



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ETSA RÉPONSE**

COMMUNE DE GOUSSAINVILLE

(Val-d'Oise)

Exercices 2018 et suivants

Observations
délibérées le 27 septembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	5
PROCEDURE.....	6
1 LA PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE	7
1.1 Le territoire communal est doté d'une population peu aisée	7
1.2 La commune s'insère dans une nouvelle communauté d'agglomération depuis le 1 ^{er} janvier 2016	8
1.2.1 Les compétences intercommunales	8
1.2.2 La mutualisation des services peu avancée entre la commune de Goussainville et la CARPF.....	8
1.2.3 Les flux financiers entre la commune et sa communauté d'agglomération	9
1.3 La réorganisation des services administratifs	9
2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE DOIT S'AMELIORER... 11	11
2.1 Le budget et son information	11
2.1.1 Le périmètre budgétaire.....	11
2.1.2 L'organisation budgétaire et comptable : les moyens humains et les procédures.....	11
2.1.3 L'information budgétaire aux tiers s'est améliorée.....	12
2.2 La qualité de l'information budgétaire	12
2.2.1 Un taux d'exécution de la section de fonctionnement satisfaisant, qui masque des anomalies quant au respect du principe d'annualité	12
2.2.2 Des taux d'exécution budgétaire en investissement satisfaisants.....	14
2.2.3 L'inventaire des biens meubles toujours imparfait	14
2.2.4 Les immobilisations en cours à parfaire	15
2.2.5 Les amortissements des immobilisations à normaliser	16
2.3 Une mauvaise comptabilisation des immobilisations acquises par la voie d'un partenariat public privé	17
2.4 Les règles de provisionnement ne sont pas respectées	18
2.5 Le délai global de paiement est en amélioration.....	19
3 LA SITUATION FINANCIERE SE DEGRADE FORTEMENT A COMPTER DE L'EXERCICE 2022.....	19
3.1 Les budgets annexes	20
3.1.1 Le budget annexe « eau »	20
3.1.2 Le budget annexe « assainissement ».....	20
3.1.3 Le budget annexe « baux commerciaux »	20
3.2 La capacité d'autofinancement se dégrade fortement en 2022	21
3.2.1 Un exercice 2022 qui marque un infléchissement par rapport aux quatre années antérieures.....	21
3.2.2 Les conséquences modérées de la poussée inflationniste en 2022.....	22
3.3 Les produits de gestion en légère hausse	23
3.3.1 La croissance des ressources fiscales propres	24

3.3.2	La hausse significative des ressources institutionnelles	26
3.3.3	La péréquation horizontale en légère baisse	28
3.3.4	La diminution régulière des ressources d'exploitation	28
3.4	Les charges de gestion en forte hausse en 2022	29
3.4.1	La croissance importante des dépenses de personnel	29
3.4.2	Les charges à caractère général en hausse	35
3.5	L'absence d'impact financier significatif de la première crise sanitaire	36
3.5.1	La baisse notable des recettes en raison de la crise sanitaire	36
3.5.2	Une légère baisse des dépenses	37
3.6	L'investissement et son financement	38
3.6.1	Un programme pluriannuel d'investissement régulièrement actualisé, mais peu lisible	38
3.6.2	Une politique d'investissement ambitieuse	39
3.6.3	Une dégradation de la capacité de désendettement malgré une stabilisation et un assainissement de l'encours de la dette	40
3.6.4	Une trésorerie correcte, malgré une dégradation en fin de période	41
3.6.5	Le programme d'investissement 2023-2026 apparaît difficilement soutenable	42
4	LA COMMANDE PUBLIQUE	43
4.1	L'organisation administrative de la fonction achat présente des fragilités	43
4.2	La politique d'achat pourrait gagner en efficacité et en lisibilité	44
4.2.1	La délégation municipale relative aux marchés publics doit être plus transparente	44
4.2.2	Les instances consultatives sont régulièrement mises en place	45
4.2.3	La commune a recours à quelques dispositifs de groupements de commande	45
4.3	Les achats hors procédure	46
4.3.1	Rappel de la réglementation	46
4.3.2	Des achats de même nature conclus sans procédure alors qu'ils se situent au-dessus des seuils réglementaires	46
4.4	L'étude d'un échantillon de marchés conclus par la commune	47
4.4.1	La définition des besoins doit être plus rigoureuse	47
4.4.2	Les procédures de passation ne permettent pas systématiquement la mise en œuvre d'une réelle concurrence	49
4.4.3	Un suivi d'exécution à parfaire	50
4.4.4	La gestion très problématique de la construction d'un nouveau bâtiment au sein du complexe sportif Maurice Baquet	51
4.5	La délégation de service public « restauration scolaire »	53
4.5.1	Une délégation renouvelée deux fois depuis le précédent rapport de la chambre	53
4.5.2	Le renouvellement de la DSP, au cours de l'exercice 2022, est entaché d'irrégularités de procédure	53
4.5.3	Une atténuation du risque supporté par le délégataire	55
4.6	La nécessaire réorganisation de la fonction achat	56
	ANNEXES	57

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Goussainville pour les années 2018 et suivantes. Cette commune située dans le département du Val-d'Oise, à proximité de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et à une vingtaine de kilomètres de Paris, accueille une population d'un peu plus de 31 000 habitants, qui présente les caractéristiques socio-économiques d'une population vulnérable : surreprésentation des jeunes, taux de chômage élevé et niveau de vie moyen modeste. La commune est membre de la communauté d'agglomération Roissy-Pays de France depuis le 1^{er} janvier 2016.

La trajectoire financière récente obère la capacité de la commune à financer son programme d'investissement

Si l'exécution des crédits budgétaires est globalement conforme aux prévisions, la commune dispose de marges d'amélioration s'agissant du contenu et de la qualité de ses informations budgétaires et comptables, notamment par la constitution de provisions, qui peuvent avoir une incidence sur le résultat.

La situation financière de la commune est relativement stable sur la période 2018-2021, avec une capacité d'autofinancement qui permet de couvrir les annuités de la dette et de financer une partie des investissements. Cela a également permis à la commune et de faire face à la crise sanitaire, dont l'impact est estimé à 0,81 M€ pour l'exercice 2020.

La trajectoire financière de Goussainville connaît toutefois une rupture en 2022, ses dépenses de fonctionnement ayant augmenté de 8,6 % alors qu'en regard, ses recettes n'ont crû que de 4,4 %. Ainsi, sa capacité d'autofinancement nette a été divisée par 2,3 pour s'établir à 1,6 M€. Le contexte inflationniste n'a eu qu'un impact modéré pour la commune, de l'ordre de 0,88 M€, qui devrait d'ailleurs être plus que compensé par la perception du « filet de sécurité », mis en place par l'État, au cours de l'exercice 2023.

En réalité, cette évolution défavorable est majoritairement liée à la croissance des charges de personnel, qui atteignent près de 30 M€ en 2022, soit 71 % des charges de gestion. Les prévisions budgétaires indiquent que cette croissance devrait se poursuivre en 2023. Cela aurait pour incidence de dégrader les capacités d'investissement de la commune, alors qu'elle dispose d'un programme pluriannuel d'investissement de 34,2 M€ entre 2023 et 2026, après avoir investi 61 M€ entre 2018 et 2022.

Au risque de devoir recourir excessivement à l'emprunt, alors que sa capacité de désendettement est déjà de neuf ans en 2022, la commune aurait donc intérêt à pleinement mettre en œuvre sa nouvelle stratégie financière, visant à rétablir ses marges de gestion, notamment en maîtrisant mieux ses charges de fonctionnement, et en recherchant des ressources supplémentaires.

Les procédures d'achat public souffrent de dysfonctionnements auxquels la commune doit remédier

L'organisation de la commande publique et les carences du contrôle interne ne permettent pas d'assurer ni une définition suffisante des besoins, ni le respect des seuils de publicité et de mise en concurrence, ni un suivi performant de l'exécution des marchés publics.

Tant qu'elles ne sont pas corrigées, ces faiblesses génèrent un risque, du fait notamment du recours fréquent à des achats hors procédure adaptée ou formalisée, susceptibles de porter atteinte aux grands principes de la commande publique : le libre accès, l'égalité de traitement des candidats, et la transparence des procédures.

Deux cas sont particulièrement illustratifs de ces insuffisances.

Tout d'abord, la commune a lancé en 2022 des travaux d'aménagement de jardins familiaux, sans réalisation préalable d'analyse des sols. Cette analyse, finalement effectuée en 2023, alors que les travaux étaient en voie d'achèvement, a révélé des teneurs en hydrocarbures aromatiques polycyclique (dont certains sont classés comme cancérogènes probables ou possibles) bien supérieures aux valeurs repères de l'agence régionale de Santé Ile-de-France.

Le marché de maîtrise d'œuvre relatif à la construction d'un nouveau bâtiment au sein du complexe sportif Maurice Baquet qui combine mauvaise évaluation du besoin, procédures inadaptées et suivi d'exécution discutable est également très problématique.

La commune a historiquement recours à la gestion déléguée pour le service public de restauration scolaire et municipale. Lors de son précédent contrôle, la chambre avait émis des doutes sur la répartition du risque d'exploitation et sur les prix pratiqués par le prestataire. Sur la période sous revue, la chambre réitère ses observations sur la réalité du risque d'exploitation supporté par le délégataire, et observe enfin que le renouvellement de la concession, intervenu en 2022, s'est accompagné d'une sous-estimation de la valeur du contrat, ce qui fragilise juridiquement ce contrat.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule huit recommandations dont cinq concernent la régularité et trois visent à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : En application des normes budgétaires et comptables relatives aux instructions M14 comme M57, procéder à la régularisation comptable de la part investissement du contrat de partenariat public privé. 18
- Recommandation régularité 2 : En application du 29° de l'article L. 2321-2 et de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, mettre en place annuellement la dotation aux provisions obligatoires..... 18
- Recommandation régularité 3 : En application de l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales, délibérer annuellement sur les véhicules mis à disposition des agents et élus. 35
- Recommandation régularité 4 : En application de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, assurer une information exhaustive de l'assemblée délibérante sur les décisions prises dans le cadre de la délégation municipale relative aux marchés publics. 45
- Recommandation régularité 5 : En application de l'article R. 2121-6 du code de la commande publique, veiller à l'évaluation des besoins homogènes afin de garantir le respect des seuils de procédure. 47
-

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Assurer la pleine mise en œuvre de la nouvelle procédure de recrutement des vacataires..... 32
- Recommandation performance 2 : Poursuivre une stratégie financière garantissant la cohérence entre le programme pluriannuel d'investissement et la réalité des marges financières de la commune. 42
- Recommandation performance 3 : Mettre en place une organisation et des outils internes permettant de respecter, dans leur complétude, les règles et grands principes de la commande publique. 56
-

PROCEDURE

Sur le fondement des articles L. 211-3, L. 211-4, et R. 243-1 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Goussainville depuis 2018 et jusqu'à la période la plus récente. L'ouverture du contrôle a été notifiée par courriers du 23 janvier 2023 du président de la chambre à M. Abdelaziz Hamida, maire de la commune depuis le 2 juillet 2020, ainsi qu'à M. Alain Louis, ancien maire.

La chambre a adressé ses observations provisoires le 30 juin 2023 au maire de Goussainville et à son prédécesseur. Leurs réponses ont été enregistrées au greffe le 27 juillet 2023.

Des extraits du rapport ont également été transmis, le 30 juin 2023 aux tiers mis en cause.

Après avoir pris en compte les réponses apportées, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a adopté le 27 septembre 2023 le présent rapport d'observations définitives,

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

OBSERVATIONS

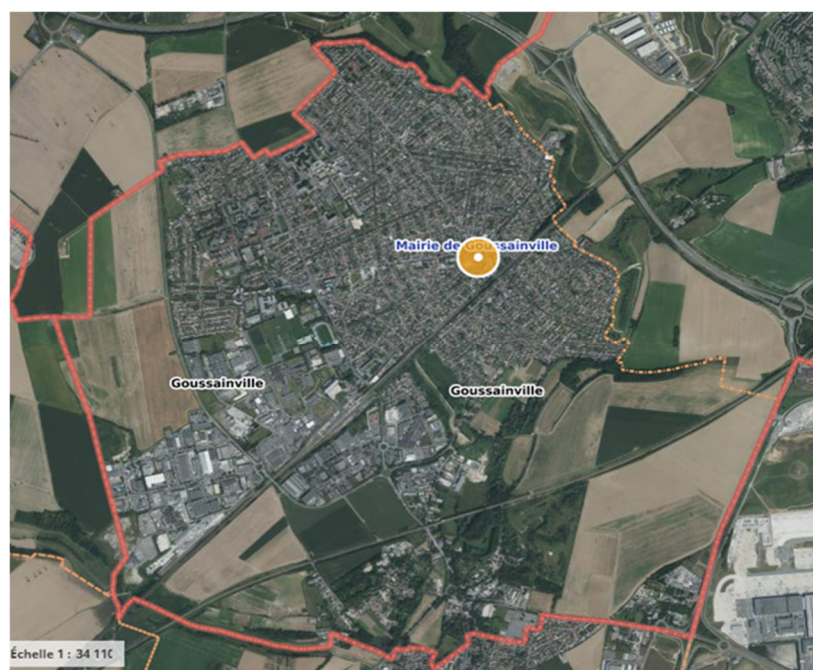
1 LA PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

1.1 Le territoire communal est doté d'une population peu aisée¹

La commune de Goussainville est située dans le département du Val-d'Oise, à proximité de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et à une vingtaine de kilomètres de Paris. Si elle abrite deux quartiers prioritaires de la politique de la ville regroupant plus du tiers de sa population (Grandes bornes élargies et Cottage élargi), elle dispose également de vastes zones pavillonnaires. Ainsi, 57 % des habitants vivent dans des maisons individuelles, soit une proportion sensiblement supérieure à la moyenne départementale (43,5 %).

La population municipale, d'un peu moins de 31 000 habitants en 2020, est relativement stable sur 10 ans, le solde naturel positif venant compenser le déficit du solde des entrées sorties. Elle présente les caractéristiques socio-économiques d'une population vulnérable avec une surreprésentation des jeunes², un taux de chômage (14,9 %) plus élevé que dans le département du Val-d'Oise (12,4 %) et qu'au niveau national (12,7 %), un taux d'emploi plus faible (57,6 % dont seulement 50,8 % pour les femmes³), et un niveau de vie médian de plus de 20 % inférieur aux moyennes nationale et départementale⁴.

Carte n° 1 : Vue aérienne de la commune de Goussainville



Source : Géoportail (<https://www.geoportail.gouv.fr/carte>)

¹ Les données de cette sous partie sont issues des dossiers complets de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), publiés le 25 août 2023.

² 45 % de la population a moins de 30 ans, contre 41 % dans le Val-d'Oise et 33,5 % au niveau national.

³ Contre 65,7 % dans le Val-d'Oise (dont 62,4 % pour les femmes) et 65 % au niveau national (dont 62,2 % pour les femmes).

⁴ 17 800 € à Goussainville contre 22 650 € pour le département du Val-d'Oise et 22 040 € au niveau national.

1.2 La commune s'insère dans une nouvelle communauté d'agglomération depuis le 1^{er} janvier 2016

1.2.1 Les compétences intercommunales

Créée en 1994 par les communes voisines de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle pour fédérer les efforts de développement autour de ce pôle d'activité, la communauté de communes de Roissy-Porte de France a été transformée, le 1^{er} janvier 2013, date de l'adhésion de Goussainville, en communauté d'agglomération. Fin 2015, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comptait plus de 90 000 habitants répartis sur 125 km².

Le schéma régional de coopération intercommunale de mars 2015 prévoyait la fusion des communautés d'agglomération Val de France (CAVF) et de Roissy Porte de France, ainsi que l'extension de ce périmètre à 17 communes (sur 34) de la communauté de communes Plaines et Monts de France. Officiellement instituée le 1^{er} janvier 2016, la communauté d'agglomération Roissy-Pays de France (CARPF) est la plus importante de France en nombre d'habitants, avec 350 000 habitants répartis sur 342 km² et 42 communes réparties sur deux départements (Val-d'Oise et Seine-et-Marne).

Le territoire présente de forts contrastes démographiques et urbanistiques avec une importante concentration d'activités autour des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Le Bourget, de vastes espaces agricoles au nord et à l'est, et une forte urbanisation au sud.

La CARPF exerce 22 compétences (voir tableau détaillé en annexe n° 1), dont 10 compétences obligatoires. Au cours de la période sous revue, seule la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GeMAPI) lui a été transférée par la commune de Goussainville à compter du 1^{er} janvier 2018, en application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Par ailleurs, cette dernière a adhéré au syndicat mixte pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne (SIAH) le 1^{er} janvier 2020 pour l'exercice de la compétence collecte des réseaux publics d'eaux pluviales et d'eaux usées, rejoignant ainsi 19 autres communes de la CARPF qui avaient adhéré en 2019.

Bien qu'atypique en Île-de-France par son nombre de communes membres, sa gouvernance s'organise de manière classique autour de l'assemblée constituée par le conseil communautaire, de l'exécutif organisé en bureau, de commissions thématiques et de la conférence des maires. La commune de Goussainville siège dans toutes ces instances.

1.2.2 La mutualisation des services peu avancée entre la commune de Goussainville et la CARPF

La commune ne s'est engagée dans un processus de mutualisation de services avec sa communauté d'agglomération qu'en matière de groupement de commande (en 2018 pour la vidéo protection et juin 2021 pour les espaces verts et dispositifs médicaux) et de système d'information géographique (depuis mars 2022).

L'ordonnateur estime qu'une mutualisation de service, entendue comme une mise à disposition de services entre communes et communauté dans le cadre des compétences transférées à cette dernière (article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales-CGCT), dans les domaines des ressources humaines, des finances, des ressources juridiques ou d'urbanisme doit bénéficier davantage aux petites communes de la communauté d'agglomération.

La chambre considère au contraire que l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille, ont intérêt à évaluer la faisabilité d'une meilleure mutualisation des services, et son caractère potentiellement générateur d'économies de gestion.

En réponse, la commune indique qu'elle a récemment engagé des discussions pour un éventuel transfert à l'EPCI de la médiathèque François Mauriac au début de l'année 2024, et qu'elle travaille à l'identification de nouvelles pistes de mutualisations avec la CARPF.

La chambre relève toutefois que la compétence « Culture et patrimoine » de l'intercommunalité ayant un caractère facultatif, la réalisation de ce transfert nécessitera l'accord préalable de la communauté d'agglomération.

1.2.3 Les flux financiers entre la commune et sa communauté d'agglomération

L'attribution de compensation (AC), calculée à partir du produit de la fiscalité économique (CFE, CVAE, IFER, TASCOT)⁵ perçu sur le territoire communal par l'EPCI dont sont déduites les charges liées aux transferts de compétences à l'EPCI, représente le principal flux financier entre la commune et l'EPCI.

À la création de la CARPF, le conseil communautaire a décidé de fixer le montant des AC par une délibération du 14 avril 2016. Cette délibération a laissé inchangées les AC versées aux communes de l'ancienne communauté d'agglomération de Roissy-Porte de France. Cette AC, qui s'établissait à 10,24 M€ pour Goussainville en 2022, a toutefois diminué de 1,09 M€ sur la période sous revue, en contrepartie de deux nouveaux transferts de compétences à l'EPCI :

- 0,43 M€ au titre de l'évolution de l'intérêt communautaire de la compétence voirie,
- 0,66 M€ au titre du transfert de la compétence gestion des eaux pluviales urbaines.

Par ailleurs, l'attribution de compensation de la commune de Goussainville sera portée à 10,54 M€ pour l'exercice 2023, la CARPF ayant décidé, par délibération du conseil communautaire du 9 février 2023, d'une dotation exceptionnelle de 10 € par habitant afin de soutenir les communes dans le contexte de la crise énergétique.

Enfin, la CARPF a adopté, en juin 2018, un pacte financier et fiscal de solidarité prévoyant l'attribution d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) aux huit communes signataires d'un contrat de ville⁶ pour un montant total de 4,08 M€. La commune de Goussainville a ainsi perçu annuellement 505 032 € de DSC pendant trois ans entre 2018 et 2020. Ce pacte a été renouvelé en septembre 2021 (2021 à 2023) et a porté la DSC de Goussainville à 557 264 € à compter de 2021.

1.3 La réorganisation des services administratifs

La commune a connu des évolutions importantes dans son organisation générale à partir de 2020 suite à un changement de majorité politique et à l'arrivée, au mois de novembre de la même année, d'un nouveau directeur général des services (DGS) pour suppléer au départ à la retraite de son prédécesseur. Depuis, la commune se caractérise par un fort renouvellement de son personnel.

⁵ CFE (cotisation foncière des entreprises), CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), IFER (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau), TASCOT (taxe sur les surfaces commerciales).

⁶ Arnouville, Fosses, Garges-lès-Gonesse, Gonesse, Goussainville, Sarcelles, Villeparisis et Villiers-le-Bel.

Selon le dernier organigramme en date, valide à compter du 1^{er} septembre 2023, la direction générale des services coiffe quatre directions générales, dirigées chacune par un directeur général adjoint (DGA) : solidarité et proximité, politiques éducatives et lien social, services techniques et ressources. La création de cette dernière direction générale ressources est une nouveauté puisque sur l'ensemble de la période sous revue, les services supports (directions des finances, des ressources humaines, juridique, de la commande publique, des systèmes d'information) étaient directement rattachés au directeur général des services.

Par ailleurs, la chambre relève que la commune ne possède pas de dispositif de contrôle interne⁷ dans ses services, bien que sa direction des finances dispose de compétences en matière de contrôle de gestion, que des contrôles de cohérence soient réalisés grâce à son logiciel financier et que les cadres des services support soient tenus de contrôler les actions des services métiers, chacun dans leur domaine de compétence. La formalisation d'une telle fonction permettrait de renforcer les procédures et outils mis en place en matière d'audit, de maîtrise des risques et d'évaluation des politiques publiques.

En réponse, la commune indique avoir procédé au recrutement d'un contrôleur de gestion, directement rattaché à la direction générale des services, à compter du 1^{er} juillet 2023.

La chambre relève toutefois que le contrôle de gestion, qui se définit comme un dispositif de pilotage visant notamment à vérifier l'adéquation entre les moyens déployés et les objectifs poursuivis, ne peut répondre à lui seul aux exigences du contrôle interne.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Goussainville est confrontée à une stagnation démographique accompagnée d'une paupérisation de sa population depuis une dizaine d'années. Son principal partenaire est la communauté d'agglomération Roissy-Pays de France dont elle est la troisième commune en nombre d'habitants. Depuis 2018, l'intégration communautaire a très faiblement progressé en raison de transferts de compétences opérés à minima et d'une mutualisation des services peu poussée.

