordinaire	127	320	3 557,0	7 908,0	109	356	2 432,5	7 443,0	91	270	2 548,5	7 317,0
Pour accidents du travail imputables au service	21	34	1 780,0	2 213,0	18	31	754,0	1 784,0	18	23	633,0	579,0
Pour accidents du travail imputables au trajet					2	9	137,0	312,0	5	9	85,0	530,0
Pour longue maladie, disponibilité d'office et grave maladie	10	24	2 465,0	3 413,0	15	33	3 605,5	8 294,5	7	20	1 889,0	5 425,5
Pour maladie de longue durée						4		943,0	1	4	365,0	1 276,0
Pour maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel		3		113,0		1		242,0				
Total	**158,0**	**381,0**	**7 802,0**	**13 647,0**	**144,0**	**434,0**	**6 929,0**	**19 018,5**	**122**	**326**	**5 520,5**	**15 127,5**

Source : CRC Île-de-France à partir des bilans sociaux de la commune

Ce fort taux d'absentéisme pour maladie de longue durée ne s'explique pas par l'âge des agents. Selon les données du bilan social de la commune, 6,5 % des agents ont plus de 60 ans et 28 % plus de 50 ans en 2019, alors que, dans la fonction publique communale, la part moyenne des agents de plus de 50 ans est généralement de 41 %[44]. Toutefois, la commune gère en régie des services constitués de métiers à forte pénibilité : l'entretien des locaux, la petite enfance, les services de santé.

Les accidents du travail diminuent pour les fonctionnaires (- 70 %) comme pour les contractuels (- 36 %). Leur nombre est passé de 3 993 journées d'absences en 2015 à 1 212 en 2019 pour les agents fonctionnaires, et de 194 jours à 123 pour les personnels contractuels.

5.5 Les emplois fonctionnels, de direction et de cabinet

5.5.1 Les emplois fonctionnels

L'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale liste trois emplois fonctionnels que la commune peut créer, à savoir ceux de directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques. L'article 34 précise que les emplois sont créés par délibération du conseil municipal.

Le nombre d'emplois fonctionnels est indiqué dans les annexes des documents budgétaires votés par la commune. Ce seuil n'a jamais été dépassé sur la période sous revue.

Les agents occupant ces fonctions sont, pour la majorité, fonctionnaires. Aucune anomalie n'a été décelé au niveau de l'avancement et de la rémunération, la commune utilisant les grilles indiciaires conformément à la réglementation, ainsi que la disposition spécifique qui permet de percevoir le traitement afférent au grade d'origine, lorsque l'indice de grade est supérieur à l'indice terminal de l'emploi fonctionnel.

5.5.2 Le cabinet du maire

Le cabinet de l'exécutif local est un organe, composé d'un ou plusieurs membres, placé sous la hiérarchie directe de l'exécutif. Il sert l'exécutif dans son action politique et l'exercice de son mandat électif communal.

[44] Cf. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2019, p. 351.

5.5.2.1 Une double fonction à revoir dans l'arrêté concernant le directeur de cabinet

L'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que l'autorité territoriale peut librement recruter un ou plusieurs collaborateurs de cabinet, sous réserve de l'absence de lien de parenté avec ladite autorité. L'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un maire est fixé par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, en fonction du nombre d'habitants de la commune. En application de l'article 10 du décret précité, la commune de Montrouge peut disposer au maximum de trois collaborateurs du cabinet.

Selon l'article 3 dudit décret, l'organe délibérant vote le nombre d'emplois créés et le montant des crédits affectés au cabinet de l'autorité territoriale. Si une délibération du 2 mars 2017 existe et a permis de créer deux nouveaux emplois de collaborateurs de cabinet, faisant ainsi passer leur nombre à trois, elle ne comporte aucune indication sur le montant des crédits affectés au cabinet.

Le nombre de trois emplois budgétaires de cabinet voté par la commune, pour lesquels elle identifie effectivement trois postes pourvus, est confirmé par l'état du personnel annexé au budget prévisionnel. Il précise que le directeur de cabinet est fonctionnaire titulaire et les collaborateurs contractuels. Le cabinet du maire se compose donc d'un directeur de cabinet et de deux collaborateurs de cabinet, ces trois postes sont rattachés au maire.

La chambre constate néanmoins que le directeur de cabinet est également directeur de la communication, fonction qu'il occupait avant d'être détaché sur l'emploi de collaborateur. Dès lors, l'emploi occupé n'est pas conforme aux dispositions de l'article 2 du décret cité *supra* qui dispose que *« la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public relevant de la loi du 26 janvier 1984 modifiée précitée. »* La jurisprudence du Conseil d'État[45] rappelle cette incompatibilité.

En réponse aux observations de la chambre, la commune conteste cette irrégularité, en affirmant qu'un agent titulaire a été nommé directeur de la communication, sans toutefois fournir l'arrêté le nommant.

En définitive, la commune n'a pas fourni à la chambre une délibération fixant précisément le nombre des emplois de collaborateurs et indiquant le montant des crédits affectés à ces derniers.

Recommandation régularité 5 : Actualiser l'arrêté du 20 juillet 2020 en mettant fin à la double fonction de directeur de la communication et de directeur de cabinet conformément à l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

5.5.2.2 La rémunération du directeur de cabinet non conforme aux arrêtés municipaux

La rémunération des collaborateurs de cabinet est fixée par l'autorité territoriale, qui est cependant tenue par le montant des crédits inscrits au budget par délibération du conseil municipal. Pour la commune de Montrouge, le montant de l'enveloppe budgétaire annuelle est fixé à 215 000 €, (rémunérations brutes et charges comprises) par délibération du 5 mai 2008. La nouvelle équipe municipale élue en 2014 n'a pas modifié ce plafond.

[45] CE, n° 329237, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française.

La rémunération individuelle est également tenue de respecter un double plafond fixé à 90 % du traitement indiciaire ainsi qu'à 90 % du régime indemnitaire correspondant au fonctionnaire en activité au sein de la collectivité sur l'emploi fonctionnel le plus élevé ou ayant le grade le plus élevé. À première vue, ces règles sont respectées.

Le directeur de cabinet est détaché sur cet emploi depuis le 6 février 2017 pour une durée de quatre ans. Ce détachement a été renouvelé par un arrêté du maire du 20 juillet 2020 avec effet à compter du 3 juillet 2020 et pour une durée de six ans.

L'emploi de directeur de cabinet lui permet de bénéficier, d'après l'arrêté municipal, d'un traitement et d'une indemnité de collaborateur de cabinet. Ces éléments sont présentés ci-dessous :

Tableau n° 40 : Traitement et indemnités versés au directeur de cabinet

Période	Premier détachement (06/02/2017-02/07/2020)	Second détachement (03/07/2020-03/07/2026)
Traitement	IB[46] 778 IM[47] 640	IB 896 IM 730
Indemnité mensuelle de collaborateur de cabinet	2 833 €	3 469 €

Source : CRC Île-de-France à partir des arrêtés individuels de l'intéressé

Le traitement est complété de l'indemnité de résidence et du supplément familial.

L'article 2 de l'arrêté stipule que *« La rémunération de Monsieur X est composée du traitement afférent à l'indice brut 778, indice majoré 640[48], de l'indemnité de résidence, le cas échéant, du supplément familial de traitement correspondants et d'une indemnité de collaborateur de cabinet d'un montant brut de 2 833 € »*.

Le contrôle réalisé sur les feuilles de paie relève d'une part le bénéfice de primes non prévues à l'arrêté de détachement (prime de présentéisme et de vacances[49]) et d'autre part, des différences entre l'indice majoré (IM : 685[50]) prévu à l'arrêté individuel (IM : 640) et le montant de l'indemnité de collaborateur de cabinet (défini à 2 833 € et versé pour un montant de 3 833 € sur le mois de décembre 2019).

L'écart indiciaire de 45 points induit un traitement supérieur de 210,87 € brut mensuel[51] (2 530,44 € brut par an).

Sur ces constats, la commune n'a pas apporté d'explications. Cette situation ne fera l'objet d'une régularisation qu'à compter du 19 juin 2020 avec la prise d'un nouvel arrêté pour le seul traitement indiciaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La direction des ressources humaines a été réorganisée et structurée autour de quatre blocs dont un sur la qualité de vie au travail.

La gestion des effectifs (1 065 ETP) doit être améliorée notamment son suivi. La complétude des documents RH est perfectible (tableaux de suivi, etc.).

Le taux d'administration de la commune est inférieur au taux moyen des communes d'Île-de-France (19,3 pour 1 000 habitants contre 26,7 en Île-de-France).

[46] IB : Indice brut.
[47] IM : Indice majoré.
[48] Échelon 10 du grade d'attaché (filière administrative).
[49] Versées en juin pour des montants respectifs de 300 € (brut) et de 808 € (brut).
[50] Échelon 5 du grade d'ingénieur principal (filière technique).
[51] Sur la base de la valeur du point d'indice au 1er janvier 2019 arrêtée à 4,6 860 €.

La prime de présentéisme est irrégulière au regard des principes de légalité et de parité des primes applicables au sein de la fonction publique territoriale.