En interne, la commune a engagé plusieurs réorganisations administratives à compter de 2020, avec un important renouvellement de ses cadres. Ce mouvement mériterait d'être accompagné par le renforcement de la fonction de contrôle interne.

⁷ Le contrôle interne se définit comme un dispositif organisé, permanent et documenté qui vise, notamment par des audits et évaluations, à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une structure, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, tout en veillant à la conformité des lois et règlements.

2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE DOIT S'AMELIORER

2.1 Le budget et son information

2.1.1 Le périmètre budgétaire

En 2023, le budget primitif du budget principal de la commune, adopté selon l'instruction budgétaire et comptable M14, s'établit en dépenses à 83,31 M€, dont 56,31 M€ pour la section de fonctionnement. Il convient de signaler que par une délibération du 22 juin 2022, la commune avait décidé, par anticipation, d'adopter l'instruction M57 à compter du 1^{er} janvier 2023 pour son budget principal⁸. Ce changement a toutefois été différé d'un an car toutes les régularisations comptables préalables (notamment en matière d'amortissements) n'ont pas pu être finalisées au cours de l'exercice 2022.

Le budget primitif du budget annexe « baux commerciaux », suit l'instruction M4 et s'établit en dépenses à 0,87 M€.

Les budgets annexes « assainissement » et « eau », qui appliquent l'instruction M49, ont été clôturés en 2019 en raison du transfert de ces compétences à la CARPF. Ils représentaient alors, en dépenses, 6,15 M€ pour le budget eau et 2,67 M€ pour le budget d'assainissement ; les dépenses d'exploitation étant intégralement financées par les recettes d'exploitation. L'encours agrégé de leur dette, qui s'élevait à 4,48 M€ fin 2019, a été intégralement repris par la CARPF.

2.1.2 L'organisation budgétaire et comptable : les moyens humains et les procédures

Le service des finances est chargé de la comptabilité générale, de la préparation, du suivi du budget et de l'élaboration du compte administratif. Il est composé d'un directeur et de cinq agents : trois sont affectés aux dépenses, un aux recettes et à la régie, et un a pour mission la recherche de financements. La gestion de la dette et la préparation du budget sont assurées par le directeur et un de ses agents.

Une procédure de rattachement des charges et des produits, qui associe les services concernés et le service financier, est mise en œuvre par la commune. Le suivi d'exécution comptable et financier est réalisé par le service des finances qui s'assure du respect des crédits inscrits au budget.

La commune a fait le choix de paramétrer des blocages dans son logiciel de comptabilité, au niveau de l'imputation budgétaire sur les tiers (par nature comptable et chapitre budgétaire), mais pas sur les engagements relatifs aux marchés publics, comme précisé *infra*.

⁸ Cette délibération autorisait également le maire à procéder au 1^{er} janvier 2023 à des mouvements de crédits de chapitre à chapitre, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel, dans la limite de 7,5 % des dépenses réelles de chacune des sections.

2.1.3 L'information budgétaire aux tiers s'est améliorée

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, pour les communes de plus de 3 500 habitants, la mise en ligne obligatoire, sur leur site internet, de la présentation synthétique accompagnant le budget, de la note explicative de synthèse jointe au budget et compte administratif et du rapport préalable au débat d'orientation budgétaire (DOB). L'article R. 2313-8 du CGCT précise que ces documents doivent être mis en ligne sous un format intégral, gratuit et non modifiable, dans un délai d'un mois à compter de leur adoption définitive.

Lors de son contrôle, la chambre avait constaté que la commune était très loin d'avoir satisfait à ces obligations. En effet, son site internet ne proposait à ce sujet qu'une rubrique « finances locales » au sein de laquelle ne figurait qu'un résumé du budget pour l'année 2017.

Suite aux observations de la chambre, la commune a corrigé ce manquement.

2.2 La qualité de l'information budgétaire

2.2.1 Un taux d'exécution de la section de fonctionnement satisfaisant, qui masque des anomalies quant au respect du principe d'annualité

Exception faite de l'exercice 2022, trop optimiste en recettes par rapport aux réalisations constatées, les taux d'exécution sur la période d'examen, intégrant les charges et produits rattachés, tant en dépenses qu'en recettes, témoignent d'une élaboration prudente du budget en fonctionnement.

Tableau n° 1 : Exécution de la section de fonctionnement en opérations réelles en M€

Dépenses Réelles	Montant voté (BP)	Mandats émis (CA)	Charges rattachées	Taux d'exécution (en %)
2018	42,0	39,5	1,1	97
2019	42,5	39,5	1,2	96
2020	42,3	38,5	1,8	95
2021	43,5	39,1	1,3	93
2022	44,8	41,9	2,8	99
Recettes Réelles	Montant voté (BP)	Titres émis (CA)	Produits rattachés	Taux d'exécution (en %)
2018	54,4	49,9	0,09	92
2019	51,1	48,3	0,3	95
2020	48,6	47,2	1,2	100
2021	51,5	47,3	1,4	95
2022	58,2	50,0	0,6	87

Source : CRC Île-de-France d'après les budgets primitifs et les comptes administratifs

Toutefois, ces taux de réalisations masquent des anomalies quant au respect du principe d'annualité budgétaire, selon lequel les comptes d'un exercice doivent comporter tous les produits et charges relevant de cet exercice afin de ne pas fausser le résultat de clôture en fonctionnement. La comptabilité d'engagement permet de déterminer les prestations pour lesquelles un rattachement à l'exercice est nécessaire lorsque les engagements ont donné lieu à service fait.

À titre d'exemple, le compte 60611 « eau et assainissement » présente de fortes variations d'un exercice sur l'autre, aucun des exercices de 2018 à 2022 ne restituant de manière fiable le suivi de consommation des fluides.

Tableau n° 2 : Prise en charges des dépenses d'eau et assainissement

C/ 60611 eau et assainissement	2018	2019	2020	2021	2022
Montants pris en charge en M€	0,14	0,22	0,40	0,25	0,22
Nombre de mois pris en charge	6	6 à 12	12 à 18	6 à 12	ND*

Source : CRC Île-de-France, d'après les comptes de gestion
(* ND = détail non disponible)

L'exercice budgétaire de 2019 a ainsi été marqué par le paiement, jusque fin avril, de 0,13 M€ de factures d'eau correspondant au deuxième semestre de 2018, et de 0,08 M€ concernant le premier semestre de 2019, soit douze mois au total mais pas pour tous les compteurs, certains ayant été intégralement engagés sur l'exercice 2020⁹. Par ailleurs, les factures d'eau de 2018 et 2019 d'une colonie de vacances, propriété de la commune¹⁰, ont été payées sur le seul exercice 2019¹¹.

En 2020, le montant de 0,4 M€ ne résulte pas d'un rattrapage antérieur¹² mais de la prise en charge de 0,15 M€ de factures du second semestre de 2020 en « journée complémentaire »¹³, alors que certains compteurs comptabilisaient déjà 12 mois de facturation.

Les exercices 2021 et 2022 reviennent à un niveau de consommation comparable à celui de 2019.

La chambre invite donc la commune à mettre en place un suivi plus rigoureux des compteurs de manière à s'assurer de l'exacte facturation des installations. Consciente des enjeux de suivi et d'économies en matière de coûts induits par les énergies, la commune a recruté en septembre 2022 un directeur chargé du pôle fluides et réseaux.

Elle est également invitée à améliorer ses procédures concernant les engagements non soldés et le contrôle du service fait afin d'éviter, d'une part, de rattacher des prestations qui ne relèvent pas de l'exercice et, d'autre part, de mettre un terme aux engagements juridiques qui ne feraient pas l'objet d'un engagement comptable préalable. En effet, les montants de rattachements réalisés par l'ordonnateur sont, pendant la période sous revue, quasi systématiquement supérieurs de 0,4 M€ aux montants des factures non parvenues.

La chambre relève que le volume des rattachements de charges a doublé en 2022 (2,8 M€) par rapport à 2021. Il représente 5,5 % des charges de gestion courante (voir tableau en annexe n° 2). Si ce taux n'appelle pas de remarque particulière, l'instruction sur place a permis de mettre en évidence l'absence de rattachement des charges de la restauration collective assurées par son délégataire entre septembre et décembre 2022¹⁴. Or, le service ayant été fait, même en l'absence de facture, la commune était tenue d'engager et de rattacher la dépense, au tarif en vigueur, en attendant de recevoir une facture d'actualisation ou de régularisation tenant compte des nouveaux tarifs. Comme pour l'exemple des fluides évoqué *supra*, les principes de sincérité et d'annualité budgétaire reposent sur une comptabilisation fidèle et complète des 12 mois de charges et de recettes.

L'examen des rattachements opérés en matière de recettes par la commune n'appelle pas d'observation, sauf en 2022 où 0,4 M€ de recettes a été rattaché sans que le comptable public n'ait enregistré le produit à percevoir correspondant.

⁹ Telle l'école Jules Ferry par mandats n° 1213 et n° 1225.

¹⁰ Située au Mayet-de-Montagne, dans l'Allier.

¹¹ Mandats n° 1174 pour 2018 et n° 5920 pour 2019.

¹² Seules quatre factures (d'un montant total de 6 791,03 €) sur un sondage de 109 auraient dû être passées en 2019.

¹³ La période dite « journée complémentaire », prévue par l'article L. 1612-11 du CGCT, permet à une collectivité d'ajuster les crédits de sa section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre, dans un délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire.

¹⁴ Le montant de ces quatre mois s'élève à 353 944 € en se basant sur les douzièmes prévisionnels de l'année scolaire 2022-2023.

La chambre invite en conséquence la commune à sécuriser ses procédures de suivi d'exécution et de clôture.

2.2.2 Des taux d'exécution budgétaire en investissement satisfaisants

Les taux d'exécution constatés en investissement sur la période d'examen¹⁵ témoignent de la capacité de la commune à tenir son programme prévisionnel de travaux. Les restes à réaliser en dépenses comme en recettes représentent moins du quart des crédits inscrits au budget.

Les taux de réalisation des dépenses et des recettes sont satisfaisants sur la période. En dépenses, ils atteignent 65 % en moyenne, 79 % en tenant compte des restes à réaliser. En recettes, ils sont respectivement de 65 % et 80 %.

2.2.3 L'inventaire des biens meubles toujours imparfait

Le précédent rapport de la chambre portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Goussainville, publié en mai 2015, recommandait la tenue d'un inventaire précis des biens meubles.

En effet, l'instruction budgétaire et comptable M14 précise que « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable* », le premier devant tenir à jour l'inventaire physique des biens et des immobilisations, le second, responsable de la comptabilité générale de la commune, devant assurer leur enregistrement et leur suivi à l'état de l'actif.

L'inventaire physique entrepris par la commune s'effectue par service. Celui-ci n'est pas repris en comptabilité. Le recensement et le suivi des biens meubles demeure donc aléatoire, alors même que le recrutement d'un agent dédié avait eu lieu pendant la période sous revue. La commune a indiqué que ce travail n'a jamais pu être achevé suite au départ de l'agent, et en raison de la relative instabilité de la période 2020-2021 due aux élections municipales et aux restrictions sanitaires.

En conséquence, la commune prévoit, en lien avec la mise à jour de son inventaire comptable, de mettre en place un processus interne de contrôle de l'enregistrement à l'inventaire des biens meubles via son logiciel de gestion financière. Les services opérationnels devront valider les factures reçues mais le visa pour paiement ne sera apposé par le service comptabilité qu'une fois l'inventaire physique du service mis à jour. La commune a indiqué que le processus a été engagé, avec l'appui d'un nouvel agent recruté en janvier 2023.

¹⁵ Voir tableau en annexe n° 3.

Tableau n° 3 : Dépenses de biens meubles amortissables

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne	Part (en %)
21568-Immo matériel incendie	100,3	20,9	2,9	9,7	16,7	30,1	2,9
21571-Immo matériel roulant de voirie	154,4	0,0	16,8	368,7	204,2	148,8	12,5
21578-Immo autres matériels de voirie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
2158-Immo autres installations, outillage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
2182-Immo matériel de transport	239,2	64,8	5,7	156,4	585,3	210,3	9,1
2183-Immo matériel de bureau et informatique	122,3	95,1	280,8	817,7	442,5	351,7	28,3
2184-Immo mobilier	49,5	196,6	54,7	122,1	75,5	99,7	10,9
2188-Immo autres corporelles	356,2	760,1	239,5	334,3	335,6	405,1	36,2
Total	1 021,9	1 137,5	600,4	1 808,9	1 659,8	1 245,7	100

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

La chambre invite la commune à finaliser, dans les plus brefs délais, un inventaire des biens meubles de son patrimoine.

2.2.4 Les immobilisations en cours à parfaire

Les travaux ou acquisitions réalisés par une collectivité sont comptabilisés à la subdivision adéquate du chapitre 23 « immobilisations en cours » lorsqu'il est prévu un étalement des travaux sur plusieurs exercices. Une fois l'opération achevée, le compte 23 est soldé par un transfert au débit du compte 21 « immobilisations corporelles » correspondant. Les comptes 23 sont ainsi des comptes d'imputation provisoire qui doivent faire l'objet, chaque année, de transferts vers le compte 21 par le biais d'opérations d'ordre non budgétaires¹⁶.

Pendant la période sous revue, le solde débiteur du compte 23 n'a cessé de s'accroître (+ 31,4 % de 2018 à 2022) pour atteindre 83,7 M€ en 2022. On observe le même phénomène haussier pour les dépenses d'équipement au compte 21 (+ 23,8 % de 2018 à 2022). Les comptes 2313 et 2315 d'immobilisations en cours présentent des auxiliaires non mouvementés depuis au moins trois exercices, soit respectivement 501 et 847 lignes d'inventaire concernées, les certificats d'intégration à réception des travaux n'ayant pas été transmis au comptable public¹⁷.

Tableau n° 4 : Les immobilisations en cours

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 21 (solde débiteur)	197,8	210,5	230,1	236,5	244,9
Compte 23 (solde débiteur) hors 238	63,7	72,3	78,8	80,4	83,7
Compte 23 crédit (opérations d'ordre non budgétaire)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

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

¹⁶ La constatation de la mise en service des immobilisations constitue une étape importante d'une gestion patrimoniale active. D'une part, elle déclenche, le cas échéant, la procédure d'amortissement du bien immobilisé en fonction de sa durée de vie. En son absence, le montant des dotations aux amortissements annuelles est sous-estimé, ce qui majore le résultat de l'exercice. D'autre part, elle permet un suivi des besoins de renouvellement des investissements et contribue à la fiabilité des prévisions d'investissement.

¹⁷ DGFIP, Fiche 2021 des indicateurs de qualité des comptes locaux, commune de Goussainville.

Aussi, il est nécessaire que la commune procède au rapprochement de son inventaire comptable avec l'état de l'actif du comptable public. Or, les relevés périodiques des comptes 2018 à 2021 du comptable public (états P 606) sont renseignés « sans objet » sur toute la période sous revue. De même, l'inventaire tenu par l'ordonnateur présente des discordances. À titre d'exemple, l'annexe du compte administratif relative aux immobilisations retranscrit de manière détaillée les véhicules de la commune, alors qu'ils ne figurent pas intégralement dans l'inventaire tiré du logiciel de gestion financière. Après vérification sur place, tous les véhicules listés dans l'annexe au compte administratif sont bien suivis au niveau du garage. Il apparaît donc que les immobilisations ne font pas systématiquement l'objet d'un enregistrement à l'inventaire comptable. Les annexes des documents budgétaires sont établies à partir de fichiers Excel et non du logiciel de gestion financière. Ainsi, la valeur inscrite à l'actif de la commune n'est pas fiable en ce qu'elle ne permet pas d'apprécier la réalité de la valeur patrimoniale inscrite au bilan.

En outre, la commune a confirmé qu'avant 2022, elle n'effectuait pas de rapprochement entre son inventaire, et l'état de l'actif du comptable public. N'étant pas constatés, les écarts n'ont pu être régularisés depuis plusieurs années. Elle indique cependant que dans le courant de l'année 2022, suite au changement de comptable public et sous l'impulsion du passage réglementaire à l'instruction budgétaire et comptable M57 prévu en janvier 2024, un travail de rattrapage et de concordance a été entrepris.

La chambre invite la commune à accélérer et à consolider ce processus, dans le prolongement de la finalisation de l'inventaire physique évoqué *supra*.

2.2.5 Les amortissements des immobilisations à normaliser

L'amortissement se définit comme la réduction irréversible, sur une période déterminée, du montant porté à certains postes du bilan. D'un point de vue comptable, il s'agit de constater chaque année leur dépréciation. D'un point de vue financier, il s'agit de dégager annuellement les ressources nécessaires au financement des immobilisations par des dotations aux amortissements qui, prélevées sur les recettes de fonctionnement, sont portées en recettes d'investissement.

Afin de procéder aux régularisations précitées, la décision modificative n° 1 du budget primitif de 2022 a procédé à des reprises des surplus d'amortissement¹⁸. Par ailleurs, le conseil municipal a voté, en décembre 2022, une régularisation par reprise au compte 1068 des excédents de fonctionnement capitalisés. Cette opération d'ordre non budgétaire, retranscrite au compte de gestion de 2022, permet de rectifier l'absence de certains amortissements sur les exercices antérieurs¹⁹.

Aussi, à la clôture de l'exercice 2022, demeurent à régulariser les opérations de reprise au compte de résultat des subventions d'équipement²⁰, telles que relevées par le comptable public²¹. La commune indique pouvoir corriger ces anomalies courant 2023. La chambre l'y invite fortement.

¹⁸ Procédé permettant, en cas d'inscription erronée dans un compte, de rectifier cette erreur sans modifier matériellement les écritures comptables en effectuant une inscription en sens contraire.

¹⁹ Pour rappel, le compte 1068 est le compte d'affectation des résultats. De ce fait, si l'insuffisance d'amortissement (au compte 68) a pour conséquence de fausser le résultat à la hausse, lequel peut être capitalisé par affectation au compte 1068, la reprise par débit sur ce résultat capitalisé au crédit des comptes d'amortissements (28) vient rectifier cette anomalie.

²⁰ Comptes 1311, 1312, 1313, 13418 et 1318.

²¹ DGFIP, fiche 2021 des indicateurs de qualité des comptes locaux.

2.3 Une mauvaise comptabilisation des immobilisations acquises par la voie d'un partenariat public privé

La forte dégradation de l'état du réseau d'éclairage public communal a conduit la municipalité à revoir les modalités de gestion de ce service public. Par une délibération en date du 14 avril 2010, le conseil municipal a autorisé le recours à un partenariat public privé (PPP). À l'issue d'une consultation organisée sous la forme d'un dialogue compétitif, la commune a conclu, le 15 décembre 2011, un contrat de partenariat qui couvre d'une part des travaux de rénovation accélérée du réseau existant et d'autre part la gestion et la maintenance future de ce même réseau.

Les clauses financières de ce contrat prévoient une rémunération du partenaire en quatre parts : une part forfaitaire correspondant aux frais de gestion ; une part liée à l'exploitation et à la maintenance courante du réseau ; une part liée aux obligations de grosses réparations et de renouvellement ; et une dernière part correspondant au remboursement des investissements réalisés dans le programme de rénovation accélérée.

La rémunération de cette quatrième part prend la forme d'un loyer financier, lissé sur l'ensemble de la durée du contrat, soit jusqu'au 31 décembre 2026, et réglé de manière trimestrielle. Le versement de ce loyer a débuté en 2014, lorsque tous les biens correspondant au programme de rénovation accélérée ont été mis en service. Les loyers trimestriels s'élèvent au total à 180 807 €.

En application de l'annexe n° 53 de l'instruction M14²², l'intégralité des investissements aurait dû, une fois la mise en service des équipements constatée, être comptabilisée en immobilisation à l'actif de la commune, avec en contrepartie l'inscription en immobilisation en cours pour les loyers déjà réglés, et en dette PPP pour les loyers financiers restant à échoir²³. Or, depuis la mise en service des biens en 2014, la commune procède à leur inscription progressive à l'actif, au fur et à mesure du règlement des loyers financiers.

Cette pratique de comptabilisation emporte deux effets négatifs. Tout d'abord, en diminuant le niveau de l'actif réel, elle minore le niveau des amortissements et améliore artificiellement le résultat de l'exercice. De même, elle fausse la lecture du niveau réel d'endettement de la commune. Au 31 décembre 2022, les loyers financiers liés au remboursement du capital des investissements réalisés dans le cadre du programme de rénovation accélérée, à hauteur de 2,90 M€, restaient à échoir et devraient donc être ajoutés à l'encours de dette de la commune.

Suite aux observations formulées par la chambre au cours de la procédure d'instruction, la commune a intégré à son compte administratif de 2022 deux nouvelles annexes faisant état de cette dette relative au PPP. La chambre constate toutefois l'absence des écritures comptables correspondantes et invite donc la commune à procéder à une régularisation dans les meilleurs délais.

En réponse, la commune indique avoir engagé le processus de régularisation comptable, qui devrait intervenir au cours de l'exercice 2023.

²² Repris à l'annexe n° 2 fiche n° 4 de l'instruction M57 adoptée par la collectivité.

²³ Conformément à l'instruction M57, tome 1, compte 235 – part investissement PPP : « La partie de la rémunération des contrats de partenariat public-privé représentant la part investissement versée avant la mise en service du bien est enregistrée au débit du compte 235 « Part investissement PPP » (opération réelle). Lors de la mise en service du bien objet du contrat de partenariat public-privé, le bien est intégré au compte 21 approprié pour sa valeur totale correspondant au coût d'entrée chez le partenaire privé. La contrepartie est enregistrée par opérations d'ordre non budgétaire (justifiée par un certificat administratif de l'ordonnateur) : au compte 235 pour la part investissement d'ores et déjà payée ; au compte 1675 pour la part investissement restant à payer ; et, le cas échéant, au compte 13 pour la soulte ».

Recommandation régularité 1 : En application des normes budgétaires et comptables relatives aux instructions M14 comme M57, procéder à la régularisation comptable de la part investissement du contrat de partenariat public privé.

2.4 Les règles de provisionnement ne sont pas respectées

En application des dispositions combinées du 29° de l'article L. 2321-2 et du 3° de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée par délibération du conseil municipal dans plusieurs cas, notamment lors de l'ouverture d'un contentieux en première instance devant une juridiction, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier et du montant des restes à recouvrer sur compte de tiers, quand celui-ci est compromis malgré les diligences du comptable public.

La commune a produit à la chambre une liste des procédures contentieuses sur la période 2021-2022, auxquelles elle est partie. Elle n'a toutefois constitué aucune provision sur la période sous revue alors que plusieurs événements auraient pu la conduire à y procéder. Ainsi, elle a fait l'objet d'un grand nombre de contentieux notamment en matière d'urbanisme comme l'atteste l'importance des crédits consacrés aux honoraires d'avocats (compte 6226) et aux frais d'actes et de contentieux (compte 6227). Les mandats correspondants représentent, entre 2017 et 2022, une valeur totale de 1,03 M€, soit une moyenne annuelle de 205 694 €.

Par ailleurs, la commune n'a pas systématiquement constitué les provisions pour dépréciation de comptes de tiers nécessaires pour tenir compte des créances en cours dont le recouvrement est compromis en dépit des diligences effectuées par le comptable public.

La chambre rappelle à la commune son obligation de délibérer annuellement sur le montant des risques et charges probables devant faire l'objet d'une provision, chaque fois que les conditions prévues par le CGCT sont réunies. L'absence ou l'insuffisance des provisions obligatoires peuvent porter atteinte à la sincérité des comptes. Lorsque la commune estime qu'une provision ne se justifie pas, elle doit en tout état de cause être en mesure de documenter son analyse.

À cet effet, la chambre demande à la commune de se doter d'un processus associant la direction des finances, les services opérationnels et le comptable afin d'être en mesure d'actualiser et de justifier le montant des provisions pour risques et charges pour chaque exercice.

En réponse, la commune indique avoir inscrit, dans le budget primitif de 2023, une dotation pour créance douteuse au budget principal comme au budget annexe « baux commerciaux ». Elle s'engage par ailleurs, à compter de l'exercice 2024, à intégrer une nouvelle provision, basée sur l'évaluation annuelle des risques contentieux.

La chambre prend note de cet engagement mais formule dans l'attente de sa réalisation la recommandation de régularité mentionnée ci-dessous.

Recommandation régularité 2 : En application du 29° de l'article L. 2321-2 et de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, mettre en place annuellement la dotation aux provisions obligatoires.

2.5 Le délai global de paiement est en amélioration

Le délai global de paiement est le délai imparti à la personne publique pour payer les fournisseurs. Aux termes des dispositions réglementaires en vigueur, le délai maximum de paiement est fixé à 30 jours. L'ordonnateur et le comptable public disposant respectivement de 20 jours et de 10 jours pour réaliser les missions qui leur incombent. En cas de dépassement, le créancier a droit, sans avoir à les demander, à des intérêts moratoires et à l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement. De 2018 à 2022, les délais globaux de paiement se sont améliorés passant de 35 à 28 jours. Ces délais n'appellent pas d'observation de la chambre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de la commune est perfectible. Plusieurs manquements nuisent à la bonne évaluation de la valeur de l'actif et du résultat des exercices. En effet, le traitement comptable des immobilisations doit être amélioré, notamment s'agissant des équipements réalisés mis en service et de la comptabilisation des immobilisations acquises par la voie d'un partenariat public privé.

En outre, la commune doit procéder à une revue régulière des risques en vue notamment de provisionner les créances contentieuses.

Elle doit également poursuivre les efforts entrepris pour améliorer ses opérations de fin d'exercice, afin de mieux respecter le principe d'annualité budgétaire.

3 LA SITUATION FINANCIERE SE DEGRADE FORTEMENT A COMPTER DE L'EXERCICE 2022

Le budget de la commune est constitué d'un budget principal (BP), ainsi que deux budgets annexes (BA) « assainissement » et « eau » en 2018 et 2019, et un BA « baux commerciaux » sur toute la période sous revue, soit de 2018 à 2022.

Tableau n° 5 : Dépenses de la commune, en fonctionnement et en investissement

En M€	Nomenclature	CG 2018		CG 2019		CG 2020		CG 2021		CG 2022	
		Fonc ²⁴	Inves ²⁵	Fonc	Inves	Fonc	Inves	Fonc	Inves	Fonc	Inves
Budget annexe "assainissement"	M49	1,31	1,83	1,58	1,10	-	-	-	-	-	-
Budget annexe "eau"	M49	0,21	0,93	0,25	5,26	-	-	-	-	-	-
Budget annexe "baux commerciaux"	M4	0,14	0,01	0,15	0,02	0,10	0,01	0,17	0,01	0,23	0,04
Total Budgets annexes (A)		1,66	2,77	1,98	6,38	0,10	0,01	0,17	0,01	0,23	0,04
Budget principal (B)	M14	45,46	15,3	44,52	26,02	44,26	12,25	43,85	12,77	51,78	20,81
Total budgets agrégés (A + B)		47,12	18,07	46,5	32,4	44,36	12,26	44,02	12,78	52,01	20,85
Part des du BA dans le budget agrégé (en %)		4	15	4	20	0	0	0	0	0	0

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

L'analyse de la situation financière de la commune a été réalisée à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion. Les BA ne sont pas, sauf mention contraire, intégrés dans l'analyse.

²⁴ Dépenses de fonctionnement.

²⁵ Dépenses d'investissement.

Les montants sont présentés en euros courants, c'est-à-dire tels qu'ils apparaissent aux comptes de gestion de l'entité, non corrigés des variations de prix liées à l'inflation.

La commune n'a pas formalisé de stratégie financière pluriannuelle. Ses orientations sont présentées dans les rapports sur les orientations budgétaires, dans les lettres de cadrage budgétaire comme dans les publications locales. La commune affiche ainsi la volonté de maintenir la qualité du service rendu à la population, notamment autour des trois grandes priorités que sont la propreté, la sécurité et l'éducation, tout en laissant inchangés les taux d'imposition communaux. Une amélioration de la capacité d'autofinancement est recherchée, pour permettre la réalisation d'un ambitieux programme d'investissement de 53 M€ entre 2021 et 2026, sans augmenter significativement l'encours de la dette.

3.1 Les budgets annexes

3.1.1 Le budget annexe « eau »

En 2018, le budget annexe « eau » représentait moins de 0,21 M€ de dépenses d'exploitation, comprenant 0,08 M€ de charges générales (entretien, personnel, charges financières) et 0,13 M€ de dotations aux amortissements. Les recettes d'exploitation, s'élevaient à 0,92 M€, dont 0,85 M€ de redevance pour la délégation de service publique (DSP) de l'eau potable, et 0,07 M€ de reprise de subvention. Ces montants sont sensiblement similaires en 2019, avec 0,25 M€ de dépenses et 0,95 M€ de recettes. Les dépenses d'investissement étaient beaucoup plus importantes en 2019 (5,26 M€) qu'en 2018 (0,93 M€) principalement en raison de la construction d'une unité de décarbonatation. Cette dernière a été financée en majeure partie par un emprunt de 3,6 M€ contracté en 2019 et transféré ensuite à la CARPF.

3.1.2 Le budget annexe « assainissement »

Le budget annexe « assainissement » représentait 1,31 M€ de dépenses d'exploitation en 2018, correspondant à 1 M€ de charges générales (entretien et maintenance, charges de personnel, charges financières) et à 0,31 M€ de dotations aux amortissements. Les recettes d'exploitation étaient composées de redevances d'assainissement collectif (1,23 M€) et de reprise de subvention (0,08 M€). Ces montants sont légèrement supérieurs en 2019, avec 1,58 M€ de dépenses et 1,32 M€ de recettes. Les dépenses d'investissement se sont élevées à 1,83 M€ en 2018, et 1,10 M€ en 2019 et ont essentiellement concerné la mise à niveau des équipements, en prévision du transfert de la compétence à la CARPF. Elles ont été en partie financées par un emprunt de 0,7 M€ contracté en 2018, lui aussi transféré.

3.1.3 Le budget annexe « baux commerciaux »

Le budget annexe « baux commerciaux » est dédié aux locations commerciales de la commune.

En fonctionnement, les recettes correspondent majoritairement à l'encaissement des loyers qui ont permis, depuis 2018, de constituer un excédent de fonctionnement, systématiquement reporté en N + 1²⁶. La vente de produits, services et marchandises a progressé de 37,5 % entre 2018 et 2022 pour s'établir à 207 339 €.

²⁶ L'excédent reporté au titre de la section de fonctionnement a atteint 0,57 M€ en 2022.

Les dépenses de fonctionnement concernent principalement l'entretien et la sécurité des locaux commerciaux de la commune, ainsi que toutes les charges de structure qui y sont liées, ainsi que le développement de la stratégie économique et commerciale, comme les charges du personnel affecté au service du développement économique (deux agents) ou des prestations intellectuelles. Les charges courantes, y compris les dotations aux amortissements, ont progressé de 52,10 % entre 2018 et 2022 pour atteindre 230 910 €.

Les dépenses d'investissement concernent des travaux, réhabilitations, mobiliers et autres aménagements nécessaires au bon entretien des locations. Elles s'élèvent à 42 637 € en 2022. Les recettes sont composées des dotations aux amortissements et des encaissements de caution, à hauteur de 3 058 € en 2022.

Ce budget annexe ne bénéficie pas de financements extérieurs tels que des emprunts ou des subventions qu'elles soient communales ou autres. L'encours de la dette au 31 décembre 2022 s'élève à 43 874 €.

3.2 La capacité d'autofinancement se dégrade fortement en 2022

3.2.1 Un exercice 2022 qui marque un infléchissement par rapport aux quatre années antérieures

Entre 2018 et 2021, l'excédent brut de fonctionnement (EBF), c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges de gestion du budget principal de la commune, est resté relativement stable, à 8,5 M€ en moyenne, ce qui représente environ 18 % des produits de gestion. Dans le même temps, la légère amélioration du résultat financier, portée par la baisse régulière du taux d'intérêt apparent, a permis une hausse de la capacité d'autofinancement (CAF) brute qui atteint 8,3 M€ en 2021 (3,9 M€ pour la CAF nette).

Au cours de l'exercice 2022, la situation s'est dégradée sous l'effet de la hausse de 9,2 % des charges de gestion par rapport à 2021, notamment en raison d'une augmentation de 19 % des charges à caractère général et de 7,5 % des charges de personnel. Il en découle une nette dégradation des soldes intermédiaires de gestion, de 1,5 M€ pour l'EBF, et de 2,3 M€ pour les CAF brute et nette. Le rapport sur les orientations budgétaires de 2023 indique que la CAF nette devrait même être négative. La commune semble donc s'engager dans une dégradation durable de ses marges de gestion.

Tous budgets confondus, la chambre observe les mêmes évolutions, avec un EBF stable et une CAF en légère augmentation jusqu'en 2021, suivie d'une nette dégradation au cours de l'exercice 2022 qui se caractérise par une CAF nette de 1,58 M€ alors qu'elle s'établissait à 4,71 M€ en 2018.

Tableau n° 6 : Autofinancement brut et net

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion (A)	46,94	46,68	46,88	47,01	49,16
Charges de gestion (B)	38,25	38,28	38,36	38,44	42,05
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	8,70	8,39	8,52	8,56	7,11
Excédent brut de fonctionnement tous budgets	9,70	9,26	8,57	8,56	7,09
+ résultat financier	- 1,06	- 0,91	- 0,77	- 0,62	- 0,57
+ autres produits et charges exceptionnels réels	0,09	0,008	- 0,09	0,32	- 0,57
= CAF brute	7,73	7,49	7,65	8,26	5,97
CAF brute tous budgets	8,73	8,31	7,70	8,26	5,95
<i>en % des produits de gestion BP</i>	<i>16,5</i>	<i>16</i>	<i>16,3</i>	<i>17,6</i>	<i>12,1</i>
- annuité en capital de la dette BP	3,99	4,16	3,97	4,33	4,37
= CAF nette	3,74	3,33	3,68	3,93	1,60
CAF nette tous budgets	4,71	4,02	3,73	3,93	1,58

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

3.2.2 Les conséquences modérées de la poussée inflationniste en 2022

Les récentes difficultés d'approvisionnement en matières premières ont contribué à l'inflation qui atteignait 5,2 % en moyenne sur l'année 2022, contre 1,6 % en 2021²⁷. Cette poussée inflationniste a eu un impact sur les finances de la commune.

En matière de dépenses, les charges à caractère général ont fortement augmenté, sous l'effet conjugué d'une hausse des coûts de l'énergie et de l'alimentation (+ 0,86 M€). De même, l'augmentation de 3,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2022, ainsi que d'autres mesures à destination des plus bas revenus (revalorisation du SMIC, garantie individuelle du pouvoir d'achat) ont eu un impact sur la masse salariale de 0,49 M€. Enfin, l'impact de l'inflation sur la fiscalité locale versée par la commune, ainsi que sur la contribution versée au service départemental d'incendie et de secours doivent être pris en compte, pour un montant total de 0,06 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune sollicite la prise en compte des surcoûts liés à la délégation de service public relative à la restauration scolaire, qu'elle chiffre à 0,25 M€ pour l'exercice 2022. La chambre estime que cette intégration n'est pas pertinente dans la mesure où, d'une part, la stricte comparaison des exercices comptables 2021 et 2022 conduirait paradoxalement à conclure à une diminution des dépenses de 0,39 M€²⁸. D'autre part, le contrat de délégation ayant été renouvelé en septembre 2022, il est impossible de distinguer, pour le dernier quadrimestre de l'exercice, les surcoûts strictement liés à l'inflation de ceux liés aux négociations avec le délégataire.

En matière de recettes supplémentaires, la commune a bénéficié de la revalorisation forfaitaire de 3,4 % des valeurs locatives cadastrales (+ 0,51 M€). Elle devrait également être éligible au « filet de sécurité »²⁹ prévu par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2022, même si elle n'a pas formulé de demande d'acompte au cours de l'exercice 2022. Au vu du mode de calcul de cette dotation, précisé par le décret n° 2022-1314 du 13 octobre 2022, la commune va recevoir 1,77 M€ au cours de l'exercice 2023.

²⁷ Source : Insee, indice des prix à la consommation.

²⁸ En raison des mauvais rattachements de charges évoqués *supra* et de la prise en compte, au titre de l'exercice 2021 d'une indemnité Covid versée au délégataire.

²⁹ Ce dispositif permet aux collectivités éligibles de bénéficier d'un soutien de l'Etat pour faire face à l'augmentation de certaines dépenses, à hauteur de 50 % de la hausse des dépenses constatées en 2022 au titre de la revalorisation du point d'indice et de 70 % des hausses de dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achat de produits alimentaires constatées en 2022.

Tableau n° 7 : Estimation de l'évolution des charges et produits de fonctionnement entre 2021 et 2022 liés au contexte inflationniste

En €	Dépense ou recette supplémentaire
Électricité (compte 60612)	271 276
Chauffage urbain (compte 60613)	450 096
Carburants (compte 60622)	105 022
Alimentation (compte 60623)	30 061
Hausse du point d'indice + SMIC + GIPA	478 450
Taxe foncière versée par la commune	32 930
Taxe sur les locaux vacants versée par la commune	17 778
Contribution au Service départemental d'incendie et de secours	8 626
Total dépenses supplémentaires	1 394 239
Revalorisation des valeurs locatives cadastrales ³⁰	514 022
Estimation du filet de sécurité	1 766 297
Total recettes supplémentaires	2 280 319
Impact (recettes - dépenses) hors « filet de sécurité »	- 880 207
Impact (recettes - dépenses) avec filet de sécurité	886 080

Source : CRC Île de France d'après les comptes de gestion 2021 et 2022, et le ROB de 2023

Aussi, sur l'exercice 2022, le contexte inflationniste aura conduit à des dépenses supplémentaires de 0,88 M€ pour la commune, soit 1,7 % de ses recettes réelles de fonctionnement.

En prenant en compte le filet de sécurité, la commune deviendra donc bénéficiaire, à hauteur de près de 0,89 M€.

3.3 Les produits de gestion en légère hausse

Les produits de gestion comprennent l'ensemble des produits réels de fonctionnement, hors produits financiers et exceptionnels³¹. Sur la période étudiée, en moyenne, ces produits sont composés à 37 % des ressources fiscales propres, à 58,5 % des ressources institutionnelles et à 4,5 % des ressources d'exploitation.

Tableau n° 8 : Les produits de gestion

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16,31	16,77	17,14	17,98	19,00
+ fiscalité reversée	15,15	14,55	13,85	13,57	13,80
= fiscalité totale (nette)	31,46	31,32	30,99	31,54	32,81
+ ressources d'exploitation	2,40	2,38	1,79	2,11	2,12
+ dotations et participations	13,08	12,97	14,10	13,36	14,23
= Produits de gestion	46,94	46,68	46,88	47,01	49,16

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

Les produits de gestion du budget principal ont augmenté de 0,9 % par an en moyenne durant la période sous revue pour s'établir à 49,1 M€ en 2022. Cette légère évolution a été portée par le dynamisme de la fiscalité propre et par l'augmentation sensible des dotations et participations reçues.

³⁰ Le calcul ne prend pas en compte l'effet du coefficient correcteur, mis en place dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale.

³¹ Les produits réels de fonctionnement comprennent les recettes fiscales, les dotations provenant de l'État, les recettes d'exploitation et les recettes issues de la production immobilisée et des travaux en régie.

3.3.1 La croissance des ressources fiscales propres

3.3.1.1 Des produits de la fiscalité directe en augmentation, essentiellement en raison la revalorisation des bases fiscales

Les ressources fiscales propres, nettes des restitutions, augmentent régulièrement (+ 3,1 % par an en moyenne), pour atteindre 19 M€ en 2022. Cette progression s'explique par le dynamisme du rendement des impôts directs, et principalement par la croissance des recettes de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Le produit de ces deux contributions directes, qui représentent en moyenne 90 % des recettes de fiscalité propre de la commune, a en effet augmenté de 4,2 % sur la période. Le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est pour sa part très résiduel (1 % de la fiscalité propre de la commune).

La réforme de la fiscalité locale, intervenue à partir de l'exercice 2021, a eu un effet budgétaire neutre pour la commune, la suppression progressive de la TH étant compensée en volume par le transfert de la part départementale de la TFPB, assorti d'un coefficient correcteur. En tout état de cause, les produits de la fiscalité des ménages ont augmenté de 18,61 % par rapport à 2018 pour atteindre 17,33 M€ en 2022.

Tableau n° 9 : Évolution du produit de la fiscalité directe

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
TH	6,68	7,00	7,19	0,22	0,23
TFPB	7,77	7,89	8,25	15,75	16,96
TFPNB	0,16	0,23	0,21	0,14	0,14
Total	14,61	15,12	15,65	16,11	17,33

Source : direction générale des finances publiques

À l'examen, il apparaît que la hausse du produit de la TH et de la TFPB sur la période est d'abord liée à l'accroissement de la valeur des bases fiscales (+ 3,7 % entre 2018 et 2020 pour la TH et + 5,9 % entre 2018 et 2022 pour la TFPB). Cela s'explique, à plus de 75 %, par la revalorisation régulière des valeurs locatives cadastrales entre 2018 et 2022 (notamment + 2,2 % en 2019 et + 3,4 % en 2022). Elle dépend donc majoritairement d'un facteur exogène sur lequel la commune ne dispose que de peu de marges de manœuvre.

Tableau n° 10 : Évolution des bases d'imposition

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
TFPB	37,78	38,41	40,15	38,39	40,02
Évolution n/n-1 (M€)		0,63	1,74	-1,76	1,63
Évolution n/n-1 (%)		1,67	4,53	- 4,38	4,24
Taux de revalorisation loi de finances initiale (%)		2,20	1,20	0,20	3,40
Effet revalorisation LFI (M€)		0,83	0,46	0,08	1,31
Effet volume (M€)		- 0,20	1,28	- 1,84	0,32
TFPNB	0,23	0,23	0,21	0,20	0,21
Évolution n/n-1 (M€)		0,00	- 0,02	- 0,01	0,01
Évolution n/n-1 (%)		0,00	- 8,70	- 4,76	5,00
Taux de revalorisation loi de finances initiale (%)		2,20	1,20	0,20	3,40
Effet revalorisation LFI (M€)		0,01	0,00	0,00	0,01
Effet volume (M€)		- 0,01	- 0,02	- 0,01	0,00
TH	39,96	41,89	43,01	-	-
Évolution n/n-1 (M€)		1,93	1,12	-	-
Évolution n/n-1 (%)		4,83	2,67	-	-
Taux de revalorisation loi de finances initiale (%)		2,20	0,90	-	-
Effet revalorisation LFI (M€)		0,88	0,38	-	-
Effet volume (M€)		1,05	0,74	-	-

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

Par ailleurs, les bases imposables des taxes foncières sont grevées par des exonérations, permanentes ou temporaires, résultant de la loi, de délibérations prises par la commune, ou bien applicables de droit sauf délibération contraire de cette dernière. Les exonérations temporaires de TFPB de la commune ont représenté en 2022 un montant de 5,6 M€, soit 13,9 % de sa base imposable.

Le dynamisme de la fiscalité locale s'explique aussi dans une moindre mesure par la légère augmentation, à partir de l'exercice 2021, des taux des taxes foncières sur les propriétés bâties (+ 0,71 point par rapport à la stricte addition des taux départementaux et communaux) et sur le non bâti (+ 1,29 point). Cette hausse résulte du transfert de la compétence « gestion des eaux pluviales » au 1^{er} janvier 2020 au syndicat mixte pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne (SIAH), ce dernier n'étant, à cette date, plus financé via les contributions fiscalisées levées sur les communes. Aussi, la commune a complété les taux de taxes foncières par les taux délaissés par le SIAH, ce dernier ne bénéficiant plus de ce prélèvement fiscal. Le taux voté pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (38,45 %) reste toutefois légèrement inférieur à la moyenne de la strate (39,40 %)³².

Tableau n° 11 : Les taux d'imposition en %

	(2018-2020)	2021-2022
TH	16,71	16,71
TFPB	20,56	38,45
TFPNB	68,57	69,86

Source : CRC Île-de-France d'après les états fiscaux

³² Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties s'élève en revanche à 69,86 %, soit un niveau très supérieur à la moyenne de la strate (53,63 %).

L'importance des ressources fiscales est toutefois à relativiser, en comparaison avec les niveaux moyens de la strate. En effet, le produit de la TFPB de la commune est inférieur à la moyenne des communes franciliennes avec un ratio de 479 € par habitant contre 579 € par habitant pour la strate. Au-delà du léger écart de taux, cette situation est due à la faiblesse de la valeur des bases de TFPB, comparativement aux communes de même strate démographique en Île-de-France. Ceci s'explique par le caractère résidentiel de la commune : 64,7 % des bases de TFPB sont issues de locaux ordinaires d'habitation et 3,6 % de locaux d'habitation à caractère social, tandis qu'à l'échelle francilienne, la part de locaux ordinaires d'habitation n'est que de 58,5 % et celle de locaux à caractères sociaux de 8,1 %, sachant que la part des locaux à usage professionnel ou commercial dans les bases de la commune est de 28,5 % contre 30,2 % en Île-de-France.