Enfin, le cumul de la fonction de directeur de cabinet et de directeur de la communication est irrégulier.

---

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a orienté ses investigations sur l'organisation de la fonction d'achat au sein de la commune. Les contrôles effectués sur les marchés publics se sont portés exclusivement sur le domaine des ressources humaines.

6.1 L'organisation de la commande publique

6.1.1 La fonction achat

Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, la commune indique que la commande publique est un outil de politique économique et sociale. Ainsi, elle entend développer une véritable « fonction achat » au sein de son organisation qui passe par une professionnalisation des acheteurs publics des différentes directions.

6.1.1.1 Les principes de la fonction achat

La commune a posé les grandes orientations de la fonction d'achat au sein de ses directions fonctionnelles. Les directions « métiers » sont acheteurs publics d'où la nécessité de rappeler les grands principes de cette fonction dans une organisation majoritairement décentralisée.

Ainsi, les principes ci-dessous sont rappelés :

- veiller à la performance économique et qualitative des achats et rendre efficace la dépense publique, veiller à la définition de ses relations avec les fournisseurs (négociation, définition fonctionnelle du juste besoin, sourçage) ou encore au respect des objectifs politiques que la commune fixe à l'achat public local, lesquels doivent faciliter un meilleur accès des TPE/PME à la commande publique, faire de celle-ci un vecteur de développement de l'achat écologique et de l'économie circulaire, ainsi qu'un levier d'insertion ;
- favoriser une commande publique innovante ;
- assurer la sécurité juridique et une déontologie de l'achat ;
- piloter la performance des achats ;
- organiser, anticiper et programmer l'achat.

La politique d'achat de la commune de Montrouge doit rechercher la meilleure performance globale en termes d'achat et de qualité de service rendu aux Montrougiens, tout en garantissant la sécurité juridique. Cette politique s'est traduite par une structuration et une véritable affirmation de la fonction d'achats au sein de son organisation.

Les orientations stratégiques de la fonction d'achat sont posées mais ne font pas l'objet d'une politique « achat public » formalisée et diffusée au sein de la commune. Toutefois, un support sur la nouvelle organisation de la fonction d'achat et ses impacts organisationnels, utilisé lors du comité de direction du 4 novembre 2020, pourrait constituer le document stratégique de cette politique. En réponse aux observations de la chambre, la commune s'est engagée à produire le document en question, ce dont la chambre prend acte.

6.1.1.2 La récente structuration administrative de la fonction d'achat

Avant 2021, les achats étaient gérés par deux services rattachés à la direction des finances, elle-même rattachée directement à la direction générale des services. Cette organisation incitait la fonction d'achats à se fonder uniquement sur la performance économique et l'optimisation financière. Or, les achats ne peuvent se résumer à ces deux objectifs.

À partir de 2021, la commune a rattaché la fonction d'achats à la direction générale des services afin de lui garantir une véritable indépendance, par rapport aux directions fonctionnelles et opérationnelles, et de disposer d'une vision stratégique globale. Ainsi la direction de l'optimisation de l'achat public (DOAP) a été créée (annexe n° 9).

Elle se compose de deux services : le service des achats et le service des marchés publics.

Le service des achats apporte les compétences métiers de l'achat (sourcage, travail en amont sur le juste besoin, stratégie des achats, négociation, relation avec les fournisseurs, recherche de performances, etc.). La responsabilité du service des achats est confiée à un collaborateur dont le positionnement statutaire doit progresser, compte tenu du rôle qu'il aura face à la politique d'achat à mettre en place au sein de la commune, et notamment auprès des directeurs. Ce poste a évolué vers un emploi de directeur adjoint.

Le service des marchés publics apporte le conseil juridique sur les procédures à conduire, élabore les dossiers de consultation des entreprises, conduit la procédure de mise en concurrence, apporte conseil et assistance aux utilisateurs et clients internes, et gère la notification des marchés et le suivi juridique de leur exécution.

Cette nouvelle organisation a été présentée au comité technique qui l'a approuvée.

6.1.1.3 L'optimisation des achats par le déploiement d'outils numériques

Dès 2017, la commune de Montrouge s'est dotée d'un règlement intérieur de la commande publique qui précise les seuils de passation pour chaque type de marché, décrit les différentes étapes de la procédure de passation et indique les services chargés de chaque action. Ce règlement est complété par de nombreuses fiches pratiques et logigrammes destinés à éclairer l'acheteur et les utilisateurs.

La création de la nouvelle DOAP a permis la poursuite des actions déjà engagées par la commune sur ce secteur. Ainsi, un projet de guide des bonnes pratiques d'optimisation de l'achat public a été communiqué à la chambre. Cet outil met à disposition des professionnels de la commune un document opérationnel en matière d'achat public. À moyen terme ce guide se substituera au règlement intérieur de la commande publique.

La chambre constate une formalisation de la politique d'achat public qui comprend une approche par les risques, notamment juridiques (atteintes à la probité).

Enfin, la DOAP a élaboré un schéma d'organisation des achats qui constitue une première démarche de structuration du processus des achats. Actuellement, la commune a identifié plus d'une trentaine de familles, ce qui constitue les prémices d'une carte des achats. La chambre invite la commune à resserrer le nombre de familles pour en faciliter la gestion opérationnelle. Une approche par masse financière pourrait être utile.

La chambre précise également que la réduction des articles de la nomenclature des achats, n'empêche en rien d'allotir les marchés passés, pour permettre un accès équitable des entreprises aux marchés publics quelle que soit leur taille.

6.1.2 Le système d'information à l'appui du processus d'achat

Pour accompagner sa politique de structuration du processus d'achat, la commune s'est dotée d'un système d'information (SI) qui se compose de quatre blocs fonctionnels complémentaires nécessaires au SI des achats :

- un module sur la gouvernance des achats comprenant l'analyse des dépenses des achats, les marchés, la programmation et le suivi de la performance ;
- un module de sourcage et de suivi des fournisseurs ;
- un module de gestion du cycle de vie des marchés ;
- un module de traitement des besoins des prescripteurs.

La commune de Montrouge a investi le champ des systèmes d'information sur les achats. La construction de son système d'information doit permettre d'identifier les besoins et d'analyser les risques. La commune doit poursuivre la structuration de sa fonction d'achat. Elle a engagé cette démarche par une approche par les processus. Cette approche est pertinente compte tenu de l'organisation décentralisée de la fonction d'achat (organisée autour des directions fonctionnelles, dites « métiers »). La chambre recommande à la commune de compléter sa carte du SI en y associant les interfaces spécifiques à la fonction d'achat.

Le SI des achats doit permettre d'évaluer la performance de l'achat public. La performance doit intégrer le volet du contrôle et de l'audit des dépenses. Afin de clarifier l'articulation des fonctions opérationnelles avec les outils informatiques utilisés, la chambre invite la commune à réaliser une carte du système d'information des achats.

Enfin, le SI des achats doit permettre de renforcer le contrôle interne notamment par l'utilisation du logiciel « CIRIL ». La mise en place d'une chaîne de validation des commandes par un visa des deux directions concernées, ainsi que l'instauration d'un seuil maximum d'engagement, permettront de renforcer la sureté du processus. Cette approche paraît être retenue par la commune avec l'instauration, dans le logiciel économique, d'un seuil bloquant dès 25 000 € HT. Sur les dépenses correspondant à des marchés, le logiciel permet de créer une alerte dès que le montant du marché saisi sur le logiciel est atteint. Ainsi aucun bon de commande ne peut être pris en charge dès lors que ce montant est atteint.

6.1.3 La gestion opérationnelle des achats décrite par processus

La conduite des procédures d'achat relève d'un partage de compétences entre les services opérationnels et la DOAP. Cette dernière assume pour l'ensemble des services le sourcage[52] et le parangonnage[53].

Des procédures d'achat sont rédigées par nature de marchés et diffusées auprès des acheteurs de la commune.

Si la répartition des compétences est parfois complexe, les fiches concernant les différentes procédures de passation sont suffisamment détaillées pour permettre au service opérationnel d'identifier ses attributions. Elles sont complétées de logigrammes éclairant le processus à suivre. Ces procédures devraient permettre à la DOAP de s'assurer du respect des règles de la commande publique. Pourtant, les contrôles conduits par la chambre mettent en évidence des lacunes dans la passation de marchés en procédures non formalisés.

[52] Dans le monde de l'entreprise, et plus particulièrement celui des achats, le sourcage focalise sur la recherche, la localisation et l'évaluation des fournisseurs à travers une prospection minutieuse.

[53] Le parangonnage est une technique qui consiste à étudier et à analyser les techniques de gestion, les modes d'organisation des autres entreprises afin de s'en inspirer et d'en tirer le meilleur. C'est un processus continu de recherche, d'analyse comparative, d'adaptation et d'implantation des meilleures pratiques pour améliorer la performance des processus dans une organisation.

6.2 La passation des marchés de prestations relatives à la fonction RH

Un contrôle des achats réalisés par la direction des ressources humaines a été effectué par sondage des mandats administratifs par tiers. Il a porté sur les prestations les plus importantes payées au cours des années 2019 à 2020. Les dépenses de ce secteur ont beaucoup augmenté (+ 74 %) sur ces deux années.