Après une diminution régulière des contribuables assujettis, la taxe d'habitation sur les résidences principales est définitivement supprimée depuis le 1^{er} janvier 2023. Mais cette taxe est toujours due pour les résidences secondaires. Aussi, le faible nombre de résidences secondaires sur la commune, combiné avec un taux d'imposition inférieur à la moyenne de la strate³³, explique le modeste rendement communal de la TH. En effet, le produit se révèle être très inférieur en 2022 avec l'équivalent de 7 € par habitant de Goussainville contre 15 € par habitant des communes de même strate démographique en Île-de-France.

Enfin, si les recettes de TFPNB sont supérieures à la moyenne régionale, avec 5 € par habitant contre 2 € pour la strate, le produit de cette taxe est négligeable pour la commune (voir *supra*).

3.3.1.2 La fiscalité indirecte s'établit à un niveau relativement constant sur la période

La fiscalité indirecte repose sur le produit des taxes sur les activités de service et du domaine (taxe de séjour, taxe sur les emplacements publicitaires), de la taxe sur la consommation finale d'électricité et de la taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux. Son produit a représenté 8,5 % des ressources fiscales propres en 2022, alimenté pour plus des deux tiers par la taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux.

Tableau n° 12 : Produit de la fiscalité indirecte

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Taxes nettes sur les activités de service et domaine	0,14	0,27	0,16	0,13	0,05
Taxes sur les activités industrielles	0,44	0,53	0,43	0,48	0,47
Taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux	1,02	0,87	0,91	1,21	1,11
Total fiscalité indirecte	1,60	1,67	1,50	1,82	1,63

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

3.3.2 La hausse significative des ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles ont augmenté de près de 9 % entre 2018 et 2022, cette hausse étant majoritairement portée par les recettes de participation, qui correspondent aux financements apportés par l'État et d'autres collectivités territoriales aux politiques de la commune.

³³ Le taux d'imposition de la strate au titre de la TH sur les résidences secondaires était de 20,56 % en 2022.

Tableau n° 13 : Évolution des ressources institutionnelles

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation globale de fonctionnement	8,63	8,72	8,73	8,74	8,84
dont dotation forfaitaire	3,65	3,59	3,48	3,39	3,35
dont dotation d'aménagement	4,98	5,13	5,25	5,35	5,50
Autre dotations	0,00	0,01	0,00	0,00	0,03
FCTVA	0,01	0,01	0,01	0,01	0,11
Participations	2,42	2,30	2,91	3,19	3,74
Autres attributions et participations	2,01	1,94	2,46	1,41	1,56
Ressources institutionnelles	13,08	12,98	14,10	13,36	14,28

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

L'augmentation tendancielle du niveau de participations s'explique, notamment, par les subventions relatives aux prestations enfance et petite enfance. La nouvelle convention conclue avec l'État au titre du dispositif Cité éducative³⁴ a ainsi généré une recette supplémentaire de 0,45 M€ de l'État. Par ailleurs, la commune a bénéficié, en 2021, d'une participation de l'agence régionale de santé de 0,53 M€, en compensation des frais engendrés par la création d'un centre de vaccination contre la Covid-19 sur le territoire communal.

Tableau n° 14 : Évolution des participations reçues

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
État	0,55	0,19	0,33	0,56	1,10
Région	0,08	0,09	0,28	0,06	0,07
Département	0,06	0,05	0,08	0,13	0,09
Groupements	0	0	0	0,62	0,10
Autres	1,73	1,97	2,21	1,81	2,38
Total des participations	2,42	2,30	2,91	3,19	3,74

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

La dotation globale de fonctionnement reste assez stable sur la période autour de 8,7 M€, la baisse de la dotation forfaitaire (- 2 % par an en moyenne) étant plus que compensée par l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (+ 2,4 % par an en moyenne). À ce titre, la commune se situe au-dessus de la moyenne de la strate en Île-de-France, avec un ratio de 284 € par habitant contre 187 € pour la strate.

Enfin, les montants attribués au titre des compensations suivent une tendance baissière sur la période sous revue, essentiellement liée au tassement des compensations au titre des exonérations de taxes foncières et d'habitation. Sur l'exercice 2020, le montant particulièrement élevé constaté au titre des « autres attributions et participations » correspond à une régularisation du calcul du coefficient correcteur que la commune a perçu au titre de la suppression progressive de la taxe d'habitation³⁵. La recette correspondante a été finalement perçue par la commune en décembre 2022.

³⁴ Le dispositif Cités éducatives vise à intensifier les prises en charges éducatives des enfants et des jeunes, de la naissance à l'insertion professionnelle, en intensifiant la coordination des acteurs éducatifs (parents, services de l'État, des collectivités, associations, habitants) dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'éducation faisant partie des priorités de la mandature, la commune indique avoir complété la subvention d'État par un abondement non obligatoire de 350 000 €.

³⁵ Cette régularisation vise à intégrer le taux syndical de taxe d'habitation dans le calcul de la compensation.

Tableau n° 15 : Évolution des compensations

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation de compensation réforme de la taxe professionnelle	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Fonds de compensation de la TVA	0,01	0,01	0,01	0,01	0,11
Compensation au titre des exonération de taxes foncières et d'habitation	0,86	0,92	0,86	0,59	1,25
Autres attributions et participations	0,04	0,04	0,77	0,03	0,05
Total	1,06	1,12	1,79	0,78	1,56

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

3.3.3 La péréquation horizontale en légère baisse

Entre 2018 et 2022, les dispositifs de péréquation horizontale, qui consistent en un transfert de ressources des collectivités les plus riches aux plus défavorisées, sont également en baisse de 3 % en moyenne annuelle, notamment s'agissant du fonds de solidarité de la région Île-de-France, dont le montant attribué passe de 2,36 M€ en 2018 à 2,05 M€ en 2022. L'ordonnateur n'a pas pu fournir à la chambre l'explication de cette baisse.

Les attributions du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle et du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires, dont la commune est bénéficiaire du fait de sa proximité avec les aéroports du Bourget et de Roissy-Charles-de-Gaulle, sont également en diminution régulière sur la période. La perte de ce produit, composé d'une contribution d'aéroports de Paris (ADP) et d'une dotation de l'État, est en partie liée à l'impact de la crise sanitaire sur le secteur du transport aérien. Toutefois, il se stabilise en fin de période entre 0,46 M€ et 0,49 M€.

Enfin, la chambre constate la stabilité des attributions reçues au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales et du fonds national de garantie individuelle des ressources, qui s'établissent respectivement à 0,58 M€ et 0,38 M€ en 2022.

Tableau n° 16 : Évolution des dispositifs de péréquation horizontale

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation de solidarité communautaire	0,51	0,51	0,51	0,56	0,56
Fonds national de garantie individuelle des ressources	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France	2,36	1,96	1,82	1,85	2,05
Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales	0,57	0,52	0,52	0,54	0,58
Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle	0,33	0,27	0,22	0,16	0,15
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	0,59	0,54	0,46	0,47	0,49
Total	4,74	4,16	3,91	3,91	4,21

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

Au total, les recettes de péréquation horizontale dont bénéficie la commune sont passées de 4,74 M€ en 2018 à 4,21 M€ en 2022.

3.3.4 La diminution régulière des ressources d'exploitation

Entre 2018 et 2022, les ressources d'exploitation ont diminué en moyenne de 2,5 % par an, pour s'établir à 2,21 M€ en 2022. Au-delà de l'impact des confinements dus à la crise sanitaire qui ont conduit à une baisse de 25 % des produits de services pour l'exercice 2020, cette évolution défavorable s'explique par la volonté de ne pas augmenter les tarifs des services communaux, et par la réduction de nombre de praticiens du centre municipal de santé (qui engendrent près du tiers des ressources d'exploitation).

3.4 Les charges de gestion en forte hausse en 2022

Les charges de gestion courante comprennent les charges réelles de fonctionnement³⁶, hors charges exceptionnelles et opérations d'ordre, et correspondent aux dépenses assurant le fonctionnement courant de la commune.

Tableau n° 17 : Évolution des charges de gestion

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	7,92	7,74	7,51	7,97	9,49
+ charges de personnel	27,01	27,44	28,17	27,71	29,78
+ subventions de fonctionnement	2,25	2,06	1,70	1,76	1,74
+ autres charges de gestion	1,07	1,05	0,97	1,00	1,04
= Charges de gestion	38,25	38,28	38,36	38,44	42,05

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

Entre 2018 et 2022, elles représentent en moyenne 1 293 € par habitant contre 1 246 € pour la moyenne des communes appartenant à la même strate, soit + 4 %. Elles sont composées de deux principaux postes de dépenses : les charges de personnel et les charges à caractère général. Après une certaine stabilité autour de 38 M€ pendant quatre ans, elles augmentent de manière significative en 2022 pour atteindre 42 M€.

3.4.1 La croissance importante des dépenses de personnel

Les charges de personnel ont augmenté en moyenne de 2,4 % par an sur la période, pour atteindre 71 % des charges de gestion, soit presque 9 points de plus que le taux des communes de la strate³⁷. La rémunération des agents titulaires, qui représente en moyenne plus de 62 % des dépenses de personnels, décroît sur la période de 2,1 % par an en moyenne pour s'établir à 13,2 M€ en 2022. La rémunération du personnel non titulaire a augmenté de plus de 13,2 % en moyenne par an pour s'établir à 8,1 M€ en 2022. Cette hausse s'explique par l'augmentation très importante des agents contractuels entre 2020 et 2022 avec + 93 postes. La procédure de recrutement de ceux-ci n'appelle pas d'observation de la chambre.

Tableau n° 18 : Évolution des charges de personnel

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Rémunérations du personnel	19,02	19,40	20,15	19,65	21,14
<i>dont rémunérations titulaires</i>	14,32	14,58	15,44	13,98	13,17
<i>dont rémunérations non titulaires</i>	4,93	5,08	4,84	6,00	8,11
Charges sociales	7,33	7,39	7,41	7,41	7,91
Impôts et taxes sur rémunérations	0,64	0,63	0,60	0,64	0,71
Autres charges de personnel	0	0	0	0	0
Charges totales de personnel	27,01	27,44	28,17	27,71	29,74

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

³⁶ Les charges réelles de fonctionnement sont composées des charges de personnel nettes (hors atténuations de charges), des achats et charges externes (dépenses à caractère général hors impôts et taxes), des subventions de fonctionnement versées, et des autres charges de gestion comprenant notamment la contribution au service d'incendie, la contribution aux organismes de regroupement et d'autres contingents et participations obligatoires.

³⁷ 62,3 % selon l'Observatoire des Finances Locales 2022.

Plus précisément, les charges de personnel connaissent une forte hausse entre 2021 et 2022 (passant de 27,7 M€ à 29,7 M€, soit + 7,1 %) après une relative stagnation entre 2018 et 2021 (- 0,8 %) en raison d'une part de la diminution du taux de vacance et d'autre part de la revalorisation du point d'indice à mi-année. En effet, à compter du 1^{er} juillet 2022, la valeur annuelle du traitement afférent à l'indice majoré a été revalorisée de 3,5 %, ce qui représente une dépense supplémentaire de 395 067 € sur la masse salariale en 2022. À cela, s'ajoute l'augmentation de 2 % du SMIC le 1^{er} août 2022, dont le coût direct est de 60 000 €. En raison de l'inflation, la garantie individuelle pour le pouvoir d'achat (GIPA) versée en décembre 2022 s'est élevée à 23 383 €. Enfin, le glissement vieillesse technicité positif (GVT), marqué notamment par les avancements d'échelon, a représenté plus de 30 000 € en 2022³⁸.

Au-delà de ces mesures et du recours accru aux vacataires, la commune indique que cette augmentation est également liée à des recrutements effectués pour pourvoir des postes stratégiques (14 directeurs recrutés en 2021 et 2022) et répondre aux priorités de la mandature (9 policiers municipaux, 7 agents de surveillance de la voie publique et 5 agents d'entretien recrutés en 2021 et 2022). La masse salariale totale de ces recrutements est estimée par la commune à 1,19 M€ en année pleine.

Par ailleurs, la commune a prévu le recrutement 36 agents supplémentaires au premier trimestre de 2023, dont elle estimait le coût à 1,66 M€, tout en recrutant davantage de cadres de catégorie A. C'est pourquoi, le budget primitif du budget principal de 2023 prévoit 31,95 M€ au chapitre 012, soit une augmentation de plus de 2 M€ par rapport à l'exercice 2022. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune n'a pas fourni d'information quant à l'exécution prévisionnelle de la masse salariale pour 2023.

En réponse aux interrogations soulevées par la chambre dans ses observations provisoires, quant à la soutenabilité de cette politique de gestion des ressources humaines, la commune indique avoir déployé une stratégie d'optimisation budgétaire et financière de sa masse salariale. Cette dernière est fondée sur quatre actions principales : la mise en œuvre d'une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (via l'organisation d'ateliers organisationnels RH), la construction d'une nouvelle méthode de répartition des crédits de masse salariale par direction, la mise en place de nouveaux outils de suivi, et la modification des conditions d'attribution du complément indemnitaire annuel³⁹.

La chambre prend acte de ce plan d'actions et encourage la commune à en assurer la pleine mise en œuvre.

3.4.1.1 Des effectifs titulaires à la baisse sur l'ensemble de la période, au profit des agents contractuels et des vacataires

Les effectifs au 31 décembre 2022 en équivalents temps plein (ETP)⁴⁰, hors agents vacataires, comprennent 665 agents contre 700 en 2018.

³⁸ Le GVT positif correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire découlant d'un avancement quasi-automatique sur sa grille indiciaire.

³⁹ Complément indemnitaire annuel versé une fois par an sur une base variable.

⁴⁰ ETP : les équivalents temps plein correspondent aux effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant T.

Tableau n° 19 : Évolution des effectifs de la commune au 31 décembre

En équivalents temps plein travaillé	2018	2019	2020	2021	2022
Titulaires (stagiaires compris)	526	502	512	469	423
En % des effectifs totaux	75	75	77	72	64
Non titulaires	174	168	149	183	242
En % des effectifs totaux	25	25	23	28	36
Effectifs totaux hors agents vacataires	700	670	661	652	665
Agents vacataires	4	13	11	22	31
Effectifs totaux y compris agents vacataires	704	683	672	674	696

Source : CRC Île-de-France d'après les données transmises par la commune

Cette diminution de 1,3 % en variation annuelle moyenne est due à la très forte baisse des emplois d'agents titulaires (- 103 postes) depuis 2018, contrebalancée par l'augmentation très importante du nombre d'agents non titulaires (+ 68 postes). Ces derniers agents représentent 36 % du total des effectifs hors vacataires en 2022, alors que la moyenne du bloc communal est de 19 %.

Selon l'ordonnateur, ce recours accru aux agents contractuels est subi, dans la mesure où la commune éprouve d'importantes difficultés à recruter des agents titulaires. À ce phénomène, s'ajoute une montée en puissance des agents vacataires qui passent de 4 à 31 ETP entre 2018 et 2022 afin de faire face aux absences des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), des agents d'entretien des bâtiments ou d'intendance, et des agents d'animation.

3.4.1.2 Le recrutement des vacataires induit de forts risques juridiques et financiers

La notion de vacataire ne fait pas l'objet d'une définition réglementaire, mais a été précisée par la jurisprudence administrative⁴¹. Pour qu'un agent soit recruté en qualité de vacataire, la situation doit répondre de manière cumulative à trois critères : l'existence d'un acte spécifique (une mission), la discontinuité dans le temps (besoin ponctuel) et une rémunération liée à l'acte⁴². Sauf à réunir ces trois critères, l'emploi peut être requalifié en emploi permanent, à temps non complet, et doit donc être pourvu par un fonctionnaire ou à défaut, par un agent contractuel.

La commune a précisé, par une délibération du 14 décembre 2021, la nature des missions pouvant donner lieu au recrutement de vacataires (surveillance et entretien des équipements sportifs, études gratuites, nettoyage de la ville et des espaces publics, animation de formations, évènements/manifestations), et le volume horaire annuel prévisionnel par mission, ainsi que les conditions de rémunération des vacataires.

Toutefois, chaque service de la commune recrute de manière autonome ses propres vacataires sans que la direction des ressources humaines ne soit associée au préalable. En réponse aux observations de la chambre, la commune indique avoir élaboré un nouveau processus interne de recrutement de ces personnels, qui relèverait exclusivement de la direction des ressources humaines, une fois les besoins exprimés par les services métiers. Cette nouvelle procédure devrait être présentée, pour avis, au comité social territorial et faire l'objet d'une nouvelle délibération portant cadrage du statut de vacataire de la commune de Goussainville avant la fin de l'année 2023.

⁴¹ CE 4 mai 2011, *Commune de Fourmies*, n° 318644.

⁴² CE 15 janvier 1997, *Commune d'Harfleur*, n° 141737.

Les heures de vacations sont, comme dans de nombreuses communes, particulièrement utilisées pour remplir des fonctions éducatives et d'encadrement des loisirs. Ainsi, la commune aurait eu recours aux vacations à hauteur de 55 120 heures, représentant un montant de 0,62 M€ en 2022, et près de 1,56 M€ entre 2018 et 2022.

Tableau n° 20 : Coût annuel de l'emploi de vacataires, hors saisonniers, sur la période 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Nombre d'heures effectuées	4 762	21 180	19 231	39 080	55 120	139 373
Masse salariale	47 047	213 074	219 539	454 994	620 919	1 555 573

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

D'après les contrôles approfondis menés par la chambre portant à la fois sur les fichiers de paye et un échantillon de dossiers individuels, les conditions de recours aux vacataires ne semblent pas systématiquement remplies. Les missions prévues dans certains contrats de vacation ont une formulation généraliste et standardisée ne faisant pas référence à un acte déterminé. De plus, les prestations n'ont pas un caractère discontinu dans le temps : la grande majorité des contrats mentionnent une date d'effet mais pas de date de fin.

La chambre estime que ces pratiques exposent la commune à un risque contentieux devant le juge administratif, notamment par la requalification de certains de ces contrats, et lui recommande de s'assurer du respect des dispositions relatives aux agents non titulaires, c'est à dire des articles 3 et 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 codifiés désormais aux articles L. 332-13 et L. 332-14 du code général de la fonction publique.

En réponse, la commune indique avoir élaboré un nouveau contrat type précisant les tâches confiées à l'agent et comportant une date de début et de fin de mission. Elle compte également tirer parti de la démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) récemment engagée pour identifier les vacataires répondant à des besoins en postes permanents et procéder à d'éventuelles requalifications.

Recommandation performance 1 : Assurer la pleine mise en œuvre de la nouvelle procédure de recrutement des vacataires.

3.4.1.3 L'absentéisme est structurellement trop important

Le précédent rapport de la chambre recommandait à la commune d'analyser les causes de l'absentéisme lié aux maladies ordinaires et promouvoir une politique de prévention.

Cette recommandation n'a fait l'objet d'une action de la commune qu'à compter de 2021. À cette date, un travail d'analyse mené par la direction des ressources humaines a permis d'identifier cinq principales causes : une chute de motivation des agents, des fiches de postes inadaptées, des problèmes dans le management, une pénibilité au travail et un manque d'esprit collectif.

Ces constats se mesurent par l'évolution de l'absentéisme par agent, qui est passé de 32,9 jours en 2018 à 37,3 jours en 2022, notamment sous l'effet de l'accroissement des absences pour maladie ordinaire (+ 5 962 jours). On observe sur la période une hausse des jours d'absence d'un tiers pour les titulaires et de plus du double pour les non titulaires. En revanche, les maladies professionnelles ont vu leur nombre divisé par trois avec 1 265 jours en 2022. Les longues maladies sont relativement stables avec 7 600 jours en moyenne sur la période. Ces dernières représentent toutefois 34 % de l'ensemble des maladies, alors que la moyenne du bloc communal se situe à 26 %. Le taux d'absentéisme de la commune est de 15,8 %⁴³, alors qu'il est en moyenne de 9,6 % en 2021 pour la fonction publique territoriale⁴⁴.

Tableau n° 21 : Nombre de jours d'absence par motif

Motifs d'absence	2018	2019	2020	2021	2022
Maladie ordinaire	9 068	10 131	9 698	10 547	15 030
Maladie professionnelle	3 881	2 379	2 042	1 114	1 265
Longue maladie	7 625	8 651	7 892	6 911	7 052
Accident du travail	1 890	2 327	2 259	1 238	1 661
Maternité/paternité/adoption	2 071	3 306	2 308	1 941	2 143
Formation	771	1 261	517	58	476
Autres	57	115	825	1 133	1 139
Total	25 363	28 170	25 541	22 942	28 766

Source : CRC Île-de-France d'après les données transmises par la commune

Cet absentéisme représente un coût très important, évalué par la chambre à 4,8 M€ pour 2022, soit environ 113 équivalents temps plein travaillé et 16,2 % de la masse salariale.

Tableau n° 22 : Estimation du coût de l'absentéisme en 2022⁴⁵

A	Charges de personnel au compte administratif (en €)	29 736 548
B	Nombre total d'ETP	696
C = A / B	Coût annuel moyen d'un agent (en €)	42 725
D = C / 221	Coût d'un agent par journée de travail effective (en €)	193
E	Nombre de journée d'absence, hors jours de formation, exercice du droit syndical et congés maternité, paternité ou adoption	25 008
F = E / 221	Coût de l'absentéisme en ETP	113
G = E × D	Estimation du coût total de l'absentéisme (en €)	4 826 544
H = G / A	Estimation du coût de l'absentéisme en proportion de la masse salariale (en %)	16,20

Source : CRC Île-de-France d'après les données de la commune et du compte administratif de 2022

Pour lutter contre l'absentéisme, la commune a décidé d'instaurer un régime de retenue sur le régime indemnitaire en cas d'absence de toute nature (sauf accident de travail, congé maternité et paternité) par délibération du 20 décembre 2022. Cette mesure semble avoir eu un effet significatif car, sur les six premiers mois de l'année 2023, le nombre de jours de maladie ordinaire constatés par la collectivité (5 025), est en baisse d'un tiers par rapport à l'exercice précédent. Le maintien de cette trajectoire jusqu'à la fin de l'exercice 2023 serait susceptible de diminuer le coût de l'absentéisme de 0,96 M€. En parallèle, la commune déploie le télétravail depuis mars 2023, afin de réduire la fatigue liée aux transports.

⁴³ Taux d'absentéisme = 100 x (nombre d'employés absents x nombre de jours d'absences x nombres d'heures quotidiennes travaillées) / (nombre total d'employés du service x nombre de jours mensuels travaillés x nombre d'heures quotidiennes travaillées).