Tableau n° 41 : Échantillon des marchés contrôlés

FOURNISSEURS	2019	2020	TOTAL
A	26 400,00	50 160,00	76 560,00
B	11 400,00	8 232,00	19 632,00
C		24 000,00	24 000,00
Sous-total	***37 800,00***	***82 392,00***	***120 192,00***
D	95 740,07	66 122,29	161 862,36
E	6 240,00	3 315,00	9 555,00
F	9 440,00	9 720,00	19 160,00
TOTAL	**149 220,07**	**161 549,29**	**310 769,36**

Source : CRC Île-de-France à partir des extractions de la commune

L'échantillon des marchés examinés porte sur les prestations relatives au recrutement de cadres de direction de la commune, sur celles de formation et restauration des personnels communaux. Ces marchés s'élèvent à 0,15 M€ en 2019 et à 0,16 M€ en 2020. Ils représentaient respectivement 50 % et 31 % des dépenses de cette direction. La chambre relève que les prestations d'assistance au recrutement de cadres territoriaux se sont élevées à 0,12 M€ sur les années 2019 et 2020[54]. Elles correspondent effectivement au recrutement des directeurs généraux et directeurs de la commune. Le coût moyen du recours à des « chasseurs de têtes » est de 0,013 M€.

6.2.1 Les marchés examinés par la chambre

6.2.1.1 La prestation de fourniture de repas en liaison froide

La commune doit fournir les repas des enfants accueillis dans les établissements scolaires communaux. Elle a choisi de recourir à un prestataire pour assurer la fourniture des repas dans les restaurants scolaires, les accueils de loisirs et les jardins d'enfants.

- **L'évaluation qualitative et quantitative des besoins est effective**

L'évaluation des besoins a abouti à une estimation prévisionnelle du montant du futur marché de 0,75 M€.

Les documents de consultation n'appellent pas d'observation de la chambre. Si le marché est à bons de commande sans minimum ni maximum, la commune a indiqué dans le cahier des clauses techniques particulières, par nature d'établissements (scolaires, petite enfance, etc.) et par type de repas, les quantités prévisionnelles. Toutefois celles-ci sont seulement indicatives. Ces données apparaissent dès lors que les opérateurs manifestent l'intérêt d'obtenir les pièces du marché.

[54] Dont 37 800 € en 2019 et 82 392 € en 2020.

➢ La publication du marché public est conforme à son montant et à sa nature

La chambre constate que le recours à un Mapa[55] est conforme au montant prévisionnel de la prestation. L'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) a été publié au JOUE[56] ainsi qu'au BOAMP. La publication de l'AAPC permet de respecter la publicité du marché. Les supports utilisés pour celle-ci sont réguliers.

Les opérateurs économiques ont pu accéder au dossier de consultation des entreprises dématérialisé. La commune permet cet accès en recourant à la plateforme marchésonline.com.

Ce marché est un accord-cadre à bons de commande conclu sans minimum ni montant maximum.

Or, alors que le code de la commande publique laissait à l'acheteur la possibilité de conclure un accord-cadre sans minimum ni maximum, la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) a statué par un arrêt du 17 juin 2021 Simonsen & Weel AS) que le contrat devait comporter au moins un montant maximal.

La CJUE rappelle que l'acheteur doit déterminer le contenu de l'accord-cadre, donc notamment la valeur maximale des marchés qu'il souhaite passer. Cette obligation s'inscrit dans le cadre des principes d'égalité de traitement et de transparence. Ainsi, le pouvoir adjudicateur doit estimer la valeur maximale des marchés qu'il entend passer à l'appui de l'accord-cadre et la communiquer aux candidats.

Dans le cas d'espèce, la commune a communiqué les informations quantitatives et qualitatives dans les pièces du marché. Elle a pris soin de mentionner que celles-ci étaient données à titre indicatif.

La chambre attire l'attention de la commune sur cette modification de la jurisprudence européenne dont elle devra tenir compte pour ses prochains marchés publics passé sous la forme d'accords-cadres.

➢ Un marché à la performance satisfaisante

Sur le plan économique, l'analyse des offres fait apparaître que deux entreprises proposent des prestations dont le coût prévisionnel était de 1,5 M€ contre 1,7 M€ pour la troisième.

Tableau n° 42 : Tarifs proposés lors de la mise en concurrence des opérateurs (en €)

		A'	B'	C'	D'	E'
		Avant négociation			Après négociation	
Repas écoles élémentaires	260 788,00	2,73	2,65	3,02	2,79	2,65
Repas écoles maternelles	200 184,00	2,54	2,46	2,60	2,60	2,46
Total des repas	610 738,00					

Source : CRC Île-de-France à partir du rapport d'analyse des offres réalisé par la commune

Les repas servis aux élèves des 15 écoles de la commune représentent plus de 75 % des repas achetés. Après renégociation, le prix des repas servis en écoles maternelles est de 2,46 € et 2,65 € pour le prestataire retenu (B') contre 2,60 € et 2,79 € pour son concurrent (A').

Ce prix correspond au tarif d'achat par la commune. Cette dernière facturera une partie aux familles.

[55] Mapa : Marchés à procédure adaptée.
[56] Journal Officiel de l'Union Européenne

6.2.1.2 Les prestations de recrutement

La commune a décidé de confier la recherche de certains de ses futurs collaborateurs à des cabinets spécialisés. Sur la période 2019-2020, la commune a dépensé plus de 0,11 M€ en « prestations de chasse » (cf. tableau ci-dessous). Le recours à ces cabinets s'est intensifié à l'arrivée du nouveau directeur général des services (fin 2018). L'instruction démontre que ce dernier est souvent à l'initiative des démarches auprès desdits cabinets.

Tableau n° 43 : Échantillon des marchés contrôlés

Années	Emplois	Montant (en €)
2020	DINSI	18 000,00
	DIR ACHATS	13 200,00
	DGA commune	13 200,00
	DAF	8 232,00
	DIR URBA	10 560,00
	AUTRES	13 200,00
2019	DIR ESPACE PUBLIC	13 200,00
	SG	11 400,00
	RESP ESP VERTS	13 200,00
		114 192,00

Source : CRC Île-de-France à partir des extractions de la commune

Au cours des années 2018-2019, la commune a confié près de 64 % de ses besoins à un même cabinet (A).

Tableau n° 44 : Marchés de prestations de recrutement de collaborateurs (en €)

FOURNISSEURS	2019	2020	TOTAL
A	26 400,00	50 160,00	76 560,00
B	11 400,00	8 232,00	19 632,00
C		24 000,00	24 000,00
Sous-total	***37 800,00***	***82 392,00***	***120 192,00***

Source : CRC Île-de-France à partir des extractions de la commune

Le recours à des cabinets extérieurs pour recruter des collaborateurs n'appelle pas d'observation de la chambre, dès lors qu'il garantit un accès aux agents titulaires de la fonction publique territoriale. En revanche, les conditions de mise en œuvre de ces prestations doivent être encadrées par les règles de la commande publique. En effet, la commune a transmis les contrats de prestations qui constituent les engagements juridiques des dépenses mais elle n'a pu produire les éléments permettant de vérifier le respect des principes de la commande publique pour l'ensemble des prestations identifiées, à l'exception de celle pour le recrutement du directeur de l'Espace public.

6.2.1.2.1 Le recrutement d'un directeur de l'Espace public

- **L'évaluation sommaire du besoin**

La commune de Montrouge souhaitait recruter un directeur de l'Espace public de la filière technique avec une prise de fonction très rapide.

L'emploi fait l'objet d'une description sommaire par la directrice des ressources humaines. Il est ainsi présenté : « Le recrutement intervient dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet ambitieux autour de l'agriculture urbaine et une requalification du centre-ville, assorti d'un plan de déplacement urbain avec des orientations fortes posées sur les nouvelles mobilités et l'apaisement de la circulation. Il s'agit d'optimiser l'allocation des espaces aux différents usages et de faire place aux modes de déplacements émergents. Nous recherchons un/e ingénieur/e techniquement solide dans le domaine des infrastructures, maitrisant les outils d'aménagement des espaces public ainsi que l'ensemble des concepts et innovations portées par les nouvelles mobilités, et doté/e de grandes qualités managériales. »

- **Une mise en concurrence *a posteriori***

Devant le caractère urgent du recrutement, le recours à un cabinet de recrutement est décidé. Le 29 novembre 2018, le directeur général des services sollicite le cabinet A qui lui transmettra une offre de prestation le même jour. La DRH interrogée sur la prestation considère le montant conforme aux tarifs appliqués, mais indique que deux autres devis devront être obtenus. Dès lors, elle prend contact (le 30 novembre 2018) avec le cabinet « Z » avec lequel les relations semblent amicales à en croire la nature des échanges épistolaires. Son interlocuteur proposera une offre commerciale (3 décembre 2018) qui ne sera pas communiquée à la chambre. Cette offre sera écartée (le 4 décembre 2018) au profit d'un autre opérateur, en l'occurrence le cabinet A. L'offre retenue d'un montant de 13 200 € (11 000 € HT) ne sera pas communiquée à la chambre. L'instruction démontre que le contrat de prestation avec A sera conclu dès le 29 novembre 2018.

6.2.2 Le respect insuffisant des règles de la commande publique

La chambre a analysé les marchés de « chasseurs de têtes » et constate un respect insuffisant des règles relatives à la commande publique, bien que les sommes en jeu restent faibles.

L'absence de marchés formalisés peut se justifier au regard des montants consacrés. Néanmoins, la commune devait, conformément à l'article 27 de l'ancien code des marchés publics applicable sur la période 2016-2018, recourir à des marchés à procédure adaptée.

Depuis le 1er janvier 2019, l'article R. 2123-1 du code de la commande publique précise les conditions de recours à une procédure adaptée. Celle-ci permet à l'acheteur de définir librement les modalités de passation du marché, dans le strict respect des principes de la commande publique.

Alors que la commune s'est dotée d'un outil de programmation des achats, la chambre constate que la direction des ressources humaines n'apparaît pas parmi les services ou directions utilisateurs.

Sur l'échantillon des marchés examinés, la chambre considère que les principes fondamentaux de la commande publique ne sont pas respectés pour les prestations de recrutement. La commune a ainsi confié à quatre opérateurs plus de 0,12 M€ sans appliquer les règles applicables à l'achat public. La liberté d'accès à la commande publique n'est pas garantie et les procédures manquent de clarté. La récurrence du recours aux prestations de recrutement (neuf collaborateurs entre 2019 et 2020) aurait justifié la mise en œuvre d'une procédure adaptée, suivie par la DOAP, imposant préalablement à la commune une identification fine de ses besoins.

La chambre rappelle que dès le premier euro, les marchés passés par les personnes publiques sont des marchés publics et que, dès lors, les principes posés à l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics[57] applicable sur la période 2018 devaient s'appliquer.

En réponse aux observations de la chambre, la commune invoque l'impossibilité de prévoir le montant final de la prestation envisagée et la longueur des procédures de marché public face aux besoins immédiats de recrutement. La chambre rappelle que l'accord cadre à bons de commande, multi-attributaire ou non, est l'outil idéal pour ce genre de prestations. Par conséquent, le manque d'homogénéité des prestations, invoqué par la commune, n'est pas un argument acceptable pour justifier l'absence de marché public.

De plus, la réglementation prévoit des seuils en dessous desquels, aucune procédure formalisée de comparaison des offres n'est nécessaire. Pour autant, ces achats doivent respecter les principes fondamentaux de la commande publique. L'article L.3 du code de la commande publique applicable depuis le 1er janvier 2019 rappelle que *« Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »*

Enfin, la chambre recommande à la commune d'apporter une grande vigilance sur les achats hors marchés qui constituent une zone de risques juridiques mais également économiques. La performance de l'achat doit se regarder sous ces deux prismes. La nouvelle DOAP doit ainsi se saisir de ces enjeux.

_____*CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*_____

La commune a défini ses orientations stratégiques pour l'achat public à l'occasion de la réorganisation de la fonction achat.

Elle s'est dotée depuis 2017 d'un règlement intérieur de la commande publique complété par un guide interne des bonnes pratiques de l'achat public, qui se décline en fiches pratiques et logigrammes pour sécuriser les services acheteurs.

Si le système d'information est bien structuré autour de blocs fonctionnels (gouvernance des achats et suivi de la performance ; sourcing et suivi des fournisseurs ; gestion du cycle de vie des marchés et enfin module de traitement des besoins des prescripteurs), une cartographie permettrait à tous de mieux utiliser les outils disponibles pour une gestion économique et financière des marchés publics plus efficace.

La chambre a cependant constaté que certaines prestations, en particulier les prestations des cabinets de recrutement conclues entre 2018 et 2020, ont échappé à la vigilance de la direction chargée des achats publics.

---

[57] « Les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 54

Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées 55

Annexe n° 3. La qualité du débat d'orientation budgétaire 56

Annexe n° 4. La fiabilité des comptes 57

Annexe n° 5. Évolution et comparaison des taux de la taxe d'habitation (TH en %) et de la taxe foncière sur le bâti et le non bâti (TFPB et TFPNB en %) de Montrouge 58

Annexe n° 6. Typologie de la dette communale selon la Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales 59

Annexe n° 7. Évolution de la masse salariale des personnels titulaires et stagiaires entre 2015 et 2020.....59

Annexe n° 8. Évolution de la masse salariale des personnels contractuels entre 2015 et 2020 59

Annexe n° 9. La direction de l'optimisation de l'achat public 60

Annexe n° 10. Glossaire des sigles.....61

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Montrouge a porté sur les exercices 2015 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- M. Jean-Loup Metton, du 1er janvier 2014 au 19 octobre 2016 ;
- M. Etienne Lengereau à compter de 20 octobre 2016.

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	Sans objet	

Instruction	**Date**	**Destinataire/Interlocuteur**
Notification d'ouverture de contrôle	30 avril 2021	M. Etienne Lengereau
Entretien de début de contrôle	21 juillet 2021	M. Etienne Lengereau
Entretien de fin d'instruction	6 octobre 2021	M. Etienne Lengereau

Délibéré de la formation compétente	**Date**	**Participants**
Rapport d'observations provisoires	21 octobre 2021	*Président de séance :* M. de Pontbriand *Magistrats :* MM. Thiébaud et Tourmente *Vérificatrice :* Mme Dotté *Greffe :* Mme Nivore

Document	**Nombre**	**Date**	**Destinataire**
Notification du rapport d'observations provisoires	2	23 décembre 2021	M. Etienne Lengereau M. Jean-Loup Metton
Notification d'extraits du rapport d'observations provisoires	2	23 décembre 2021	M. Ghislain Magro M. Thierry Vilbert
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	**Nombre**		**Date**
	2		22 et 23 février 2022

Auditions	**Date**	**Destinataire**
Ordonnateur/Ancien ordonnateur/Tiers		

Délibéré de la formation compétente	**Date**	**Participants**
Rapport d'observations définitives	21 avril 2022	*Président de séance :* M. Prioleaud *Magistrats :* Mme Catta et M. Martin-Bouyer *Greffe :* M. Husson

Document	**Nombre**	**Date**	**Destinataire**
Notification du rapport d'observations définitives	2	2 juin 2022	M. Etienne Lengereau M. Jean-Loup Metton
Notification d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	**Nombre**		**Date**
	1		30 juin 2022

Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées

- M. David Kupecek, Directeur général des services,
- Mme Audrey Cornillet, Directrice des finances,
- Mme Agnès Deschanel-Duverge, Directrice des ressources humaines.

Annexe n° 3. La qualité du débat d'orientation budgétaire

Tableau n° 1 : Les composantes du débat d'orientation budgétaire

Débats d'Orientations Budgétaires	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rapport d'orientation budgétaire							
Orientations budgétaires							
Évolutions prévisionnelles des dépenses et recettes en Fct	x	x	x	x	x	x	X
Évolutions prévisionnelles des dépenses et recettes en Invt	x	x	x	x	x	x	X
Hypothèses d'évolutions retenues pour construire le projet de budget	x	x	x	x	x	x	X
Concours financiers	x	x	x	x	x	x	X
Fiscalité	x	x	x	x	x	x	X
Tarification	x			x	x	x	X
Subventions	x	x	x	x	x	x	X
Relations financières avec l'EPT	x	x	x	x	x	x	X
Présentation des engagements pluriannuels							
Prévisions des dépenses et des recettes en matière de programmation d'investissement	x	x	x	x	x	x	
Orientations en matière d'autorisation de programme							
Informations relatives à la structure et gestion de la dette							
Profil de l'encours à la fin de l'exercice	x	x	x	x	x	x	X
Structure des effectifs				x	x	x	X
Dépenses de personnel							
Traitements indiciaires				x	x	x	X
Régimes indemnitaires				x	x	x	X
Bonifications indiciaires							
Heures supplémentaires rémunérées				x	x	x	X
Avantages en nature							
Durée effective du travail				x	x	x	X
Mise en ligne des documents d'informations budgétaires et financières							

Source : CRC d'après les débats d'orientation budgétaire

Tableau n° 2 : Récapitulatif des annexes obligatoires aux comptes administratifs

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
États annexés au budget et au compte administratif :						
1° Tableaux récapitulant l'état des emprunts et dettes ;	x	X	x	x	x	x
2° Présentation de l'état des provisions ;	néant	Néant	néant	néant		
3° Méthodes utilisées pour les amortissements ;	x	X	x	x	x	x
4° Présentation de l'équilibre des opérations financières ;	x	X	x	x	x	x
5° État des charges transférées en investissement ;	SO	SO		SO	SO	
6° Mode de financement des opérations pour le compte de tiers	SO	SO		SO	SO	
7° Présentation des engagements donnés et reçus ;	x	X	x	x	x	x
8° Emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ;	SO	SO	x	x	x	x
9° État du personnel ;	x	X	x	x	x	x
10° Organismes de regroupement dont la commune est membre ;	x	X	x	x	x	x
11° Liste des établissements ou services créés par la commune ;	x	X	x	x	x	x
12° Décisions en matière de taux des contributions directes.	x	X	x	x	x	x
États annexés au seul compte administratif :						
1° État de variation des immobilisations ;	x	X	x	x	x	x
2° Recettes et dépenses affectées aux services assujettis à la TVA qui ne font pas l'objet d'un budget distinct du budget général.	x	X	x	x	x	x