⁴⁴ Sofaxis, *Panorama 2021. Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales*. Le taux moyen d'absentéisme s'élève à 10 % dans la fonction publique territoriale en incluant les congés paternité et maternité.

⁴⁵ L'absentéisme est calculé comme le nombre de jours totaux ouvré d'absence hors congés pour raison autres que la formation, le congé maternité, paternité ou adoption, et l'exercice du droit syndical, divisé par le nombre total de jours travaillés au sein de la commune, soit 221 jours, compte-tenu notamment de la journée de solidarité.

Néanmoins, compte tenu de son niveau encore élevé, la chambre invite la commune à mettre en place un plan plus large de lutte contre l'absentéisme. En réponse, la commune indique avoir d'ores-et-déjà identifié plusieurs actions clés, qui seront mises en œuvre à compter de janvier 2024 : un suivi statistique plus fin, la réalisation d'un diagnostic des risques psychosociaux, la lutte contre les arrêts de complaisance par un recours accru aux contre-visites médicales, la généralisation des entretiens de reprise, le lancement d'un programme de bien-être et de santé au travail, et la réalisation de mobilités préventives sur les postes à risque d'usure physique et psychologique.

La chambre invite la commune à suivre la mise en œuvre de ce plan d'action et, à terme, à établir un bilan pour évaluer son efficacité et l'adapter le cas échéant.

3.4.1.4 La mise en place du Rifseep

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué un nouveau régime indemnitaire, de portée générale, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) facultatif versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Par une délibération en date du 12 juillet 2016, la commune a décidé la mise en place du Rifseep à compter du 1^{er} septembre 2016. Ce régime a progressivement été étendu aux agents, au fur et à mesure de la parution des décrets intéressant la fonction publique d'État. Elle dispose sur cette base d'un système indemnitaire complet et conforme à la réglementation en vigueur, avec des groupes de fonctions cohérents quant à la taille et aux enjeux, et des plafonds de CIA conséquents, faisant de la fraction indemnitaire variable une part potentiellement importante des indemnités allouées aux agents. Une nouvelle délibération du 20 décembre 2022 est intervenue pour actualiser ce régime au 1^{er} janvier 2023.

3.4.1.5 Le régime des véhicules communaux mis à disposition encore à parfaire

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion avait identifié la nécessité de compléter et clarifier les règles d'utilisation des véhicules.

Une collectivité territoriale peut mettre des véhicules de fonction ou de service à disposition de ses agents. Les véhicules de fonction constituent des avantages en nature et peuvent être utilisés à des fins privées. Aux termes de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, cette mise à disposition doit être encadrée par une délibération annuelle. Elle doit être justifiée par des nécessités de service, et ne peut bénéficier qu'aux titulaires de certains emplois fonctionnels. Pour une commune de la taille de Goussainville, seul le directeur général des services peut y prétendre. Le maire ne peut en bénéficier. Les véhicules de service ne peuvent, pour leur part, être utilisés à des fins privées. Contrairement aux véhicules de fonction, leurs conditions de mise à disposition ne font pas l'objet d'un encadrement législatif ou réglementaire. Les exigences en la matière peuvent cependant être déduites des circulaires du 14 octobre 1991 et du 5 mai 1997 concernant la fonction publique d'État, transposables aux collectivités territoriales.

La délibération du 3 juillet 2014 et son règlement intérieur, mentionnent les règles d'utilisation des véhicules mis à disposition et se réfèrent à la circulaire du 5 mai 1997, notamment s'agissant des conditions d'utilisation des véhicules de service. Un livret de conduite des véhicules municipaux a été rédigé par le service assurances en 2016, puis actualisé en 2019. Enfin, une note de service de la direction des ressources humaines du 22 avril 2021 rappelle les règles d'utilisation des véhicules de service.

Toutefois, aucun arrêté individuel ne vient préciser l'identité des agents pouvant disposer de ces véhicules de service en cas de remisage à domicile. La commune n'a pas davantage délibéré annuellement pendant la période sous revue sur la mise à disposition pour l'ensemble des agents et élus desdits véhicules.

De même, les carnets de bord, conservés dans chaque véhicule de service, lorsqu'ils existent, ne sont pas systématiquement renseignés voire renseignés de manière incomplète.

En matière de carburant, la commune met à disposition de certains de ses agents des cartes dédiées. L'utilisation de ces cartes est suffisamment encadrée. Un système de contrôle *a posteriori* de ces consommations a été mis en place et les services disposent d'un moyen de suivi automatisé par carte de carburant ainsi que pour le service de gestion des automobiles, qui abrite une citerne d'essence pour le reste de la flotte.

En définitive, malgré la recommandation du précédent rapport de la chambre invitant la commune à clarifier les règles d'utilisation des véhicules, cette dernière doit encore compléter les outils de suivi, notamment en délibérant annuellement, en application de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

En réponse aux observations de la chambre, la commune s'engage à adopter une délibération relative aux véhicules mis à disposition des agents et des élus lors du premier conseil municipal de l'année 2024. Elle indique par ailleurs que des arrêtés seront systématiquement produits pour les agents bénéficiant d'un véhicule de service avec remisage à domicile.

Recommandation régularité 3 : En application de l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales, délibérer annuellement sur les véhicules mis à disposition des agents et élus.

3.4.2 Les charges à caractère général en hausse

La hausse des dépenses énergétiques, vue *supra*, explique la majeure partie de l'augmentation des dépenses à caractère général, qui passent de 8 M€ en 2021 à 9,5 M€ en 2022. Le budget primitif pour l'exercice 2023 prévoit par ailleurs de consacrer 11,1 M€ aux charges à caractère général.

Tableau n° 23 : Principaux postes des charges à caractère général

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	7,92	7,74	7,51	7,97	9,49
<i>dont entretien et réparations</i>	<i>0,99</i>	<i>0,87</i>	<i>0,81</i>	<i>0,86</i>	<i>0,83</i>
<i>dont achats autres que terrains à aménager (y/c variations de stocks)</i>	<i>3,92</i>	<i>3,84</i>	<i>4,12</i>	<i>4,17</i>	<i>5,56</i>
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	<i>0,87</i>	<i>0,50</i>	<i>0,59</i>	<i>0,78</i>	<i>0,54</i>
<i>dont autres services extérieurs</i>	<i>0,42</i>	<i>0,50</i>	<i>0,36</i>	<i>0,39</i>	<i>0,45</i>
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	<i>0,28</i>	<i>0,26</i>	<i>0,11</i>	<i>0,20</i>	<i>0,17</i>
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	<i>0,28</i>	<i>0,34</i>	<i>0,29</i>	<i>0,48</i>	<i>0,53</i>

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

Au-delà des dépenses de fluides, la hausse significative de la ligne « achats autres que les terrains à aménager » (+ 9,1 % en moyenne entre 2018 et 2022) est essentiellement liée à la charge croissante de la délégation de service public (DSP) « restauration scolaire et municipale »⁴⁶, dont le reste à charge⁴⁷ pour la commune, passe de 0,67 M€ au titre de l'année scolaire 2018-2019, à 0,93 M€ au titre de l'année scolaire 2021-2022⁴⁸.

Deux éléments majeurs expliquent cette trajectoire haussière. D'une part, l'augmentation significative du nombre de repas servis suite à une révision de la politique tarifaire⁴⁹ de la commune au cours de l'année 2018, et d'autre part, une augmentation régulière du prix unitaire des repas, qui a un impact direct sur la rémunération du délégataire. Entre l'année scolaire 2016-2017 et l'année 2021-2022, le prix unitaire des repas a ainsi augmenté entre 3,3 % et 4 % selon la catégorie d'usager concerné. Le renouvellement de la DSP, intervenu au cours de l'année 2022, a conduit à une augmentation significative du prix unitaire (entre + 6 % et + 19 % selon la catégorie d'usagers) et augmentera le reste à charge de la commune de 239 000 € en 2023.

3.5 L'absence d'impact financier significatif de la première crise sanitaire

Selon les estimations nationales, la commune de Goussainville faisait partie des organismes les moins directement affectés par les conséquences financières de la crise sanitaire. L'actualisation du rapport remis au gouvernement par le député Jean-René Cazeneuve fin février 2021⁵⁰ soulignait, en effet, que le bloc communal resterait, de façon générale, relativement protégé par la dynamique de sa fiscalité directe locale. Il estimait que la crise entraînerait en 2020 sur le bloc communal une chute des recettes réelles de fonctionnement de 1 % en moyenne et de la CAF de 10,7 % par rapport à 2019. Il soulignait cependant que cet impact devait être très inégal selon les communes, les plus exposées étant les villes-centre, les communes touristiques et les communes ultramarines, catégories dont Goussainville ne fait pas partie.

3.5.1 La baisse notable des recettes en raison de la crise sanitaire

La crise sanitaire a eu des conséquences importantes dans la perception des ressources d'exploitation de la commune. En 2020, cette dernière a perçu 0,71 M€ de produits en moins comparativement à l'année précédente, soit une baisse de 17,6 %, principalement causée par la fermeture provisoire des écoles, des crèches et des centres de loisirs. Les recettes de voirie (redevance de stationnement et forfait post-stationnement) ont également diminué ainsi que la taxe locale sur la publicité extérieure.

En revanche, la commune n'a pas accordé d'exonérations de loyers aux commerçants contraints de fermer pendant les différentes périodes de confinement obligatoires.

⁴⁶ Cette DSP sera examinée de manière plus détaillée *infra*.

⁴⁷ Différence entre le coût des repas fournis par le délégataire et le coût effectivement facturé aux familles.

⁴⁸ Les données des comptes de gestion ont été retraitées afin de ne prendre en compte que les factures relevant de prestations effectuées au cours des exercices concernés.

⁴⁹ Instauration d'une grille tarifaire de 11 tranches, calculées à partir du quotidien familial, avec une participation communale variant entre 20 et 91 % du prix des repas.

⁵⁰ Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020, 190 p.

Tableau n° 24 : Impact de la crise de la Covid-19 sur les recettes de la commune

En €	Imputation comptable	CA 2019	Recettes liées à la crise en 2020	Évolution (en %)
Taxe additionnelle aux droits de mutation	7381	872 263	+ 36 808	+ 5,2
Taxe sur la consommation finale d'électricité	7351	534 972	- 100 979	- 18,9
Redevance et recettes d'utilisation du domaine	752 / 757 / 7588	586 357	- 156 316	- 26,7
Droits de place	70311 / 70323 / 70388	81 343	- 42 628	- 52,4
Taxe locale sur la publicité extérieure	7368	181 774	- 54 458	- 30
Prestations de service	70312 / 70383 / 70384 / 70632 / 70688 / 7083 / 70878 / 7088	44 939	- 13 773	- 30,6
Recettes restauration scolaire	7066 / 7067	1 403 975	- 299 019	- 21,3
Recettes service périscolaire				
Recettes service culturel	7062	125 482	- 67 395	- 53,7
Recettes service sportif	70631	3 052	- 706	- 23,1
Taxe d'aménagement	10226	192 172	- 10 100	- 5,6
Total		4 026 329	- 708 566	- 17,6

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

La commune n'a par ailleurs pas bénéficié d'une dotation de l'État au titre de la « clause de sauvegarde » définie à l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

La baisse de recettes due à la crise de la Covid-19 pour l'année 2020 s'est donc élevée à 708 566 € pour la commune, qui a tout de même bénéficié de 388 707 € en provenance de la CARPF pour la prise en charge de masques de protection.

3.5.2 Une légère baisse des dépenses

En 2020, les dépenses de la commune ont été moindres. Les économies ont principalement concerné les manifestations culturelles et sportives. Toutefois, on observe une hausse très importante des fluides de plus de 0,22 M€, et de 0,5 M€ des dépenses de personnel. Selon la commune, ces évolutions s'expliqueraient par le fait que peu d'équipements publics ont été fermés pendant la période, seules les écoles l'ont été partiellement. Au total, il y aurait eu 127 617 € de dépenses de fonctionnement en moins, en raison de la crise sanitaire.

Tableau n° 25 : Économies réalisées par la commune en raison de la crise de la Covid-19

En €	Imputation comptable	CA 2019	Économies liées à la crise en 2020
Fluides (eau, énergie, chauffage)	60611 / 60612 / 60613	1 641 298	+ 224 226
Carburant	60622	203 188	- 61 567
Alimentation (restauration scolaire)	6042	977 223	+ 50 139
Prestations extérieures (sécurité, ménage, restauration collective...)	6218 / 6282	12 677	- 3 492
Chapitre 012 (renforts occasionnels, vacataires saisonniers, heures supplémentaires...) moins la prime Covid-19 versée	012	27 811 791	+ 358 645
Annulation de manifestations	6232	152 848	- 108 095
Transports tous secteurs	6247	8 903	- 939
Droits d'entrées enfance	6228	127 505	- 82 236
Location de matériels manifestations	6135	437 213	- 124 483
Séjours été colonies et activités périscolaires	6288	230 737	- 26 410
Subventions aux établissements et services rattachés (CCAS)	657362	950 000	- 100 000
Subventions aux associations	6574	1 106 338	- 253 405
Total		33 659 721	- 127 617

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

Par ailleurs, la crise sanitaire a entraîné des dépenses nouvelles à hauteur de 473 022 €, qui comprennent notamment l'achat de matériels de protection et la mobilisation de personnels supplémentaires rendue nécessaire par les protocoles sanitaires. La commune a également versé une prime exceptionnelle⁵¹ à 377 agents particulièrement mobilisés pour faire face à l'épidémie de Covid-19, d'un montant total de 149 294 €.

Tableau n° 26 : Dépenses supplémentaires réalisées par la commune en raison de la crise de la Covid-19

En €	Imputation comptable	Dépenses supplémentaires liées à la crise en 2020
Achats de matériel de protection (masques, gels...)	60226 / 60228 / 60631 / 60636 / 6068 / 2188	+ 109 004
Charges supplémentaires du chapitre 012 (personnel du centre de vaccination)	-	+ 333 254
Application des clauses spécifiques de certains contrats de DSP	-	+ 76 993
Dépenses d'équipement	605 / 6068	+ 6 778
Autres dépenses	6237 / 60623	- 53 007
Total		+ 473 022

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

Le total des dépenses supplémentaires liées à la crise de la Covid-19 pour l'année 2020 s'est donc élevé à 494 699 €⁵².

Aussi, l'impact de la crise sanitaire pour la commune en 2020 est donc évalué à 814 558 €⁵³, soit 1,7 % des produits de gestion.

3.6 L'investissement et son financement

3.6.1 Un programme pluriannuel d'investissement régulièrement actualisé, mais peu lisible

La commune dispose d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI), sous la forme d'un tableau actualisé annuellement et présentant les différents projets d'investissement, ainsi que les recettes prévisionnelles associées, pour les quatre années à venir. Ce programme, qui s'élève à 63,4 M€ entre 2023 et 2026, distingue les investissements dits « fixes » (29,25 M€), qui correspondent aux dépenses d'entretien et de renouvellement du patrimoine communal (informatique, véhicules, mobilier, éclairage public, voirie, etc.) et les investissements dits « de projet » (34,15 M€), liés aux opérations structurantes portées par la commune.

Ces données nourrissent les rapports sur les orientations budgétaires annuellement présentés à l'assemblée délibérante. La lisibilité de ce PPI n'est pour autant pas pleinement assurée. En effet, ce document ne fait pas réellement apparaître de priorisation entre les opérations, et aucune ventilation par grande politique publique n'est proposée. De même, si les prévisions de dotation et de subvention attachées à chaque opération sont bien inscrites, aucune information n'est apportée quant au degré de mobilisation de l'emprunt et de l'autofinancement.

⁵¹ Décret n° 2020-711 du 12 juin 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle aux personnels des établissements et services publics sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique de l'Etat dans le cadre de l'épidémie de covid-19.

⁵² Dépenses supplémentaires (473 022 €) + prime exceptionnelle (149 294 €) – économies réalisées (127 617 €) = 494 699 €.

⁵³ Impact net de la crise sanitaire (494 699 €) + pertes de recettes de la commune (708 566 €) – aide versée par la CARPF pour l'achat de masques de protection (388 707 €) = 814 558 €.

En réponse aux observations de la chambre, la commune a fourni un nouveau programme pluriannuel d'investissement, intégrant, au-delà des recettes prévisionnelles d'investissement, le niveau prévisionnel de mobilisation de l'emprunt et de l'autofinancement.

Celui-ci affiche un programme d'investissements ramené à 34,18 M€ (18,56 M€ pour les investissements de projet et 15,62 M€ pour les projets fixes)⁵⁴. Certaines opérations ont ainsi été annulées (extension du complexe sportif Maurice Baquet, construction d'un nouveau centre technique municipal), et d'autres ont été décalées (construction d'une école à énergie positive). Parallèlement, certains investissements fixes ont été revus à la baisse (renouvellement du parc automobile, travaux de voirie).

Les dépenses prévues au nouveau PPI s'organisent, au-delà des investissements fixes, autour de trois projets structurants visant au désenclavement du territoire : l'aménagement du quartier de la gare (3,5 M€), la création d'un barreau routier en sortie de ville (3,7 M€) et le réaménagement du plateau sportif Jean Moulin (1,5 M€).

La chambre s'interroge toutefois sur la cohérence de ce programme, notamment s'agissant de la suppression des crédits dédiés à la stratégie d'acquisition foncière (14 M€ initialement prévus sur la période 2023-2026) qui s'inscrivait pourtant dans le cadre de certaines opérations encore présentes dans le PPI (réhabilitation du vieux pays et réaménagement du centre-ville). De même, la commune prévoit une forte baisse de la ligne dédiée au PPP éclairage public sur les exercices 2024 à 2026, alors que les loyers financiers sont en principe dus jusqu'en 2026 (voir *supra*).

3.6.2 Une politique d'investissement ambitieuse

La commune a mené une ambitieuse politique d'équipement, représentant 61 M€ entre 2018 et 2022 au titre du budget principal, dont plus d'un tiers réalisé en 2019 (21,83 M€). Sur la période sous revue, la commune y a consacré annuellement 389 € par habitant, soit un niveau supérieur de 39 % à la moyenne des communes de la strate (285 €).

Tableau n° 27 : Dépenses d'équipement

	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul 2018-2022
BP	11,31	21,83	7,32	8,34	12,21	61,00
Tous budgets	13,77	27,29	7,32	8,34	12,21	68,94

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

Ces dépenses d'équipement se caractérisent par deux grands postes récurrents :

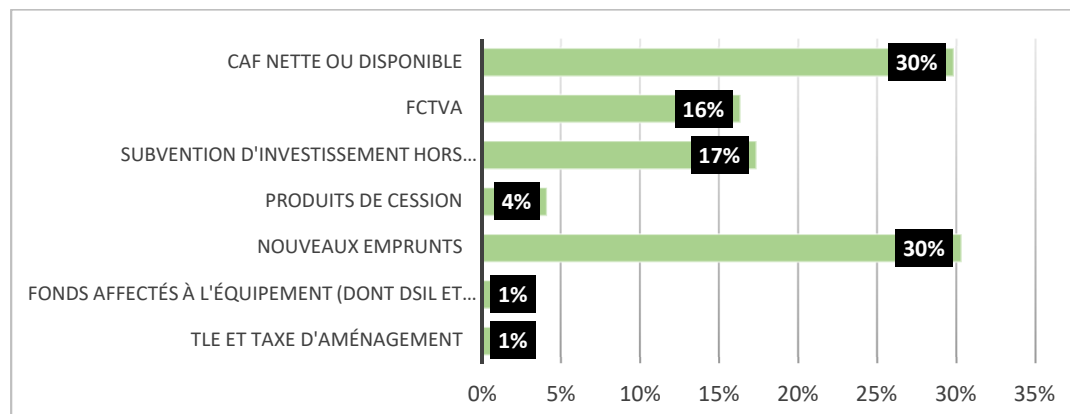
- la maintenance et l'agrandissement des établissements scolaires (incluant notamment l'extension du Groupe scolaire Jules Ferry) qui représente 9,73 M€ sur la période sous revue ;
- les dépenses liées au PPP « éclairage public qui comprennent, outre la rémunération liée aux grosses opérations de réparations et de renouvellement, le remboursement des investissements inclus dans le programme de rénovation accélérée. Elles s'élèvent à 4,51 M€ sur la période 2018-2022.

Par ailleurs, plusieurs opérations structurantes d'aménagement sont intervenues au cours de la période sous revue : l'aménagement du parc urbain Auguste Delaune (5,46 M€) ; des acquisitions foncières et immobilières (8,2 M€) ; et la requalification des espaces extérieurs du quartier prioritaire de la politique de la ville de la Grande Borne (3,32 M€).

⁵⁴ Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'un plan global d'ajustement budgétaire déployé par la commune (voir *infra*).

Pour le financement de ses investissements sur la période 2018-2022, la commune a mobilisé, à parts quasiment égales, l'autofinancement (30 %) et le recours à l'emprunt (30 %). Le dernier tiers de recettes est essentiellement réparti entre les subventions d'investissement et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Graphique n° 1 : Financement des dépenses d'équipement (2018-2022)



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

3.6.3 Une dégradation de la capacité de désendettement malgré une stabilisation et un assainissement de l'encours de la dette

Entre 2018 et 2022, le besoin de financement de la commune s'est élevé à 21,67 M€, dont 14,6 M€ pour l'exercice 2019, au cours duquel l'opération de restructuration du parc Delaune a été réalisée, et 6,49 M€ pour l'exercice 2022 marqué par une baisse significative de la CAF (voir *supra*).

Tableau n° 28 : Évolution du besoin de financement du budget principal

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
Financement propre disponible	9,23	7,22	8,68	9,72	5,72	40,58
- dépenses d'équipement	11,31	21,83	7,31	8,34	12,21	61,01
- subventions d'équipement versées	0	0	0	0	0	0
- participations et investissements financiers nets	- 0,004	0	0,67	0	0	0,67
Besoin de financement propre	- 2,07	- 14,60	0,69	1,38	- 6,49	- 21,09
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	7,00	3,50	4,00	4,00	18,50
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 2,07	- 7,60	4,19	5,38	- 2,49	- 2,58

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

Si les financements propres ont été mobilisés de manière prioritaire au cours de la période sous revue, le recours à l'emprunt représente 30 % des nouveaux investissements. Malgré une stabilisation sur la période 2018-2022, il convient de constater que l'encours agrégé de la dette⁵⁵ fin 2022 représente en moyenne 1 706 € par habitant, soit un niveau de 64 % supérieur à la moyenne nationale de la strate⁵⁶.

⁵⁵ Comme vu *supra*, le BA « baux commerciaux » ne porte aucun endettement et la dette des BA « eau et assainissement » (encours de 4,48 M€ au 31 décembre 2019) a été intégralement reprise par la CARPF lors du transfert de ces compétences en 2019.

⁵⁶ L'encours moyen par habitant de la strate en 2022 est de 1 103 €.

Tableau n° 29 : Évolution de l'encours de la dette

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dette au 1er janvier	55,97	51,95	54,79	54,33	54,00
- annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	3,99	4,16	3,97	4,33	4,37
+ nouveaux emprunts	0	7,00	3,50	4,00	4,00
Encours de dette au 31 décembre	51,95	54,79	54,33	54,00	53,63
Encours de dette tous budgets	52,99	59,31	54,33	54,00	53,63
Encours de la dette tous budget avec la dette PPP	58,55	64,13	58,47	57,45	56,43
Capacité de désendettement en années du BP (dette / CAF brute)	6,7	7,3	7,1	6,5	9,0
Capacité de désendettement en année tous budgets	6,1	7,1	7,1	6,5	9,0
Capacité de désendettement en année tous budgets avec la dette PPP	6,7	7,7	7,6	7,0	9,5

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

En fin de période, la forte contraction de la CAF brute a significativement dégradé la capacité de désendettement de la commune, qui atteint 9 années en 2022 et même 9,5 années en incluant la dette liée au PPP « éclairage public » (voir *supra*).

L'ensemble des emprunts contractés par la commune auprès d'établissements de crédits depuis 2001 s'élève à 84,05 M€ au 31 décembre 2022, avec une baisse régulière des taux d'intérêt à partir de 2013. La quasi-totalité des emprunts recensés dans l'état de la dette de la commune sont classés A-1 selon la nomenclature établie par la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales⁵⁷.

Sur la période sous revue, la qualité de l'encours de la dette s'est améliorée, notamment grâce au solde de deux emprunts à taux variable (emprunts DC 106⁵⁸ et DC 108⁵⁹), classés respectivement F-6 et B-1 sur l'échelle de la charte précitée. Par ailleurs, jusqu'en 2026, la commune bénéficie du fonds de soutien aux emprunts à risques, qui compense 50 % du coût de l'indemnité de remboursement anticipée (soit 0,91 M€ par an) de deux emprunts Dexia repris par la société de financement de l'investissement local (SFIL) en 2014 et 2016⁶⁰.

Au 31 décembre 2022, il demeure un ultime emprunt Dexia n° 271233, classé E1, d'un montant initial de 10,36 M€, émis le 1^{er} août 2010, comprenant un taux de base de 3,69 %, complété par un taux variable indexé sur le niveau du taux d'emprunt de référence à 30 ans. L'éventuelle variation à la hausse du taux d'intérêt a toutefois été plafonnée, à hauteur de 3,84 %. Ainsi, entre 2018 et 2022, le taux d'intérêt a fluctué entre 3,73 et 3,74 %.

3.6.4 Une trésorerie correcte, malgré une dégradation en fin de période

L'équilibre financier se caractérise, en 2022, par un fonds de roulement net global de 8,81 M€ et une trésorerie nette de 12,03 M€. À un fonds de roulement significatif s'ajoute un besoin en fonds de roulement négatif générateur de ressources se traduisant par une trésorerie confortable, supérieure à plus de trois mois de charges courantes. Cette évolution favorable est principalement due à la souscription des trois nouveaux emprunts de 10,4 M€ précités. La nette baisse de la trésorerie en 2019 a pour origine des dépenses d'équipements très importantes réalisées cette année-là (cf. *supra*).

⁵⁷ La charte permet de classer les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

⁵⁸ Le capital restant à échoir a fait l'objet d'une opération de refinancement auprès de la SFIL (anciennement société de financement local) dans le courant de l'année 2019.

⁵⁹ Le capital restant dû a été intégralement remboursé par la commune fin 2021.

⁶⁰ Emprunts DC 115 et DC 118.

Tableau n° 30 : Évolution de la trésorerie au 31 décembre

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	8,66	1,06	5,95	11,33	8,81
- Besoin en fonds de roulement global	- 3,20	- 1,73	- 3,03	- 3,12	- 3,22
= Trésorerie nette	11,86	2,79	8,98	14,45	12,03
en nombre de jours de charges courantes	110	26	84	135	103

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

3.6.5 Le programme d'investissement 2023-2026 apparaît difficilement soutenable

Dans ses observations provisoires, la chambre indiquait que la réalisation de l'ambitieux programme d'investissement de la commune était conditionnée par la mise en place d'une stratégie financière visant au rétablissement rapide de ses marges de gestion. La chambre invitait par conséquent à une meilleure maîtrise des charges de gestion, notamment des charges de personnel, et à la génération de nouvelles recettes de fonctionnement, par le dégagement de ressources d'exploitation complémentaires ou l'augmentation du produit de la fiscalité propre.

En réponse, la commune indique sa volonté de mettre en œuvre un plan d'action visant à retrouver une trajectoire financière soutenable. Celui-ci consiste en la forte réduction de son programme d'investissement et en une meilleure maîtrise de ses charges de gestion par un pilotage budgétaire plus fin de ses services, avec l'objectif de les ramener rapidement à leur niveau de 2022, ce qui impliquerait un effort d'économie de 1,7 M€ d'euros par rapport aux données inscrites dans le budget primitif de 2023. Enfin, si les recettes de gestion ne sont pas assez dynamiques, elle envisagerait également une hausse de la fiscalité.

La chambre observe qu'au regard des faibles marges financières de la commune, son programme d'investissement, pourtant significativement revu à la baisse (passage de 63,4 M€ à 34,2 M€ pour la période 2023-2026), reste difficilement soutenable.

En effet, même si la commune retrouvait dès 2023 son niveau d'autofinancement de 2022 (1,6 M€), elle ne pourrait mobiliser, hors trésorerie, que 6,4 M€ d'autofinancement d'ici à 2026.

De même, les recettes prévisionnelles d'investissement inscrites dans le nouveau PPI de la commune (19,56 M€ sur la période 2023-2026) apparaissent très optimistes, notamment s'agissant du FCTVA (9,37 M€ prévus sur la période 2023-2026, soit un niveau équivalent à la période 2018-2022 où les investissements étaient deux fois plus élevés) et des produits de cession (6 M€ sur la période 2023-2026, contre 2,5 M€ sur la période 2018-2022).

Enfin, le recours à l'endettement sera plus difficilement mobilisable, en raison du niveau élevé de l'encours de la dette communale et du probable durcissement des conditions d'emprunt par les établissements de crédit.

Au vu de ces éléments, la chambre engage donc la commune à assurer la pleine mise en œuvre de son plan d'action et, si nécessaire, à revoir une nouvelle fois son PPI pour le rendre cohérent avec la réalité de ses marges financières.

Recommandation performance 2 : Poursuivre une stratégie financière garantissant la cohérence entre le programme pluriannuel d'investissement et la réalité des marges financières de la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En raison de la dégradation de son autofinancement en 2022 et des prévisions inscrites au budget primitif de 2023, la commune aurait intérêt à pleinement mettre en œuvre sa nouvelle stratégie financière visant au rétablissement de ses marges de gestion, notamment afin d'être en capacité de faire face au contexte inflationniste et de réaliser son programme pluriannuel d'investissement révisé, sans avoir besoin de recourir trop massivement à l'emprunt.

La gestion des ressources humaines constitue un enjeu majeur pour la commune de Goussainville notamment en raison du poids de la masse salariale, qui représente 71 % des charges de fonctionnement entre 2018 et 2022. Pour cela, elle dispose de plusieurs leviers, qu'il s'agisse d'un recours plus modéré aux personnels vacataires ou des actions à mener pour réduire l'absentéisme.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

Trois principes sont au cœur de la réglementation de la commande publique : le libre accès, l'égalité de traitement des candidats, et la transparence des procédures. Ces principes contribuent notamment à la performance de la commande publique et à la bonne utilisation des deniers publics.

4.1 L'organisation administrative de la fonction achat présente des fragilités

La commune dispose d'un pôle achats et marchés publics, rattaché jusqu'en septembre 2023 à la direction générale des services, qui comprend deux agents (une directrice et une juriste). Elles procèdent au recensement, en fin d'année, des besoins transversaux des différents services, notamment ceux concernant les services techniques, et participent aux achats correspondants, par l'organisation de 50 à 60 marchés publics par an en moyenne. Dans ce cadre, la directrice et la juriste rédigent les cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) et vérifient les documents administratifs préparés par les services métiers. Elles opèrent notamment un contrôle de cohérence entre les notes des rapports d'analyse des offres et l'application des critères énoncés dans les documents de marchés et vérifient les prix des offres. Enfin, elles animent occasionnellement des opérations de formation des agents.

Toutefois, ce sont les services métiers qui définissent seuls les besoins et assurent le montage technique des marchés, à commencer par le choix de la procédure de passation. Le pôle achats et marchés publics n'est pas systématiquement associé à ces réflexions préalables, et n'assure pas le suivi de l'exécution des marchés.

La commune dispose d'un tableau récapitulatif faisant office de guide interne des procédures en matière d'achat public, actualisé en 2022. Il est cependant très succinct et ne comporte aucune ligne directrice à destination des services gestionnaires en matière de définition du besoin, de critères de notation, de méthode d'analyse des offres, de rédaction du rapport faisant état de cette analyse, ou de suivi de l'exécution. De même, le circuit de validation des documents de marché et des bons de commande n'est pas explicité dans les détails et aucun rappel réglementaire n'y figure.

En réponse à ces observations, la commune indique qu'elle va se doter d'un guide interne des procédures complet et opérationnel d'ici le 1^{er} janvier 2024.

De plus, lorsque le pôle achats et marchés publics procède au recensement annuel des besoins, celui-ci n'est pas réalisé en référence à une nomenclature des achats permettant de s'assurer de la correcte computation des seuils.

Par ailleurs, la commune ne conduit aucune analyse rétrospective des achats hors marché par tiers ou par code nomenclature, et le logiciel financier n'alerte pas les services en cas d'achats hors marché dépassant les seuils de procédure pour un même tiers ou un même code. Elle indique, en réponse aux observations de la chambre, qu'elle va désormais procéder à un recensement annuel des besoins, sur la base d'une nomenclature des achats, et paramétrer son outil financier pour qu'une alerte soit déclenchée en cas d'achat dépassant les seuils de procédures pour un même tiers ou un même code.

La vérification des circuits de commande dans le logiciel financier révèle cinq à neuf niveaux de validation intermédiaires avant signature effective des bons de commande, la plupart des circuits étant paramétrés sur sept niveaux (voir schéma ci-après) dans lesquels le service marché n'apparaît pas. Le circuit de validation des factures (constatation de service fait en vue de l'ordonnancement) est à l'inverse restreint à deux niveaux de visas : le DGS, après le DGA ou le responsable du service acheteur.

Schéma n° 1 : Circuit de validation des bons de commande



Légende : N + 1 : responsable du service acheteur – DGA : directeur général adjoint des services – DAF : directeur des finances – DGS : directeur général des services

Source : CRC Île-de-France à partir du logiciel de gestion financière de la commune

Enfin, la commune ne dispose pas d'un système de classement matérialisé des marchés par catégories (fournitures et services, travaux, conseil, assurances) qui permette de garantir la conservation d'un dossier original unique complet et sécurisé. Si l'emploi de la plateforme AWS permettant la dématérialisation des procédures est effectif, avec un système de séquestre et de coffre-fort numérique, rien ne permet d'accéder de manière certaine aux justificatifs de la commande publique dans leur intégrité.

4.2 La politique d'achat pourrait gagner en efficacité et en lisibilité

4.2.1 La délégation municipale relative aux marchés publics doit être plus transparente

Le juge administratif a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de rappeler que les délégations du conseil municipal doivent définir de manière précise les fonctions déléguées⁶¹. En l'espèce, le conseil municipal de Goussainville a délégué à l'ordonnateur, sans aucune limitation de montant, via l'article 1^{er} alinéa 4 de sa délibération n° 2014-DCM-024A du 11 avril 2014 et l'article 1^{er} alinéa 4 de sa délibération n° 2020-DCM-05A du 15 juillet 2020, la faculté « de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ». Si cette disposition est bien prévue par le 4° de l'article L. 2122-22 du CGCT, elle est généralement assortie de seuils visant à faciliter la gestion entre les attributions relevant de décisions du maire et celles relevant des délibérations du conseil municipal. En l'état de la délégation précitée, aucun marché ne doit obligatoirement faire l'objet d'une délibération. En contrepartie, l'ordonnateur est tenu de rendre compte auprès de son organe délibérant de toutes décisions qu'il prend à ce titre quel que soit le montant des marchés engagés.

⁶¹ Voir notamment CE 18 février 1998, *Commune de Conflans-Sainte-Honorine*, n° 152572.

À la lecture des procès-verbaux des conseils municipaux de la commune, il apparaît qu'entre janvier 2018 et mars 2023, 84 décisions relatives à des marchés ou des contrats ont été présentées au conseil municipal⁶², ce qui est très inférieur aux 238 marchés recensés au sein des tableaux de suivi transmis à la chambre. Cette dernière constate donc l'absence de formalisation systématique de décision attributive de marché et, partant, conclut à une information partielle du conseil municipal ainsi que des citoyens.

Au regard de l'ampleur de la délégation accordée au maire, la chambre demande à la commune d'améliorer son système de reddition des comptes pour garantir une information exhaustive en matière de commande publique.

En réponse à ces observations, la commune indique qu'à compter du conseil municipal du 27 septembre 2023, elle assurera l'information complète de l'assemblée délibérante, sur l'ensemble des décisions relatives à des marchés ou contrats conclus dans le cadre de la délégation municipale.

Recommandation régularité 4 : En application de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, assurer une information exhaustive de l'assemblée délibérante sur les décisions prises dans le cadre de la délégation municipale relative aux marchés publics.

4.2.2 Les instances consultatives sont régulièrement mises en place

Les marchés passés selon une procédure formalisée font l'objet d'une attribution par la commission d'appel d'offre (CAO) conformément à l'article L. 1411-5 du CGCT. Une CAO a été instituée par la délibération n° 2014-DCM-028A du 11 avril 2014. Suite au renouvellement du conseil municipal, une nouvelle CAO a été mise en place et ses membres désignés par la délibération n° 2020-DCM-09A du 15 juillet 2020, modifiée par la délibération n° 2022-DCM-043A du 22 juin 2022. La commune a décidé d'instaurer un règlement intérieur de cette instance à la même date. De plus, une commission consultative des services publics locaux a été instituée, et ses membres désignés par la délibération n° 2020-DCM-10A du 15 juillet 2020. Enfin, la commune a procédé à l'élection des membres de la commission de délégation de services publics et concessions par la délibération n° 2020-DCM-11A du 15 juillet 2020.

4.2.3 La commune a recours à quelques dispositifs de groupements de commande

En juin 2021, la commune a approuvé la convention constitutive d'un groupement de commande coordonné par la CARPF en matière de vidéo protection, de diagnostic phytosanitaire, de fourniture et de maintenance de défibrillateurs et de prestations d'élagage et d'abattage d'arbres.

Par ailleurs, la commune a recours à l'union des groupements d'achats publics (Ugap) pour la location et la maintenance de ses photocopieurs, ainsi qu'à la centrale d'achat Sipp'n'Co⁶³ pour la téléphonie fixe et mobile, les réseaux internet et les services numériques aux citoyens.

Enfin, elle a adhéré au syndicat départemental d'énergie du Val-d'Oise (Sdevo) pour la fourniture, l'acheminement d'électricité en contrat unique et services obligatoires et optionnels associés.

⁶² Dont 60 décisions relatives à des attributions, prolongation, avenants de marchés ou accords-cadres et 24 signatures de contrats.

⁶³ Pilotée par le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec).

4.3 Les achats hors procédure

4.3.1 Rappel de la réglementation

Tout acheteur public est tenu, dès le premier euro dépensé, de respecter les principes fondamentaux de la commande publique rappelés supra. Afin de garantir le respect de ces principes, un recensement, sur une période annuelle, de la totalité des besoins similaires doit être effectué afin de permettre d'identifier les règles de procédure et de publicité applicables à la passation des marchés.

Sur l'ensemble de la période, les seuils de procédure et de publicité ont évolué à trois reprises.

À cet égard, l'article R. 2121-6 du code de la commande publique, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019, dispose que la valeur estimée des besoins est déterminée « *en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* ».

Tableau n° 31 : Seuils de procédure et de publicité des marchés des collectivités territoriales

En € HT	Publicité non obligatoire	Procédure et publicité adaptées	Procédure adaptée avec publicité au BOAMP ⁶⁴ ou dans un JAL ⁶⁵		Procédure formalisée avec publicité au BOAMP et au JOUE ⁶⁶	
			Fournitures et services	Travaux	Fournitures et services	Travaux
1 ^{er} janvier 2018	En dessous de 25 000	De 25 000 à 89 999	De 90 000 à 220 999	De 90 000 à 5 547 999	À partir de 221 000	À partir de 5 548 000
1 ^{er} janvier 2020	En dessous de 40 000	De 40 000 à 89 999	De 90 000 à 213 999	De 90 000 à 5 349 999	À partir de 214 000	À partir de 5 350 000
1 ^{er} janvier 2022	En dessous de 40 000	De 40 000 à 89 999	De 90 000 à 213 999	De 100 000 à 5 381 999	À partir de 215 000	À partir de 5 382 000

Source : Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique paru aux JORF des 31 décembre 2017, 10 décembre 2019 et 9 décembre 2021

4.3.2 Des achats de même nature conclus sans procédure alors qu'ils se situent au-dessus des seuils réglementaires

La chambre a examiné, sur la base des bons de commande enregistrés par la commune, les achats récurrents effectués pour des prestations homogènes, sans qu'un marché ne soit référencé dans le logiciel financier, alors même que leur cumul aurait pu nécessiter la mise en œuvre d'une procédure adaptée, voire formalisée.

Elle relève ainsi plusieurs commandes de gazole, passées hors marché auprès de deux fournisseurs d'énergie successifs, pour un total de 0,41 M€ sur la période. Si les volumes précis sont difficilement évaluable à l'avance par les services, ces achats couvrent néanmoins des besoins récurrents qui devraient faire l'objet de marchés pluriannuels à bons de commande, éventuellement sous forme d'accord cadre avec marchés subséquents, pour disposer de plusieurs fournisseurs conformément aux dispositions des articles R. 2121-6 et R. 2121-2 du code de la commande publique⁶⁷.

⁶⁴ BOAMP : Bulletin officiel des annonces de marchés publics.

⁶⁵ JAL : Journal d'annonces légales.

⁶⁶ JOUE : Journal officiel de l'Union européenne.

⁶⁷ Rappelons que l'article R. 2121-6 du code de la commande publique dispose : « *pour les marchés de fournitures et de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures et services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* » et l'article R. 2121-2 du même code : « *lorsque l'acheteur est composé d'unités opérationnelles distinctes, la valeur totale estimée des marchés passés pour les besoins des différentes unités opérationnelles est prise en compte. Toutefois, lorsqu'une unité opérationnelle est responsable de manière autonome de ses marchés ou de certaines catégories d'entre eux, la valeur du besoin peut être estimée au niveau de l'unité en question* ».

De même, deux commandes ont été émises en 2021 auprès d'un même opérateur, relatives à des séjours concernant des enfants, pour un montant de 94 230 € alors qu'une commande a été passée, parallèlement et pour un objet similaire, auprès d'un autre opérateur, spécifiquement par voie de convention, sur la base d'un autre bon de commande, avec une facture payée par mandat du 3 septembre 2021. La chambre relève que le cumul de ces séjours pour enfants durant l'été 2021, hors séjour multisport de septembre et hors séjour ski, a représenté une dépense de 266 961,95 € dépassant largement les seuils de procédures applicables aux marchés de services. La commune indique en réponse que ces séjours ont été organisés dans le cadre du dispositif « colonies apprenantes » initié par les services de l'État. La chambre considère que cet élément de contexte n'exonère pas la commune de ses obligations en matière de commande publique.

Ces fréquents dépassements de seuils de procédure font courir à la commune des risques juridiques et contribuent à restreindre la concurrence entre prestataires, pouvant entraîner une perte d'efficacité des achats. La chambre demande à la commune d'y remédier.

Recommandation régularité 5 : En application de l'article R. 2121-6 du code de la commande publique, veiller à l'évaluation des besoins homogènes afin de garantir le respect des seuils de procédure.

4.4 L'étude d'un échantillon de marchés conclus par la commune

Les procédures relatives à 13 marchés publics, représentant 19 lots, ont été analysées. Cet échantillon⁶⁸ est représentatif des marchés passés entre 2018 et 2022 qu'il s'agisse de la date de passation, du montant et de l'objet des marchés ().

L'examen de cet échantillon appelle plusieurs observations tant s'agissant de la définition des besoins et des procédures de passation retenues, que de l'exécution des marchés.

4.4.1 La définition des besoins doit être plus rigoureuse

Une définition précise du besoin par l'acheteur est incontournable pour la bonne compréhension et la bonne exécution de la commande, de son objet et de ses caractéristiques. Elle permet notamment de procéder à une estimation fiable du montant du marché public et ainsi de retenir la bonne procédure. Comme mentionné *supra*, l'organisation du processus des achats ne prévoit pas que la définition du besoin soit formalisée en amont auprès de pôle commande publique. Elle est directement définie par le service gestionnaire lors de la rédaction du cahier des clauses techniques particulières (CCTP).

Il apparaît, à l'étude de l'échantillon de marchés, que les besoins courants ne sont pas toujours identifiés avec exactitude. Ainsi, le marché à bons de commande 18M0053 (extension de la vidéoprotection) avait pour objet principal l'extension du système de vidéoprotection autour des établissements scolaires⁶⁹ avec un plafond de prestation fixé à 220 000 € HT sur la durée du contrat⁷⁰. Or, seuls 46 288 € ont été engagés et les équipements acquis n'ont pas été positionnés autour des écoles, mais autour de bâtiments administratifs (garage et service de l'état civil). À l'inverse, les besoins au titre du marché 21M008 (prestations de géomètre) ont été sous-estimés. Alors que l'accord cadre prévoit un plafond annuel de 30 000 € HT par an pour le lot « prestations topographiques », un avenant a dû intervenir, dès la première année, pour porter ce plafond à 40 000 € HT.

⁶⁸ Voir détail de l'échantillon en annexe n° 4.

⁶⁹ Le CCTP identifie une quinzaine de lieux à couvrir.

⁷⁰ Acte d'engagement signé le 14 novembre 2018 pour une durée d'un an.