Source : CRC IDF à partir des comptes administratifs

Annexe n° 4. La fiabilité des comptes

Tableau n° 1 : Les écarts entre le compte administratif et le compte de gestion concernant l'encours de dette au 31 décembre de chaque année

au 31/12 en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
solde c/164	33 254 935,92	32 615 032,22	27 282 764,32	24 401 945,67	24 310 576,83	21 513 152,41
solde c/1681	151 299,65	259 808,80	48 520,35	24 455,90	391,45	
Total encours CG	33 406 235,57	32 874 841,02	27 331 284,67	24 426 401,57	24 310 968,28	21 513 152,41
Total encours CA	33 492 111,39	30 610 888,35	27 713 673,32	24 721 697,00	24 606 263,73	21 786 680,46
Écart CA-CG	*- 85 875,82*	*2 263 952,67*	*- 382 388,65*	*- 295 295,43*	*- 295 295,45*	*- 273 528,05*

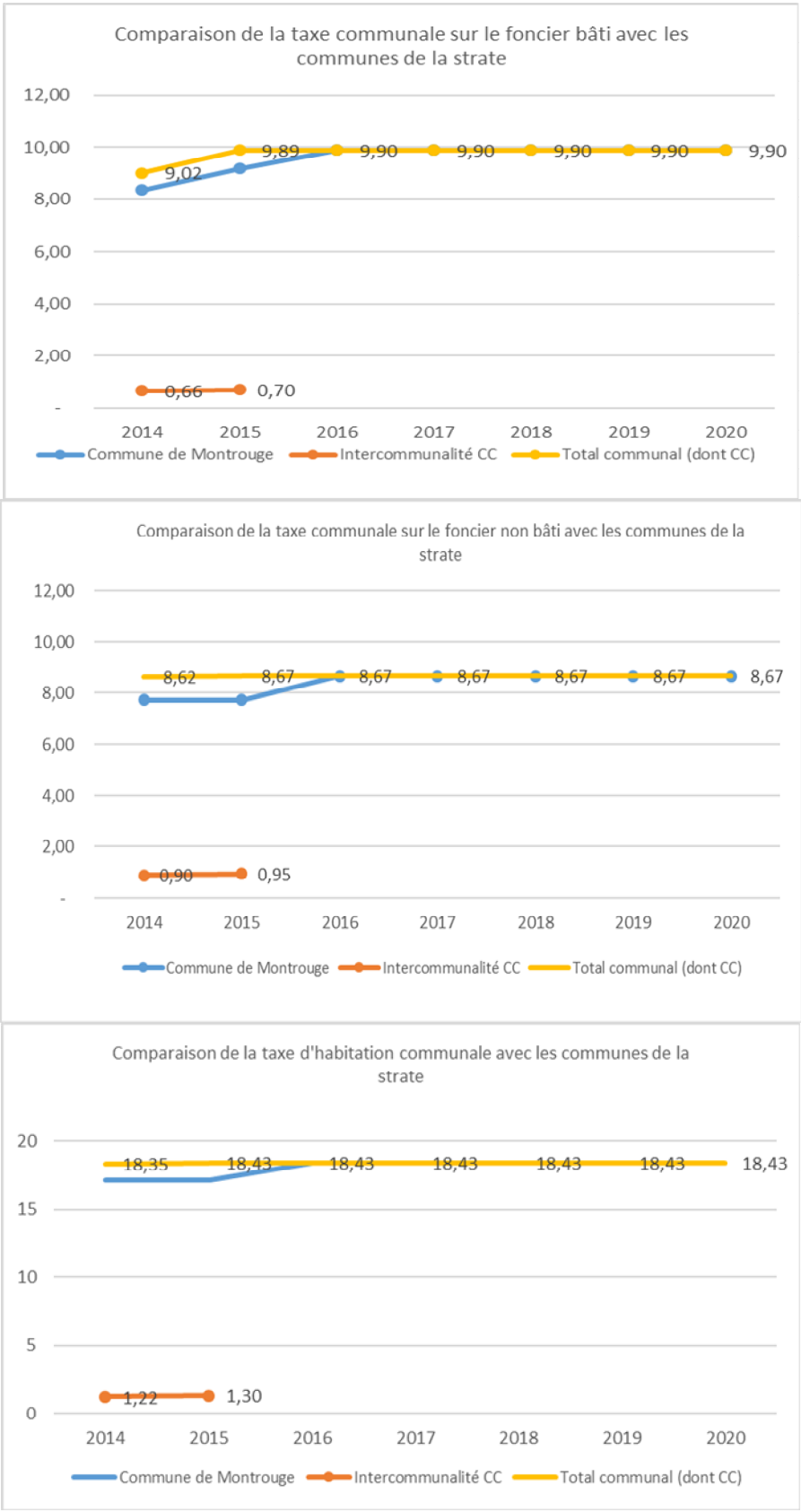
Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Tableau n° 2 : Les écarts entre le compte administratif (CA) et le compte de gestion concernant l'annuité de la dette

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
débit c/1641	2 851 442,66	3 080 224,61	2 891 946,99	2 880 818,65	2 891 368,84	2 404 984,42
débit c/1681	54 013,65	78 714,85	24 064,45	24 064,45	24 064,45	
solde 66111	496 284,84	475 494,15	402 179,53	355 848,66	317 837,97	276 695,01
Total annuité CG	3 401 741,15	3 634 433,61	3 318 190,97	3 260 731,76	3 233 271,26	2 681 679,43
Total annuité CA	3 401 741,15	3 635 730,28	3 319 625,86	3 260 731,76	3 233 271,24	3 096 278,28
Écart CA-CG	*0,00*	*- 1 296,67*	*- 1 434,89*	*0,00*	*0,02*	*- 414 598,85*

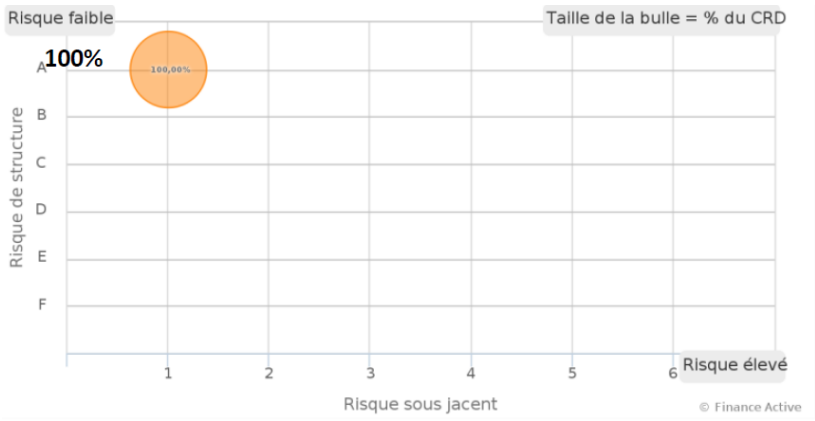
Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Annexe n° 5. Évolution et comparaison des taux de la taxe d'habitation (TH en %) et de la taxe foncière sur le bâti et le non bâti (TFPB et TFPNB en %) de Montrouge



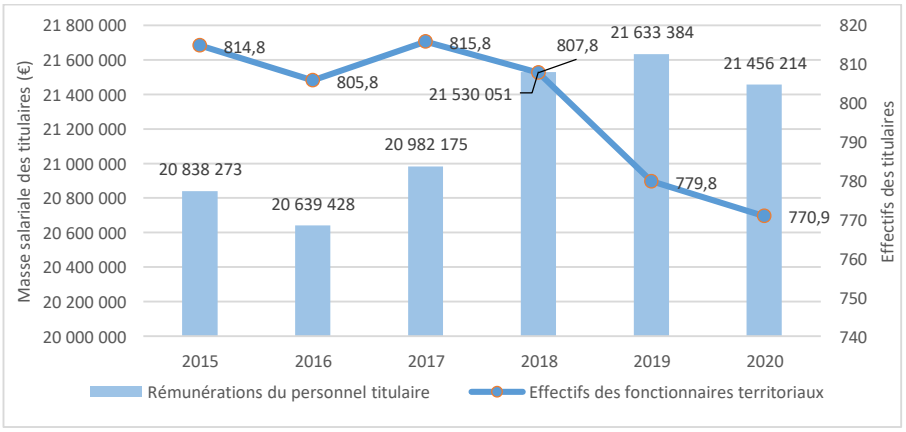
Source : CRC Île-de-France à partir des données fiscales de la commune

Annexe n° 6. Typologie de la dette communale selon la Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales



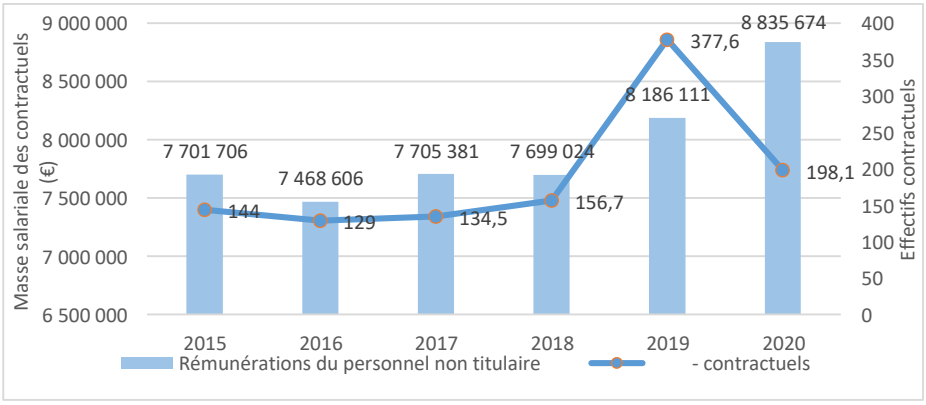
Source : extrait du rapport d'orientation budgétaire 2020 de la commune

Annexe n° 7. Évolution de la masse salariale des personnels titulaires et stagiaires entre 2015 et 2020



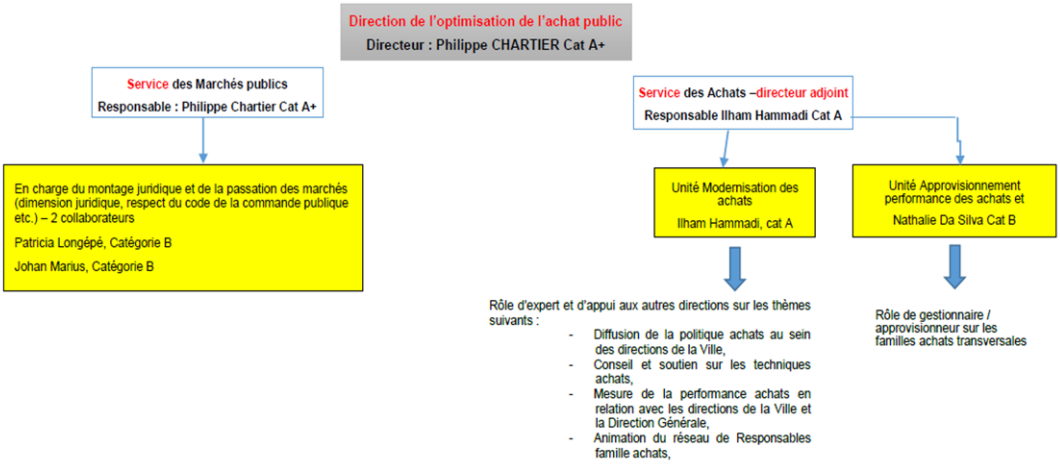
Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Annexe n° 8. Évolution de la masse salariale des personnels contractuels entre 2015 et 2020



Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Annexe n° 9. La direction de l'optimisation de l'achat public



Source : commune de Montrouge

Annexe n° 10. Glossaire des sigles

CAF	Capacité d'autofinancement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CVAE	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
DINSI	Direction de l'innovation numérique et des systèmes d'information
DOAP	Direction de l'optimisation de l'achat public
DRH	Direction des ressources humaines
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein (agent)
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
LDG	Ligne directrice de gestion
MGP	Métropole du Grand Paris
PLU	Plan local d'urbanisme
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RGPD	Règlement général sur la protection des données
SI	Système d'information
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation

RÉPONSE

DE MONSIEUR ÉTIENNE LENGEREAU
MAIRE DE LA COMMUNE DE MONTROUGE (*)

(*) ***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.***

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
G/0453
Le 30/06/2022
ARRIVÉE AU GREFFE

MONTROUGE
HAUTS-DE-SEINE

Le Maire

Monsieur Christian Martin
Président de la Chambre régionale
des comptes d'Ile-de-France
6 cours des Roches
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

Montrouge, le 23 juin 2022

N/réf : Contrôle n°2021-0073 – Rapport n°2022-0086 R
Affaire suivie par Audrey CORNILLET
Directrice des finances
Tél. 01 46 12 73 78

Objet : Réponse aux rapports d'observations définitifs n°2022-0086 R

Monsieur le Président,

Je vous informe, par la présente, avoir réceptionné, le 3 juin 2022, par voie dématérialisée, le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes faisant suite au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Montrouge pour les exercices 2015 jusqu'à la période récente.

En application de l'article L243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous faire parvenir, ce jour, par voie dématérialisée la réponse écrite que la ville souhaite apporter à votre rapport d'observations définitives.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes sentiments distingués.

VILLE de MONTROUGE HAUTS de SEINE

Étienne LENGEREAU

P.J. : Réponse aux rapports d'observations définitives

Réponse concernant le rapport d'observations définitives – Commune de Montrouge exercices 2015 et suivants

Réponse aux recommandations

Recommandation régularité 1 : Procéder à une revue annuelle des risques

Ainsi qu'il a été indiqué dans le cadre de la réponse aux observations provisoires, la ville procède chaque année à une évaluation des risques. C'est en toute connaissance de cause, au terme d'une analyse au cas par cas des contentieux, qu'il n'est pas procédé d'inscription de provisionnements aux risques et charges.

Il revient à la commune d'estimer le montant de la charge qui pourrait résulter de l'ouverture d'un contentieux en fonction du risque financier en application de l'alinéa 1° de l'article R2321-2 du CGCT. Dès lors, d'un point de vue comptable, la commune applique la règle selon laquelle une provision doit être enregistrée lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

- le risque doit être nettement précisé quant à son objet (criticité) ;
- la réalisation du risque est encore incertaine, mais des événements survenus ou en cours, la rendent probable (probabilité) ;
- l'échéance de la sortie de ressources ou le montant ne sont pas connus précisément, mais ils sont néanmoins évaluables avec une approximation suffisante. L'absence ou l'insuffisance de provisions entache sérieusement la fiabilité et la sincérité des états financiers (évaluabilité).

Ainsi, aucun compte de provisions n'a été mouvementé sur la période car les risques encourus, notamment en matière des ressource humaines, ne permettent pas une évaluation avec une approximation suffisante, par conséquent, l'échéance de la sortie de ressources ou le montant n'est pas connu précisément.

En conclusion, dès qu'un risque n'est pas cumulativement précis dans son objet, probable et évaluable, la commune n'a pas l'obligation ni même la possibilité de l'inscrire sans que cela entache de quelque manière que ce soit la sincérité et la fiabilité des états financiers.

A l'inverse, si ces conditions sont réunies, la ville certifie qu'une provision sera constituée et même ajustée si besoin. En tout état de cause, en appliquant cette règle comptable, la commune a toujours su faire face à ses obligations et aux risques encourus.

Recommandation régularité 2 : Etablir l'inventaire physique des biens de la commune conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14

Il est rappelé que la collectivité tient l'inventaire immobilier à jour.

Pour le reste du parc, le recensement de tous les équipements de la ville est en cours. Il sera finalisé durant l'été 2022.

Pour le mobilier et les équipements, la ville met en place un fichier par bâtiment accompagné d'un plan.

Une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) sera recrutée une fois le recensement terminé en septembre 2022.

L'AMO sera chargée de consolider les différents éléments au sein d'un inventaire physique unique.

Cette phase préparera le rapprochement entre l'inventaire comptable et physique.

Ce travail sera finalisé au 1er trimestre 2023.

Recommandation régularité 3 : Conclure une convention relative au versement de la subvention de fonctionnement versée au centre communal d'action social de Montrouge conformément au décret n°2001-495 du 6 juin 2001

Une étape a été franchie avec la mise en place le 28 décembre 2020 d'une convention de prestations de service entre la Ville et le Centre Communale d'Action Sociale de Montrouge (CCAS) déterminant les modalités de mise à disposition de moyens humains par la Ville et leur facturation.

Afin de suivre les recommandations de la Chambre régionale des comptes, une convention globale comportant le montant global de la subvention accordée au CCAS viendra compléter le dispositif de partenariat.

Recommandation régularité 4 : Supprimer la prime de présentéisme

La recommandation régularité n°4, concernant la demande de la Chambre de supprimer la prime de présentéisme, est sans objet depuis la délibération du 20 octobre 2021.

La délibération n°2021-104 du 20 octobre 2021 portant mise en place du cadre règlementaire pour le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) indique en son article 4.3 que la prime de présentéisme ne trouve plus de fondement avec l'abrogation des primes et indemnités antérieures au RIFSEEP.

En effet, elle avait été créée par référence aux primes et indemnités existantes et versée dans le respect des principes de légalité et de parité. Le montant maximal de régime indemnitaire servi aux agents tenait compte d'un plafond réduit du montant de la prime de présentéisme.

Avec la mise en place du RIFSEEP, ces primes et indemnités étant abrogées, la prime de présentéisme suit leur sort.

Il sera proposé au conseil municipal une nouvelle délibération pour confirmer cette abrogation et supprimer toute mention de la prime de présentéisme dans son dispositif de CIA désormais en vigueur.