Par ailleurs, certains marchés passés auprès des mêmes prestataires, pour des objets similaires, et à des intervalles réduits, auraient pu utilement être regroupés à la faveur d'une analyse plus exhaustive des besoins. Les procédures auraient gagné en efficacité pour les services de la commune tout en suscitant une meilleure concurrence. À titre d'exemple, quatre marchés, d'une valeur totale de 276 750 € HT, ont été passés en moins de deux ans pour la location d'autocars⁷¹ et attribués systématiquement au prestataire historique. De la même manière, le lauréat du marché 21M0033 relatif à la refonte de la charte graphique de la commune, notifié le 3 novembre 2021 pour un montant de 29 150 € HT, a obtenu concomitamment un autre marché pour un objet similaire⁷².

Concernant les opérations d'investissement les plus importantes en montant, il semble que le chiffrage des projets n'est pas toujours lié à la nature des besoins exprimés par les services, mais à la disponibilité des financements. Ainsi, certains projets ont été sous-évalués au stade de l'appel à candidature pour concorder avec les chiffrages estimatifs du PPI. Cette déconnexion entre la nature et le chiffrage du projet a pour effet de décourager mécaniquement les potentiels candidats et de donner un avantage majeur aux maîtres d'œuvre les moins-disant, au risque de voir le coût du projet fortement augmenter entre la date du choix du prestataire et celle du dépôt des avant-projets. C'est notamment le cas pour le marché 21M0022 lié à la maîtrise d'œuvre pour la construction d'un nouveau centre technique municipal. Alors que la commune avait estimé le programme à 6,5 M€ HT⁷³, elle a retenu en septembre 2022 à la suite d'un concours, le candidat le moins-disant (7,7 M€ HT)⁷⁴, qui a significativement revu son programme à la hausse au stade de l'avant-projet sommaire en novembre 2022 (10,3 M€ HT). Une contre-expertise réalisée par les services de la commune démontre que l'inflation n'est que marginalement responsable de cette évolution et que certains postes, manifestement sous-évalués dans l'offre initiale, ont fait l'objet d'une forte révision sans modification du programme par le commanditaire⁷⁵.

En réponse aux observations de la chambre, la commune indique avoir fait le choix de procéder à la résiliation de ce marché de maîtrise d'œuvre, pour motif d'intérêt général, constitué par la dégradation de sa situation financière la contraignant à revoir son programme pluriannuel d'investissement. La chambre considère que si l'attributaire a été informé par courrier, la commune devra veiller à produire les actes administratifs conformes au principe de parallélisme des formes et des compétences, et informer valablement son assemblée des décisions prises en vertu des délégations confiées.

Par ailleurs, certaines opérations d'investissement semblent avoir été lancées, ainsi que le marché correspondant alors même que les préalables techniques n'étaient pas totalement remplis. Ainsi, le marché 22M0027 relatif à l'aménagement de jardins familiaux a été passé en 2022, sans réalisation préalable d'analyse des sols. Cette analyse n'a été effectuée qu'en 2023, alors que les travaux étaient en voie d'achèvement. Elle révèle que les parcelles concernées par le projet présentent des niveaux de plomb, de zinc et d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) bien supérieurs aux valeurs repères de l'agence régionale de santé (ARS) Île-de-France⁷⁶. Pour les terrains dédiés à la culture potagère qui dépassent les valeurs repères précitées, cette dernière recommande la réalisation d'une étude de compatibilité par un bureau d'études spécialisé. Une telle étude ne semble pas avoir été conduite par la commune avant l'inauguration officielle de ces jardins familiaux, le 20 mai 2023.

⁷¹ Marchés 20M0016 (acte d'engagement signé le 29 juillet 2020), 20M0025 (acte d'engagement signé le 8 octobre 2020), 21M0014 (acte d'engagement signé le 13 avril 2021) et 22M0013 (acte d'engagement signé le 25 mars 2022).

⁷² Marché 21M0041 de création de la charte graphique relative à l'aménagement du quartier pôle gare, d'une valeur de 9 750 € HT (acte d'engagement signé le 3 décembre 2021).

⁷³ P63 du programme d'opération élaboré en mai 2021 par le maître d'ouvrage.

⁷⁴ Les deux autres candidats ont fourni un programme chiffré respectivement à 10,2 M€ HT et 8,5 M€ HT.

⁷⁵ Le poste « revêtement de façade-ravalement » passe ainsi de 0,22 M€ HT en phase concours à 1,11 M€ HT en phase APS.

⁷⁶ Valeurs issues du guide « aménager un jardin collectif », publié en mai 2022 par l'agence régionale de santé d'Île-de-France.

En réponse aux observations de la chambre, la commune indique qu'il n'existe pas de seuil réglementaire en matière de qualité des sols, mais considère être en conformité avec les valeurs cibles préconisées par l'institut national de la recherche agronomique (INRA) et AgroParisTech dans un guide de 2019⁷⁷, à l'exception des HAP, et qu'elle procédera à des analyses de contrôle dans les légumes chaque année.

La chambre considère toutefois que l'INRA et AgroParisTech recommandent, dans ce même guide, la réalisation systématique d'une évaluation quantitative des risques sanitaires en cas de dépassement des seuils en matière de HAP, cette dernière aurait dû être réalisée sans attendre les premières récoltes.

Ce que confirme la directrice générale de l'Agence régionale de santé, saisie par la chambre dans le cadre de la contradiction. Au vu du dépassement des seuils d'HAP, dont certains sont classés comme cancérogènes probables ou possibles, elle recommande la réalisation d'une évaluation quantitative des risques sanitaires par la commune, assortie d'un plan de gestion suivi par ses services, et considère que l'absence d'action serait susceptible d'engager la responsabilité du maire, au titre de ses pouvoirs de police (article L. 2215-1 4° du CGCT).

4.4.2 Les procédures de passation ne permettent pas systématiquement la mise en œuvre d'une réelle concurrence

L'analyse de l'échantillon de marchés fait apparaître un respect formel des grandes étapes de la procédure de passation : les publications sont effectuées dans les conditions prévues par le code de la commande publique (CCP), les règlements de consultation prévoient tous une phase d'analyse des candidatures et une phase d'analyse des offres, les pondérations sont mentionnées de manière exhaustive dans les règlements de consultation et respectées dans le cadre de l'attribution des notes, l'information des candidats évincés est effectuée dans les formes prescrites par le CCP.

Pour autant, certaines pratiques ne sont pas de nature à favoriser le développement d'une réelle concurrence. À titre d'exemple, la consultation pour le marché de travaux pour la requalification du stade Auguste Delaune a été relativement courte (21 jours), en pleine période estivale (entre le 13 juillet et le 3 août 2018) et avec une visite préalable obligatoire. Il en a résulté une très faible participation puisque sur les cinq lots mis en jeu, trois ont fait l'objet d'une candidature unique. Par ailleurs, la mention d'une marque de jeu précise dans le tableau de décomposition globale des prix forfaitaires⁷⁸ du lot n° 5 « jeux, fitness, sol souple » a eu pour effet d'avantager clairement un des deux candidats en lice, ce dernier étant le fabricant de ladite marque.

En effet, les spécifications techniques ne doivent, en aucun cas, porter atteinte à l'égalité des candidats. Le droit de la commande publique s'oppose à ce que l'acheteur public exige un mode de fabrication particulier ou une origine déterminée. Les spécifications techniques ne peuvent pas ainsi mentionner une marque, un brevet ou un type, qui auraient pour objet ou pour effet de favoriser ou d'écarter certains produits ou productions. L'acheteur public peut, toutefois, y recourir à titre exceptionnel, lorsqu'il lui est impossible de donner autrement une description technique précise de l'objet du marché et à la condition expresse que ces références soient accompagnées de la mention « *ou équivalent* », comme l'a indiqué le juge administratif en 2006⁷⁹. Mais ce n'est pas le cas en l'espèce.

⁷⁷ Valeurs issues du guide R.E.F.U.G.E publié en 2019.

⁷⁸ Alors même que ces équipements n'étaient pas prévus dans le CCTP.

⁷⁹ CE 11 septembre 2006, *Commune de Saran*, n° 257545.

Par ailleurs, à l'exception du marché de vidéoprotection, tous les marchés ont fait l'objet d'un rapport d'analyse des offres, détaillant les notes attribuées aux candidats admis à concourir. Pour autant, leur rédaction est parfois lapidaire et ne permet pas toujours de comprendre les justifications des notes attribuées aux différents prestataires. Ainsi, le rapport d'analyse des offres du marché 21M0014 de location d'autocar (2021) attribue une note technique similaire aux deux candidats alors que l'un d'entre eux proposait trois véhicules, dont deux neufs, avec climatisation et l'autre trois véhicules d'occasion sans climatisation. Cette notation est d'autant plus surprenante que la climatisation faisait partie des caractéristiques techniques énoncées dans le CCTP.

De plus, les documents d'analyse produits par les services techniques et transmis au jury du concours de maîtrise d'œuvre pour la construction du nouveau centre technique municipal posent également question. Les fiches synthétiques à destination du jury, produites pour résumer le dossier de chacun des 78 candidats admis à concourir sont descriptives et ne permettent pas réellement de distinguer les meilleurs projets. De même, au stade de l'analyse des offres, les services techniques n'ont pas remarqué que le lauréat avait intégré, dans son esquisse, un espace de parking extérieur situé sur une parcelle non comprise dans le programme de l'opération⁸⁰. Les deux autres candidats présélectionnés avaient à l'inverse bien pris en compte cette contrainte, le candidat arrivé deuxième prévoyant même un parking souterrain. La chambre considère que cette différence de traitement a eu un effet réel sur le choix du candidat finalement retenu. La commune a admis dans sa réponse aux observations provisoires des défaillances involontaires décisives sur le choix du lauréat et, tel qu'évoqué *supra*, a décidé de mettre un terme au projet dans son ensemble.

Ainsi, la chambre demande à la commune de veiller systématiquement à la mise en œuvre d'une réelle concurrence dans ses procédures de commande publique.

4.4.3 Un suivi d'exécution à parfaire

Le suivi de l'exécution des marchés est confié aux maîtres d'œuvre pour les travaux et aux services métiers dédiés pour les marchés de fourniture ou de prestation de service. Sur les marchés de l'échantillon, il ressort de la procédure d'instruction que les obligations contractuelles (délais, livrables) ont été globalement respectées, même si la chambre note la très forte variation du coût prévisionnel des marchés de maîtrise d'œuvre du centre technique municipal (voir *supra*)⁸¹ et d'un bâtiment supplémentaire sur le complexe sportif Baquet (voir *infra*). Aucune pénalité au titre des marchés de l'échantillon n'a d'ailleurs été enregistrée dans les comptes de gestion au cours de la période sous revue⁸².

Les modifications apportées en cours d'exécution par la commune sont relativement modérées pour les marchés de l'échantillon, même si certains avenants ont pu représenter des montants significatifs. À titre d'exemple, dans le cadre de la requalification du stade Auguste Delaune (2018), le lot « éclairage public » a été substantiellement révisé à la hausse (+ 67 % actés par avenant) en raison d'une part du déploiement d'un système de vidéoprotection, non prévu dans la consultation initiale, et d'autre part de la prise en compte de nouveaux besoins comme le déploiement de bornes foraines escamotables.

⁸⁰ Parcelle qui accueille aujourd'hui le centre de loisirs du groupe scolaire Pasteur.

⁸¹ Il ne s'agit pas pour autant d'un manquement aux obligations contractuelles dans la mesure où le CCAP précise que l'engagement du maître d'œuvre sur le coût prévisionnel des travaux n'intervient qu'à l'issue de la phase APD.

⁸² Constat dressé à partir de l'analyse du compte 7711 « Débits et pénalités perçus ».

La chambre constate également que plusieurs lauréats des marchés de l'échantillon ont pu bénéficier, dans les mois qui précèdent ou qui suivent la notification du marché, d'autres commandes de la commune. Cette faible rotation des prestataires ne permet pas toujours à la commune de disposer du bilan d'exécution des précédentes prestations avant l'engagement des prestations suivantes. Ainsi, le lauréat du concours pour la construction du centre technique municipal a été désigné alors qu'il assurait parallèlement la maîtrise d'œuvre d'un autre chantier important de la commune⁸³.

Enfin, la chambre constate que lors de l'année 2022, une prestation de géomètre a été effectuée, hors marché, par le titulaire du marché à bon de commande dédié⁸⁴. Cette prestation, si elle avait été correctement imputée, aurait eu pour effet de dépasser le plafond maximal autorisé par l'accord cadre. Au vu de la valeur totale du marché (210 000 € en intégrant l'avenant), la commune aurait probablement gagné à opter dès le départ pour une passation en procédure formalisée, ce qui aurait eu l'avantage de lui laisser plus de marges de manœuvre pour faire face à des besoins supplémentaires au sein du marché.

Il ressort donc du contrôle de cet échantillon, une définition trop imprécise des besoins, des procédures de passation qui ne permettent pas systématiquement la mise en œuvre d'une réelle concurrence, et un suivi perfectible de l'exécution des marchés.

4.4.4 La gestion très problématique de la construction d'un nouveau bâtiment au sein du complexe sportif Maurice Baquet

Dans le cadre du programme de réhabilitation du complexe Maurice Baquet, qui abrite de nombreux équipements sportifs (gymnase, terrains de football et de rugby, courts de tennis), la commune a souhaité la construction d'un nouveau bâtiment, qui abriterait le service des sports, ainsi qu'un club-house et des vestiaires. Les services techniques de la commune ont, dans une première analyse très sommaire, voire lacunaire, du 13 janvier 2022⁸⁵, chiffré le coût total de l'opération à 4,06 M€, dont 3,38 M€ pour les travaux et 0,68 M€ pour la maîtrise d'œuvre. La chambre s'étonne du chiffrage initial de la maîtrise d'œuvre, qui s'élève à 20 % du coût des travaux, alors que les taux de référence pour des constructions de bâtiment de cette ampleur varient entre 10 et 11 % du coût des travaux⁸⁶.

Le coût prévisionnel des travaux a finalement été ramené à 2 M€ HT au sein du programme technique détaillé de l'opération (produit en janvier 2022), dans un souci de cohérence avec les montants prévus dans le PPI. En appliquant les taux de référence évoqués *supra*, la rémunération du maître d'œuvre pouvait donc être estimée entre 200 000 € et 220 000 €. Le choix de la procédure pour le marché de maîtrise d'œuvre a fait l'objet de réflexions internes, en raison de la proximité avec le seuil de procédure formalisée (215 000 €), dont le dépassement aurait impliqué l'organisation obligatoire d'un concours (article R. 2172-2 du CCP). C'est finalement une passation en marché à procédure adaptée qui a été privilégiée, avec une consultation lancée le 1^{er} avril 2022, pour un retour des offres fixée au 27 avril 2022.

La chambre considère que la sous-estimation manifeste du coût des travaux, confirmée par l'augmentation très rapide de leur montant prévisionnel une fois le marché de maîtrise d'œuvre attribué (voir *infra*), a conduit à un choix de procédure irrégulier et qu'elle a, au surplus, porté atteinte à l'égalité entre les équipes candidates, décourageant certaines d'entre elles de formuler une offre. Au cours de la phase de consultation, plusieurs cabinets d'architectes ont en effet contacté la commune pour faire part de leurs doutes quant au chiffrage prévisionnel du montant des travaux et deux offres⁸⁷ ont été rejetées dès le stade de la candidature car elles présentaient un montant supérieur aux seuils de procédure adaptée.

⁸³ La transformation d'un centre commercial désaffecté en Maison de la réussite. (Marché M210023).

⁸⁴ Facture 60798 du 20 mars 2022 et facture 61433 du 7 juin 2022 relatives à des relevés topographiques pour le pôle gare.

⁸⁵ Il s'agit d'une analyse d'une page contenant pour les opérations de travaux un simple chiffrage au m².

⁸⁶ Taux de référence présentés dans le guide à l'intention des maîtres d'ouvrage publics pour la négociation des rémunérations de maîtrise d'œuvre, réalisé par la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

⁸⁷ Sur les 13 offres finalement réceptionnées par le pouvoir adjudicateur.

Les offres finalement réceptionnées ont ensuite été étudiées, synthétisées et classées au sein d'un rapport d'analyse⁸⁸ produit en mai 2022. La chambre constate que les commentaires du pouvoir adjudicateur sont très succincts et ne justifient pas clairement des notes attribuées. Ainsi, sur le critère qualité de la note méthodologique, un groupement candidat⁸⁹ dont le mémoire est jugé « détaillé mais assez généraliste » obtient 8/20, soit la même note que des groupements dont les mémoires ont été jugés « succinct et globalement peu développé » pour l'un et « généraliste et peu circonstancié » pour l'autre. Ce même groupement candidat obtient aussi la note de 10/20 sur le critère « cohérence et optimisation du planning » alors même qu'il avait inclus dans son offre une version « optimisée » du planning avec un délai de livraison conforme au programme technique détaillé et que d'autres groupements présentant le même délai de livraison ont obtenu la note de 15/20. Un autre groupement candidat⁹⁰, dont le dossier de candidature présente de nombreuses références dans le domaine sportif, y compris en région francilienne (centre national des sports de la défense à Fontainebleau, complexe aquatique de Champs-sur-Marne), a obtenu la note de 4/10 au titre du critère référence, alors qu'un autre groupement, présentant un nombre de références moins élevé, a obtenu la note de 6/10. Au vu de l'écart resserré des notes finales (les quatre premières équipes candidates ont une note comprise entre 74,16 et 76,21 sur 100), la chambre considère que ces différences d'appréciation ont eu une influence significative sur la désignation du lauréat.

La chambre note également que sur l'année 2022, ce même lauréat a obtenu un autre marché à Goussainville, pour un montant de 10 600 € HT⁹¹, suite à une procédure de consultation à laquelle il a été le seul à répondre.

L'exécution de ce marché de maîtrise d'œuvre est également sujette à interrogations puisque malgré une réduction significative de la taille du programme⁹², et la proposition d'économies par la maîtrise d'œuvre⁹³, l'estimation du montant des travaux a été portée à 3,15 M€ HT au stade de l'avant-projet définitif, soit un dépassement du montant prévisionnel bien supérieur au seuil de tolérance⁹⁴. Pour tenir compte d'une telle évolution, la passation d'un avenant aurait été nécessaire pour acter, d'une part, l'augmentation du montant des travaux et, d'autre part, l'augmentation de la rémunération de la maîtrise d'œuvre. Or, la légalité d'un tel avenant aurait été très incertaine dans la mesure où il aurait été de nature à constituer une modification substantielle du marché, telle que définie à l'article R. 2194-7 du CCP.

Par courrier en date du 4 mai 2023, l'ordonnateur a informé le maître d'œuvre de la résiliation du marché pour motif d'intérêt général, fondé sur les difficultés d'exécution et la réduction des marges financières de la commune.

Comme évoqué *supra* pour la résiliation du marché de maîtrise d'œuvre relatif à la construction d'un nouveau centre technique municipal, la chambre engage la commune à produire en complément les actes administratifs conformes au principe de parallélisme des formes et des compétences, et à informer son assemblée délibérante.

⁸⁸ Le règlement de consultation prévoyait cinq critères de jugement des offres : le prix (30 % de la note), la composition de l'équipe (20 %), les références sur des projets analogues (10 %), la qualité de la note méthodologique (20 %) et la cohérence du planning d'exécution.

⁸⁹ Classé troisième.

⁹⁰ Classé deuxième.

⁹¹ Marché 22M0037 relatif à une étude de faisabilité urbaine et archéologique.

⁹² Réduction de 25% de surface utile actée lors de la réunion de démarrage du projet.

⁹³ - 0,33 M€ proposés au stade de l'avant-projet définitif.

⁹⁴ Fixé à 5 % dans l'acte d'engagement.

4.5 La délégation de service public « restauration scolaire »

4.5.1 Une délégation renouvelée deux fois depuis le précédent rapport de la chambre

Dans le cadre du contrat de concession du service public de la restauration scolaire et municipale, qui arrivait à échéance le 31 août 2014 et qui avait été prolongé d'un an, par avenant pour motif d'intérêt général, le précédent rapport de la chambre avait mis en lumière certaines anomalies. En effet, des dispositions contractuelles étaient de nature à affecter les intérêts de la commune, qu'il s'agisse du prix moyen élevé des repas ou de la prise en charge des impayés par la commune, atténuant significativement les risques supportés par le délégataire.

À l'approche du terme du contrat de délégation, la commune a décidé de poursuivre la gestion déléguée du service public de restauration scolaire. Dans le rapport présenté à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), elle justifiait ce choix d'une part par la technicité croissante de la restauration scolaire, dans un cadre normatif particulièrement mouvant, et d'autre part par les difficultés d'ordre organisationnel qu'aurait engendré une reprise en régie, notamment s'agissant de la reprise du personnel, et de l'entretien des installations. Elle estimait également, sans toutefois l'étayer par des éléments chiffrés, que la reprise en régie lui serait financièrement défavorable.

Le 20 octobre 2016, un nouveau contrat de délégation de service public, d'une durée de six ans, a alors été conclu avec une société de restauration collective⁹⁵. Ce contrat reprend globalement le même périmètre que le contrat précédent ainsi que les repas de la petite enfance, qui sont nouvellement intégrés. Il inclut notamment les missions de préparation et de livraison des repas, de maintenance et de renouvellement de l'ensemble des équipements des points de distribution et la gestion, de facturation et de prise en charge des impayés.

En matière de suivi de l'exécution de la DSP, la collectivité a indiqué privilégier le dialogue avec le délégataire à l'application de pénalités⁹⁶. Sur la période sous revue, seuls deux courriers ont été transmis au délégataire pour l'informer de l'application de pénalités pour non-exécution des engagements contractuels⁹⁷.

Le contrat de délégation a été renouvelé le 7 novembre 2022 pour une durée de six ans, auprès du même délégataire, et sur un périmètre sensiblement équivalent⁹⁸.

4.5.2 Le renouvellement de la DSP, au cours de l'exercice 2022, est entaché d'irrégularités de procédure

À l'approche du terme de la délégation « restauration scolaire et municipale », la commune a entamé le processus de renouvellement. La CCSPL, réunie le 1^{er} décembre 2021, a approuvé le principe du maintien d'une gestion déléguée, sous forme de concession. Le choix de ce mode de gestion est justifié, dans le rapport présenté à la CCSPL, par l'absence de cuisine centrale au sein de la commune, la complexification du cadre normatif, l'effet incitatif de la mise en concurrence sur le coût unitaire des repas, et la volonté de faire supporter une part substantielle du risque d'exploitation au délégataire. La chambre constate toutefois que le rapport présenté à la CCSPL ne produit aucune analyse de l'équilibre du contrat qui s'achève, notamment s'agissant de la réalité de ce risque d'exploitation.

⁹⁵ Contrat conclu dans le cadre d'un groupement de commande entre la commune et le CCAS, la commune ayant été désignée comme coordinatrice pour la passation du contrat.

⁹⁶ La responsable intendance-entretien est en lien très régulier avec la responsable service client du délégataire.