Recommandation régularité 5 : Actualiser l'arrêté du 20 juillet 2020 en mettant fin à la double fonction de directeur de la communication et de directeur de cabinet conformément à l'article 2 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987

Par un arrêté municipal du 21 février 2022, la ville a régularisé les fonctions de l'agent détaché sur l'emploi de collaborateur de cabinet et les a circonscrites à celles de directeur de cabinet, à compter du 20 mars 2021, soit après l'adoption de l'organigramme des services de la ville par le comité technique.

La recommandation régularité N°5 est donc désormais sans objet.

3. La qualité de l'information budgétaire et comptable

3.1 La qualité du processus budgétaire

3.1.2 Le caractère perfectible de l'information donnée à l'appui des débats d'orientation budgétaire

La collectivité complétera le rapport d'orientations budgétaires par des éléments de prospective financière portant notamment sur l'investissement et les ressources humaines.

3.1.3 Améliorer la précision des annexes obligatoires au compte administratif

La collectivité a adressé une proposition de travail au comptable en ce sens en janvier 2022.

L'observation ne saurait engager au cas d'espèce la responsabilité de l'ordonnateur.

3.2 La fonction financière et comptable

3.2.1.1 Les actions partenariales avec le comptable public à formaliser

La collectivité a pris attache auprès du comptable et du conseiller des décideurs locaux arrivé en février 2022.

En tout état de cause l'observation ne saurait engager la responsabilité de l'ordonnateur.

3.2.1.2 L'absence de formalisation de la gestion des risques financiers et comptables

Une cartographie des risques existe et a été transmise à la Chambre régionale des comptes (annexe 10 à la réponse concernant le rapport d'observations provisoires).

Elle regroupe les thématiques finances et marchés publics.

Pour chaque processus sont déclinés les acteurs, les étapes, les risques inhérents, la probabilité de survenance, la criticité, les leviers et la maturité de la gestion des risques.

La collectivité a de fait formalisé la gestion des risques financiers et comptables et en a informé la CRC.

3.2.1.3 La formalisation insuffisante des procédures de contrôle interne

La ville a formalisé le processus comptable sous forme de logigrammes ainsi qu'un processus comptable décliné (annexe 11 à la réponse concernant le rapport d'observations provisoires).

En plus des supports de formation (annexe 13 à la réponse concernant le rapport d'observations provisoires) et des procédures déjà existantes (annexe 13 à la réponse concernant le rapport d'observations provisoires), la commune a achevé la formalisation de ces procédures comptables regroupées dans un répertoire commun accessible aux différents acteurs de la chaîne comptable.

3.2.1.5 Sécuriser le système d'information comptable et financer

La cartographie applicative sera complétée en 2022 par l'ajout des connexions entre applications.

L'analyse des risques informatiques est préalable à la mise en œuvre du PRI/PCI. Celui-ci est en cours de finalisation durant l'été 2022. L'objectif est le maintien en condition opérationnelle sans coupure, même en cas de perte d'un des deux Datacenter de la collectivité.

La politique de sécurité des systèmes d'information est en cours de rédaction, la phase d'analyse est terminée. Le plan d'action est identifié et plusieurs actions ont été réalisées comme la mise en œuvre du chiffrement SSL sur toutes les applications utilisant la technologie web comme le SI Civil Finances et RH ou l'ajout d'un pare-feu interne pour maîtriser les flux internes. En complément, la PSSI présentera les logigrammes lorsqu'elle sera finalisée d'ici fin 2023.

L'ensemble des utilisateurs ayant un accès au SI Finances est identifié. En effet, seuls ceux déclarés dans l'annuaire Microsoft Active Directory peuvent y accéder après avoir été authentifiés. Les administrateurs généraux sont la directrice financière et son adjoint.

Les fiches de postes ont été réalisées par la direction des finances et mentionnent les habilitations d'accès aux SI.

3.2.2 La fonction comptable

3.2.2.1 Le délai global de paiement

La collectivité a elle-même dressé le constat que dans certains secteurs, les délais de paiement pouvaient être dépassés. Elle s'est donnée les moyens de réduire ces délais.

En effet, la ville œuvre pour améliorer ses délais de paiement et envoie régulièrement des tableaux d'analyse par Direction et fait preuve régulièrement de pédagogie sur ce sujet notamment en comité de Direction.

Le délai global de paiement en 2020, a parfois été dépassé en raison de la crise sanitaire.

En 2021, grâce à ses efforts, la ville a pu améliorer ses délais de paiement (annexe 5 à la réponse concernant le rapport d'observations provisoires).

Le délai global de paiement en 2021 est de 18,46 jours, conforme à la réglementation.

3.2.2 Les immobilisations en cours

La collectivité partage le constat dressé par la Chambre régionale des comptes. La Direction des finances conjointement avec la Direction générale adjointe à l'aménagement urbain et de la transition écologique et notamment la nouvelle Responsable du pôle ressources, travaillent au transfert de toutes les immobilisations terminées au compte 21.

La ville a intégré depuis le début de l'année 2 335 immobilisations dans leurs natures définitives.

Le tableau récapitulatif a été transmis au comptable le 28 avril 2022.

Concernant les avances sur commandes d'immobilisations, les deux avances restant à récupérer par la ville l'ont été (bordereau 491, 493 e dépenses et 78 et 79 en recettes sur l'exercice 2022).

3.2.2.3 Les amortissements

Comme évoqué précédemment, la Ville a intégré depuis le début de l'année 2 335 immobilisations dans leurs natures définitives.

3.2.5 Les créances

Suite à la recommandation de la Chambre régionale des comptes, la commune a choisi de donner suite. Lors de sa réunion avec le comptable le 6 janvier 2022, une politique de recouvrement a été mise en place avec le comptable.

Trois axes majeurs ont été retenus :

- La fiabilisation de la chaîne de recette et de la facturation.
- Le partage d'un outil commun entre la collectivité et le service de gestion comptable afin que la commune fiabilise sa base tiers.
- Le déploiement de « payfit » afin que les usagers puissent payer en ligne.

De plus, le comptable va communiquer à la ville les différents éléments chiffrés afin de convenir des actions à mener. Selon les montants concernés et la typologie de ces créances, la ville s'est engagée à mettre en place une provision pour créance douteuse.

La politique de recouvrement fera partie de la convention partenariale avec le comptable.

5. Les ressources humaines

5.2.2 Des outils RH à moderniser

La chambre mentionne que la ville n'apporte pas de preuve que les dispositifs de dématérialisation des processus et d'accès numérique à certaines demandes existent.

L'architecture de l'intranet de la ville donne accès à des informations, fiches de poste, formulaires et guides, d'une part, et d'autre part, le logiciel de gestion des ressources humaines, Ciril RH, et notamment son module SMD (services métiers déconcentrés) permet non seulement de dématérialiser la procédure d'entretien professionnel annuel, mais également de déclarer des heures supplémentaires ou de récupération, et de poser congés et RTT, en fonction d'un emploi du temps identifié. (cf. contrat conclu avec Ciril RH)

5.3.3.3 L'évaluation annuelle des agents à coordonner avec le complément indemnitaire

La ville précise qu'elle procède à l'évaluation de ses agents depuis 2013, et non depuis 2021, comme l'indique par erreur le rapport d'observations définitives de la chambre.

La procédure a été dématérialisée à compter de la campagne 2019. C'est à cette occasion que la professionnalisation des évaluateurs et les guides des évaluateurs et des évalués ont été élaborés.

5.5.2.2 La rémunération du directeur de cabinet non conforme aux arrêtés municipaux

Le directeur de cabinet est un agent de la ville titulaire de la fonction publique territoriale. Aussi, lorsqu'il a été nommé sur un emploi de collaborateur de cabinet pour exercer les fonctions de directeur de cabinet, il a bénéficié d'un détachement dans cet emploi. La ville gère sa carrière de base, dans le grade d'attaché principal, et sa carrière de détachement.

La ville a souhaité que l'agent ne perde pas le bénéfice de son avancement dans sa carrière de base au sien de sa carrière de détachement. Toutefois, elle a omis, à certaines périodes, de prendre l'arrêté modifiant le détachement et notamment le traitement indiciaire dans la carrière de détachement, à chaque avancement d'échelon ou reclassement lié au PPCR.

Ainsi, les arrêtés de régularisation manquants ont été établis et sont tenus à la disposition de la Chambre :

- Arrêté régularisant la modification du détachement suite à l'avancement au 6ème échelon d'attaché principal, à compter du 7 décembre 2017 (IB 830, IM 680)
- Arrêté régularisant la modification du détachement suite au reclassement PPCR au 6ème échelon d'attaché principal, à compter du 1er janvier 2020 (IB 843, IM 690)

Quant aux primes de vacances et de présentéisme, non prévues à l'arrêté de détachement sur l'emploi de collaborateur de cabinet, elles ne sont pas non plus indiquées dans les contrats de collaborateurs de cabinet. En effet, la ville a considéré qu'elles étaient d'application générale pour tous les agents permanents. Aussi, un arrêté de régularisation du détachement prévoyant le bénéfice de ces primes, en sus des autres éléments de rémunération déjà prévus (et des avenants aux contrats des deux collaborateurs de cabinet contractuels), ont été pris et sont tenus à la disposition de la Chambre.

6. La commande publique

6.1.1.1 Les principes de la fonction achat

La Ville de Montrouge prend acte des remarques favorables formulées par la Chambre quant à la mise en œuvre d'une structuration et d'une véritable affirmation de la fonction achats au sein de son organisation.

La Chambre relève l'absence d'orientations stratégiques en matière de politique des achats portées à la connaissance des élus. Cette remarque n'apparait pas fondée. Une communication spécifique, non obligatoire, a été communiquée au Conseil municipal le 20 octobre 2021. Cette communication constitue le cadre stratégique de la politique Achats de la ville que la CRC recommande.

Les orientations de la politique Achats figurent dans le préambule du nouveau guide de la commande publique lequel satisfait à la recommandation formulée par la Chambre en termes de mise en œuvre d'un document stratégique.

Ce guide mis à jour en fonction des récentes adaptations des seuils des achats sera déployé au premier trimestre 2022.

6.1.1.3 L'optimisation des achats par le déploiement d'outils numériques

La Chambre constate une formalisation de la politique d'achat public qui comprend une approche par les risques. Elle invite la Collectivité à resserrer le nombre de familles pour en faciliter la gestion opérationnelle.

Elle recommande une approche par masse financière qui permettrait cette opérationnalité et cette hiérarchisation.

La Ville a engagé depuis 2019 un travail en profondeur sur ses volumes d'achat en les cartographiant pour sa section de fonctionnement. Ce travail a mis en évidence la nécessité de repenser la nomenclature interne de ses achats en s'inspirant des nomenclatures européennes NACE qui ont la spécificité de tenir compte des domaines économiques par nature d'achat.

Les objectifs de cette cartographie et par incidence de la nomenclature sont multiples : recenser les achats de la Ville, consolider les achats, les segmenter principalement par ensemble d'achats homogènes (cela peut être fait par famille, par fournisseur…), permettre une vision claire et précise des dépenses et garantir la sécurité juridique.

Pour cela, il convient de ventiler le budget dans les différentes familles de la nomenclature des marchés afin de mettre en évidence :
Φ les familles à fort volume,
Φ les familles à fort potentiel d'économie,
Φ les points de vigilance,
Φ les leviers d'amélioration.

Ce travail permettra de mettre en face de chaque famille, c'est-à-dire par groupe d'achats homogènes, les marchés existants, les méthodes d'achat, les marchés à réaliser.

En 2022, Il est projeté d'implémenter dans le logiciel comptable cette nouvelle nomenclature, de mener une information interne auprès des acheteurs, et de l'utiliser pour l'engagement des procédures de mises en concurrence par computation des seuils de dépenses ceci dès le premier euro. L'approche retenue sera donc une approche par domaine d'achats métiers, et non par segmentation financière qui correspond davantage à l'esprit et la lettre du Code de la commande publique.

Naturellement, lorsque les segments d'achat seront homogènes, la computation des dépenses permettra d'atteindre un objet de performance économique par la massification. La Ville de Montrouge ne considère pas que cette segmentation par masses financières réduise les possibilités d'allotissement de ces marchés. Au contraire, au-delà de l'obligation juridique d'allotissement, elle entend se servir de cette technique d'achat comme levier d'accès des TPE/PME à la commande publique.

6.1.2 Le système d'information à l'appui du processus achat.

La Ville confirme à la Chambre qu'une cartographie des SI achats figure parmi les objectifs opérationnels de la DOAP. Toutefois, elle maintient sa réserve relative à l'absence sur le marché d'un outil global entièrement interfacé permettant de disposer d'une approche unique de l'ensemble de la chaîne des achats jusqu'aux approvisionnements.

La réduction et l'homogénéité des outils est un vœu souhaitable mais en l'état du marché, il n'est pas réalisable car il engendrerait des coûts de développement et de maintenance prohibitifs auprès de plusieurs opérateurs économiques liés notamment aux difficultés de trouver des outils interfaçables.

Il n'existe par ailleurs pas sur le marché de SI achat complet. La démarche consisterait donc davantage à améliorer la performance des outils et logiciels actuels et leur appropriation par les utilisateurs.

La Ville confirme son souhait de renforcer le contrôle interne de ses achats notamment en matière de suivi de l'exécution financière de ses dépenses, la formation des acheteurs et approvisionneurs, et l'extraction de données comptables pour le calcul des seuils de procédure. Elle a elle-même indiqué à la Chambre les actions qui seront déployées en ce sens en 2022.

6.2. La passation des marchés de prestations relatives à la fonction RH

6.2.1.1 La prestation de fourniture de repas en liaison froide

A l' occasion de son contrôle, la Chambre relève que la procédure de dévolution de ce marché, figurant parmi les plus conséquents de la Ville sur le plan financier, a bien respecté les principes de la commande publique tout en recommandant pour l'avenir que les candidats soient informés du volume des achats.

Cette remarque va dans le sens des orientations de la ville qui n'intègre plus depuis l'arrêt de la CJUE du 17 juin 2021, de marchés à bons de commande sans avoir défini un montant maximum. Ce marché vient d'être relancé et l'avis d'appel public à la concurrence, complété du dossier de consultation des entreprises comprend une indication précise des volumes de repas annuels ainsi qu'un quantitatif estimatif pour départager les offres sur le plan financier.

Toutefois, cette indication peut figurer dans des pièces contractuelles ou dans un règlement de la consultation sans porter d'engagement de la ville comme l'a indiqué la CJUE dans une jurisprudence du 12 juin 2019 qui dispose *que « l'indication de la quantité ou de la valeur maximale des produits à fournir en vertu d'un accord cadre peut figurer indifféremment dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges, dès lors que les pouvoirs adjudicateurs sont tenus d'offrir (…) par moyen électronique, un accès gratuit, sans restriction, complet direct aux documents de marché ».*

Les candidats ont pu en 2018 télécharger le dossier de consultation et prendre connaissance de l'indication du volume d'achats annuel. Dans un domaine économique où le nombre d'opérateurs reste réduit à quelques unités, cette consultation a conduit à la remise de quatre offres.

Le fait que l'indication du nombre de repas n'ait pas figuré dans l'avis d'appel public à la concurrence, reste donc sans incidence sur la régularité de la procédure puisque cette information figurait dans les documents de la consultation. La Ville note que la Chambre en a pris acte.

6.2.2 Le respect insuffisant des règles relatives à la commande publique

La Chambre relève l'absence de computation des seuils pour la mise en concurrence des emplois de direction.

La Ville a rappelé que le droit de la commande publique fixe des règles en matière d'achats de fournitures et de prestations de services appréciées en fonction de l'homogénéité ou de la nature spécifique des achats réalisés, de leur temporalité, mais aussi de leur degré d'urgence. Aussi, la règle de computation des seuils est liée à l'appréciation de l'acheteur au regard du domaine économique concerné.

La Ville rappelle que dans les modalités de calcul et de computation des seuils, les exercices 2019 et 2020 ne doivent pas être cumulés dès lors que l'appréciation des règles éventuelles de mise en concurrence est fondée selon une période annuelle.

En effet, l'article R2121-7 du code de la Commande publique dispose que *« Pour les marchés de fournitures ou de services qui répondent à un besoin régulier, la valeur estimée du besoin est déterminée sur la base :*
1° Soit du montant hors taxes des prestations exécutées au cours des douze mois précédents ou de l'exercice budgétaire précédent, en tenant compte des évolutions du besoin susceptibles d'intervenir au cours des douze mois qui suivent la conclusion du marché ;

2° Soit de la valeur estimée des prestations qui seront exécutées au cours des douze mois ou de l'exercice budgétaire qui suit la conclusion du marché. »

Ensuite, le seuil des achats soumis à obligation de publicité et de concurrence s'apprécie à partir de 40 000 € HT par an. Les achats de cette nature réalisés en 2019 s'élèvent à 37 800 € mais en valeur TTC donc bien en-deca du seuil rappelé et n'obligent en principe à aucune mise en concurrences. De même, il convient de prendre en compte dans le mode de calcul le montant des sommes engagées et non les mandats financiers.

Tous les achats de prestations de recrutement correspondant à ce montant ne sont pas homogènes parce qu'ils concernent des référentiels de métiers et de compétences différents, des profils hétérogènes présents sur le marché du travail dont la comparabilité n'est pas similaire (directeurs généraux adjoints, directeurs fonctionnels et opérationnels, cadres techniques…).

Cela nécessite de recourir à des entreprises spécialisées appartenant à des domaines économiques différents (informatique, achat public et finances, urbanisme, technique…) en vue d'élargir les viviers de candidats disponibles au regard du contexte professionnel des emplois à pourvoir.

La Ville a donc entendu distinguer les achats de cette nature même réalisés auprès d'un même opérateur économique ou de plusieurs en les différenciant par nature (par exemple, les emplois fonctionnels d'une part, les emplois spécifiques de cadres techniques et administratifs d'autre part).

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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france