⁹⁷ 514 € appliqués par courrier en date du 21 octobre 2020 et 500 € en date du 12 novembre 2020.

⁹⁸ La seule différence concerne les prestations au bénéfice des résidents du centre de vacance de Mayet-de-Montagne, qui ne figurent plus au contrat de 2022, la commune n'étant plus propriétaire.

Le conseil municipal a approuvé, par une délibération en date du 14 décembre 2021, le principe de la mise en œuvre de la gestion déléguée pour la restauration scolaire ainsi que les modalités de la consultation. Étant assimilé par le CCP à la catégorie des « *services sociaux et assimilés* »⁹⁹, ce contrat de concession a bénéficié d'une procédure de passation simplifiée¹⁰⁰.

La chambre note toutefois que la valeur totale du contrat, estimée dans l'avis de concession (5 M€ HT sur six ans), est bien inférieure au chiffre d'affaires constaté sur la période précédente (8,74 M€ HT entre 2016 et 2022)¹⁰¹ et au montant finalement négocié avec le prestataire retenu pour la période 2022-2028 (12,28 M€ HT sur six ans). Au-delà du fait que le calcul de la valeur prévisionnelle du contrat de la DSP est une obligation préalable à la procédure permettant d'éclairer l'assemblée délibérante¹⁰², la méthode de calcul ne peut avoir pour effet de soustraire le projet de contrat à la procédure de passation qui lui est en principe applicable¹⁰³.

Or, si la valeur de cette concession avait été évaluée à un niveau supérieur au seuil européen (5 382 000 € HT au 1^{er} janvier 2022), elle aurait été soumise, de manière obligatoire, à trois éléments de procédure complémentaires : la publication de l'avis de concession au JOUE¹⁰⁴, la publication d'un avis d'attribution¹⁰⁵ et l'information immédiate des candidats évincés¹⁰⁶.

De plus, l'article R. 3121-4 du CCP dispose que « *lorsque la valeur du contrat de concession au moment de l'attribution est supérieure de plus de 20 % à sa valeur précédemment estimée et qu'elle excède alors le seuil européen (...), une nouvelle procédure de passation est mise en œuvre si les règles procédurales applicables aux contrats dont la valeur excède ce seuil n'ont pas été respectées* ».

Si la publication de l'avis de concession au JOUE (en complément de la publication au BOAMP et dans la revue spécialisée « *Hôtellerie-Restauration* »)¹⁰⁷, ainsi que l'information des candidats évincés ont bien été effectuées, la commune n'a pas été en mesure de justifier de la publication d'un avis d'attribution. Dans la mesure où la valeur du contrat attribué (12,28 M€ HT) dépasse de plus de 20 % la valeur estimée initialement (5 M€ HT), la procédure de passation se trouve ainsi juridiquement fragilisée.

La chambre recommande donc à la commune d'être davantage vigilante dans le choix de ses procédures en matière de délégation de service public.

En réponse, l'ordonnateur s'engage, lors du prochain renouvellement de la délégation, à une plus grande rigueur dans la gestion de la procédure de passation, et prévoit une analyse de l'équilibre du contrat, une meilleure justification du choix du mode de gestion et une estimation au plus juste de la valeur du contrat.

La chambre prend note de cet engagement.

⁹⁹ Article R. 3126-1 du CCP.

¹⁰⁰ Le régime de passation dérogatoire est prévu aux articles R. 3126-1 à R. 2126-13 du CCP.

¹⁰¹ Cette donnée est issue du compte d'exploitation synthétique présenté par le délégataire dans son rapport annuel pour l'année scolaire 2021-2022 (la donnée présentée sur le document étant TTC, la chambre l'a retraité pour en retirer le montant HT).

¹⁰² Article L. 1411-1 du CGCT.

¹⁰³ Article R. 3121-1, alinéa 2 du CCP.

¹⁰⁴ Articles R. 3126-5 et R. 3126-6 du CCP.

¹⁰⁵ Article R. 3126-12 du CCP.

¹⁰⁶ Article R. 3126-11 du CCP.

¹⁰⁷ Publication le 13/03/2022 au BOAMP, le 16/03/2022 au JOUE et le 14/03/2022 dans l'Hôtellerie Restauration.

4.5.3 Une atténuation du risque supporté par le délégataire

Pour rappel, une DSP est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 1121-1 du CCP, *« la part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable »*.

Pour la DSP « restauration scolaire et municipale », la commune a identifié, dans son rapport présenté en 2021 à la CCSPL, quatre principales zones de risques pour le délégataire : les impayés, l'évolution de la fréquentation, l'évolution des normes sanitaires et d'hygiène, et la gestion des équipements sur les offices.

S'agissant des impayés, si le délégataire en a effectivement assuré la gestion administrative, c'est la commune qui a assumé la majeure partie du risque financier. Les bases tarifaires établies par le délégataire intégraient en effet une provision de 50 000 € par an au titre des impayés, soit 300 000 € sur toute la durée de la délégation¹⁰⁸. Or, d'après le dernier rapport annuel transmis par le délégataire, il apparaît que le niveau cumulé des impayés entre 2016 et 2022 s'élève à 455 876 €. Le délégataire n'a donc pris en charge qu'un tiers de ce risque pendant la durée du contrat. Il convient de signaler que lors du renouvellement de 2022, le délégataire a intégré dans sa proposition financière une provision annuelle de 59 000 € au titre des impayés, soit 354 000 € sur la durée de la nouvelle délégation.

Le risque relatif à l'évolution de la fréquentation semble également avoir été atténué par l'article 3.21.4 du contrat de 2016, qui prévoyait un mécanisme d'ajustement des prix unitaires en cas d'écart de fréquentation supérieur à 10 % du nombre de repas contractuels de référence. À l'occasion de la crise sanitaire, le délégataire a subi une baisse notable de sa fréquentation (- 23 % sur l'année scolaire 2019-2020), ce qui l'a conduit à solliciter l'application de ce mécanisme. Après négociation avec la commune, les parties ont convenu du versement d'une indemnité transactionnelle de 76 992 € au titre de l'année scolaire 2019-2020. Lors du renouvellement du contrat en 2022, les parties ont limité à 50 000 € le montant facturable au titre du mécanisme d'ajustement des prix unitaires.

Enfin, concernant la gestion des équipements sur les offices, il convient de signaler que les bases tarifaires établies par le délégataire incluaient un programme de renouvellement d'un montant de 206 109 € sur la durée du contrat (investissements initiaux compris). Contrairement aux rapports des années précédents, le dernier rapport du délégataire pour l'année scolaire 2021-2022 ne fait pas état du montant annuel consacré au renouvellement du matériel sur les offices de telle sorte qu'il n'est pas possible d'attester de la consommation intégrale de l'enveloppe prévue au titre du programme de renouvellement (48 082 € restaient à consommer sur l'exercice 2021-2022). Il n'en demeure pas moins que l'état général des matériels des offices est dégradé à la fin de la période sous revue. Ainsi, d'après le rapport annuel d'entretien préventif des offices réalisé en 2022, 24 % des équipements sont en « mauvais état » et 9 % des équipements sont même « hors service ». Il apparaît donc clairement que le délégataire n'a pas totalement assuré sa mission de renouvellement des équipements des offices telle que définie à l'article 3.15.4 du contrat de délégation¹⁰⁹. Cette disposition a été reprise à l'identique dans le nouveau contrat signé en 2022.

¹⁰⁸ Article 3.6 du contrat de délégation.

¹⁰⁹ Cet article prévoyait que « le délégataire s'engage à renouveler, pour les besoins du service, les équipements des offices le nécessitant. La dotation pour renouvellement est intégrée dans le prix unitaire du repas payé par la commune. La responsabilité du délégataire est engagée en connaissance de cause. Le délégataire ne peut évoquer à aucun moment de la vie du contrat une estimation insuffisante des besoins de renouvellement pour se soustraire à cette obligation ».

Au vu de ces éléments, la chambre s'interroge sur la réalité du risque supporté par le délégataire et, partant, sur le choix de la poursuite du recours à la gestion déléguée pour assurer le service public de restauration scolaire.

4.6 La nécessaire réorganisation de la fonction achat

Au regard des insuffisances identifiées dans le processus d'achat (voir *infra*), la chambre recommande à la commune de mener une démarche tendant à la mise en place d'une nouvelle organisation lui permettant d'assurer le suivi financier de tous les marchés et d'apporter une assistance plus accentuée aux services gestionnaires à chaque étape de la procédure. Cette démarche mériterait d'inclure la rédaction d'un réel guide de procédures interne, directement mobilisable par l'ensemble des services acheteurs.

En réponse à la recommandation de la chambre, la commune s'engage à mettre en place, au plus tard pour le 1^{er} janvier 2024, un guide interne de la commande publique. Elle prévoit en outre des sessions de formations externalisées et réfléchit au recrutement d'un acheteur public, rattaché à la direction de la commande publique, pour soutenir les services prescripteurs.

Recommandation performance 3 : Mettre en place une organisation et des outils internes permettant de respecter, dans leur complétude, les règles et grands principes de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation de la commande publique de la commune et le manque de contrôle interne ne permettent pas d'assurer une définition suffisante des besoins, le respect des seuils de publicité et de mise en concurrence, ni un suivi performant de l'exécution des marchés publics.

Tant qu'elles ne sont pas corrigées, ces faiblesses entretiennent des zones de risque, du fait notamment du recours fréquent à des achats hors procédure adaptée ou formalisée, susceptibles de porter atteinte aux grands principes de la commande publique.

Le marché de maîtrise d'œuvre relatif à la construction d'un nouveau bâtiment au sein du complexe sportif Maurice Baquet illustre parfaitement ces insuffisances en combinant mauvaise évaluation du besoin, procédures inadaptées et suivi d'exécution critiquable.

La chambre observe enfin que le renouvellement de la délégation de service public « restauration scolaire », intervenu en 2022, s'est accompagné d'une sous-estimation de la valeur du contrat, qui la fragilise sur le plan juridique. Elle réitère par ailleurs ses interrogations sur la réalité du risque supporté par le délégataire.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les compétences intercommunales.....	58
Annexe n° 2. Le rattachement des charges et produits	60
Annexe n° 3. Exécution en investissement 2018-2022.....	61
Annexe n° 4. Liste des marchés publics analysés par la chambre	62
Annexe n° 5. Glossaire des sigles.....	63

Annexe n° 1. Les compétences intercommunales

Compétence	Sous-thème
Compétences obligatoires	
Développement économique	Action de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.
Aménagement de l'espace communautaire	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code.
Équilibre social de l'habitat	Programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
Politique de la ville	Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.
Accueil des gens du voyage	Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil.
Collecte et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés	Conformément à l'article L. 5211-61 du CGCT, l'exercice de cette compétence a été intégralement transféré au Syndicat mixte pour la gestion et l'incinération des déchets urbains de la région de Sarcelles (SIGIDURS).
Eau	Eau potable
Assainissement des eaux usées	Dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 du CGCT.
Gestion des eaux pluviales urbaines	Au sens de l'article L. 2226-1 du CGCT.

Compétences optionnelles	
Action sociale	Action sociale d'intérêt communautaire.
Sports et culture	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.
Environnement	Lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.
Aménagement	Création ou aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

Compétences facultatives	
Petite enfance	Intégralité de la compétence petite enfance (crèches, relais assistants maternels, haltes garderies, etc.) sur le territoire des communes de Claye-Souilly, Compans, Dammartin-en-Goële, Gressy, Juilly, Le Mesnil-Amelot, Longperrier, Mauregard, Mitry-Mory, Moussy-le-Neuf, Moussy-le-Vieux, Othis, Rouvres, Saint-Mard, Thieux, Villeneuve-sous-Dammartin et Villeparisis.
Environnement et cadre de vie	Constitution de réserves foncières pour la préservation d'espaces naturels ouverts présentant un intérêt en termes de paysage, de biodiversité et de cadre de vie, figurant au schéma régional de cohérence écologique et dans les documents de la trame verte et bleue déjà élaborés et qui seront repris ultérieurement au Schéma de cohérence territoriale de la communauté d'agglomération ; aménagement, gestion et entretien desdits espaces naturels ; participation à la gestion et à l'entretien de l'espace naturel régional de la forêt d'Écouen, de la forêt de Claye-Souilly et le Bois du Moulin des Marais à Mitry-Mory, selon des modalités définies par le conseil communautaire ; maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, lutte contre l'érosion des sols.

Coopération décentralisée	Soutien à des opérations de coopération décentralisée cofinancées par des fonds publics (État français, Union européenne, pays étrangers territoires d'intervention, établissements publics français et étrangers).
Culture et patrimoine	Études, recherches, valorisation, conservation et ingénierie dans le domaine de l'archéologie et du patrimoine ; mise en réseau des bibliothèques – médiathèques intercommunales, municipales et associatives du territoire ; travaux de recherche et de valorisation sur l'histoire, l'architecture et les paysages du territoire ; mise en réseau des cinémas arts et essai, communaux et associatifs du territoire et développement des actions de diffusion et de médiation ; actions de diffusion et de médiation ayant un fort rayonnement sur le territoire intercommunal dans le domaine du spectacle vivant, de la création numérique, de l'éducation artistique et culturelle ; participation aux projets innovants de médiation, de valorisation du patrimoine, d'actions culturelles ou d'éducation artistique et culturelle ayant un rayonnement intercommunal portés par des équipements communaux à travers des fonds de concours de fonctionnement selon les critères validés par le conseil communautaire ; participation aux projets innovants de médiation, de valorisation du patrimoine, d'actions culturelles ou d'éducation artistique et culturelle ayant un rayonnement intercommunal portés par des communes ou structures culturelles à statut associatif à travers des conventions de partenariat selon des critères validés par le conseil communautaire.
Transports	Participation aux frais de transports scolaires et étudiants selon des modalités définies par le conseil communautaire.
Sports	Organisation de manifestations sportives et de loisirs ayant un fort rayonnement ; bourse d'aide aux sportifs de haut niveau (critères, listes et montants fixés chaque année par délibération du conseil communautaire) ; natation scolaire : transport des élèves dans les conditions définies par le conseil communautaire ; participation aux frais d'adhésion des habitants de la communauté d'agglomération Roissy - Pays de France, aux associations sportives intercommunales selon des modalités définies par le conseil communautaire ; développement d'un projet pédagogique d'enseignement du golf, selon des modalités définies par le conseil communautaire.

Annexe n° 2. Le rattachement des charges et produits

Rattachements des charges	2018	2019	2020	2021	2022
c/ 408 Fournisseurs - Factures non parvenues	504 617	580 683	1 249 830	781 643	2 326 284
+ c/4286 Personnel - Autres charges à payer	0	0	4 136	0	0
+ c/4386 Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	2 684	0
+ c/4486 Etat - Charges à payer	1 379	4 441	20 709	6 181	0
+ c/4686 Divers - Charges à payer	0	11 894	75 659	77 339	0
= Total des charges rattachées	505 996	597 018	1 350 334	867 847	2 326 284
Charges de gestion	38 248 791	38 285 015	38 361 005	38 444 393	42 042 971
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	<i>1,3</i>	<i>1,6</i>	<i>3,5</i>	<i>2,3</i>	<i>5,5</i>
Charges effectivement rattachées au CA de l'exercice N	1 119 310	1 152 133	1 850 943	1 316 067	2 772 365
<i>Différence des rattachements de l'ordonnateur / aux factures non parvenues au comptable</i>	<i>613 314</i>	<i>555 115</i>	<i>500 608</i>	<i>448 220</i>	<i>446 081</i>
Rattachements des produits	2018	2019	2020	2021	2022
c/418 Produits non encore facturés	79 621	219 830	226 338	413 110	117 700
+ c/4287 Personnel - Produits à recevoir	0	35 000	35 000	180 000	0
+ c/4387 Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	11 400	0	0	25 000
+ c/4487 Etat - Produits à recevoir	9 000	54 900	811 214	753 067	0
+ c/4687 Divers - Produits à recevoir	0	0	84 059	64 059	64 059
= Total des produits rattachés	88 621	321 130	1 156 611	1 410 236	206 759
Produits de gestion	46 945 524	46 677 260	46 877 982	47 008 140	49 124 938
<i>Produits rattachés en % des produits de gestion</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>2,5</i>	<i>3,0</i>	<i>0,4</i>
Produits effectivement rattachés au CA de l'exercice N	88 621	321 130	1 156 611	1 410 236	626 759
<i>Différence des rattachements de l'ordonnateur / aux recettes non parvenues au comptable</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>420 000</i>
Différence (produits - charges rattachées) au compte de gestion	- 417 375	- 275 888	- 193 723	542 389	- 2 119 525
<i>Différence (produits -charges rattachées) au compte administratif</i>	<i>- 1 030 689</i>	<i>- 831 003</i>	<i>- 694 332</i>	<i>94 073</i>	<i>- 2 145 606</i>
Résultat de l'exercice	4 484 582	4 152 932	4 324 203	4 951 170	91 200
<i>Différence en % du résultat (sur la base du compte de gestion)</i>	<i>- 9,3</i>	<i>- 6,6</i>	<i>- 4,5</i>	<i>11,0</i>	<i>- 2 324</i>

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

Annexe n° 3. Exécution en investissement 2018-2022

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses					
Montants des crédits ouverts au 31/12/N	25 433 570	31 526 408	21 561 875	22 190 307	29 765 683
Mandats émis	15 299 533	26 022 983	12 049 085	12 677 314	19 583 011
Taux de réalisation de l'exercice en investissement (en %)	60,2	82,5	55,9	57,1	65,8
RAR ¹¹⁰ au 31/12/N (en €)	5 724 192	3 845 765	2 568 229	1 830 918	3 737 387
RAR au 31/12/N en % des crédits ouverts	22,5	12,2	11,9	8,3	12,5
Crédits annulés	4 409 845	1 657 660	6 944 560	7 682 075	6 326 439
Part des annulations en % des crédits ouverts	17,3	5,3	32,2	34,6	21,2
Recettes					
Montants des crédits ouverts au 31/12/N	9 897 986	27 210 048	23 230 951	13 818 750	16 220 087
Titres émis	3 902 814	19 492 329	16 524 124	9 789 713	11 124 083
Taux de réalisation de l'exercice en investissement (en %)	39,4	71,6	71,1	70,8	68,6
RAR au 31/12/N (en €)	906 383	3 373 368	5 282 252	2 158 087	1 811 750
RAR au 31/12/N en % des prévisions totales	9,2	12,4	22,7	15,6	11,2
Crédits annulés	5 088 789	4 344 351	1 424 576	1 870 950	3 284 255
Part des annulations en % des crédits ouverts	51,4	16,0	6,1	13,5	20,2

Source : CRC Île-de-France, d'après les budgets primitifs et les comptes administratifs

¹¹⁰ Restes à réaliser.

Annexe n° 4. Liste des marchés publics analysés par la chambre

N° marché	Objet du marché	N° et objet lot	Année de passation	Service chargé de la passation	Montant global du marché en € HT (avenant compris)
18M0006	Maître d'œuvre requalification stade Delaune	Lot unique	2018	DGA services techniques	307 388
18M0036	Requalification du Stade Delaune	1 Démolition, terrassement	2018	DGA services techniques	4 322 168
		2 Éclairage	2018	DGA services techniques	
		3 Fontainerie	2018	DGA services techniques	
		4 Plantations, clôtures, arrosage	2018	DGA services techniques	
		5 Aires de jeux	2018	DGA services techniques	
18M0053	Extension du système de vidéoprotection sécurisation des écoles	Lot unique	2018	Police municipale	220 000
18M007	Location de cars	Lot unique	2018	Direction garage/voirie/transports	310 400
20M0016		Lot unique	2020	Direction garage/voirie/transports	22 200
20M0025		Lot unique	2020	Direction garage/voirie/transports	66 600
21M0014		Lot unique	2021	Direction garage/voirie/transports	133 200
22M0013		Lot unique	2022	Direction garage/voirie/transports	54 750
21M008	Prestations de géomètres	1 Prestations foncières	2021	DGA services techniques	90 000
		2 Prestations topographiques	2021	DGA services techniques	120 000
21M0033	Refonte de la charte graphique de la commune	Lot unique	2021	Direction de la communication	29 150
21M0022	Concours de maîtrise d'œuvre pour la réalisation du nouveau centre technique municipal	Lot unique	2021	DGA services techniques	756 410
22M0012	Marché de maîtrise d'œuvre complexe sportif Baquet	Lot unique	2022	DGA services techniques	208 000
22M0027	Aménagement de jardins familiaux	1 VRD-Clôture-Plantation	2022	DGA Services techniques	310 962
		2 Infrastructures et mobilier en bois	2022	DGA Services techniques	130 650

Annexe n° 5. Glossaire des sigles

AC	Attribution de compensation
BA	Budget annexe
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
BP	Budget principal
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CARPF	Communauté d'agglomération Roissy-Pays de France
CCAP	Cahiers des clauses administratives particulières
CCP	Code de la commande publique
CCSPL	Commission consultative des service publics locaux
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CGCT	Code général des collectivités territoriales
DGA	Directeur général adjoint
DGS	Directeur général des services
DSP	Délégation de service publique
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalents temps plein
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
GIPA	Garantie individuelle pour le pouvoir d'achat
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
PPI	Programme pluriannuel d'investissement
PPP	Partenariat public privé
Rifseep	Régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SIAH	Syndicat mixte pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation

RÉPONSE DU MAIRE DE GOUSSAINVILLE

(*)

(*) 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
Ile-de-France
Monsieur Thierry Vaught
Président
6, Cours des Roches
Noisiel
BP 187
77 315 Marne la Vallée Cedex 2

Goussainville, le 30 novembre 2023

Objet : réponse de la Ville de Goussainville au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune pour les exercices 2018 et suivants

Monsieur le Président,

Le 17 janvier 2023, en application des articles L. 211-3 et R. 243-1 du code des juridictions financières, la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France a informé l'ordonnateur de la Ville de Goussainville de sa décision de procéder à l'examen des comptes et de la gestion de la commune pour les exercices 2018 et suivants.

Le rapport d'observations provisoires produit à l'issue de ce contrôle m'a été notifié le 30 juin 2023.

En application de l'article L243-2 du code des juridictions financières, dans le délai d'un mois qui lui était imparti, la commune de Goussainville a produit le 28 juillet 2023 un document exhaustif à destination de la Chambre afin d'apporter des éléments de précision et réponses aux différentes observations formulées.

Le 3 novembre 2023, le premier rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes de gestion de la commune de Goussainville m'a été notifié.

Conformément à l'article L243-5 du code des juridictions financières, le présent courrier me permet de formuler une réponse à la Chambre afin d'apporter les ultimes précisions et éléments d'explication aux observations formulées par les magistrats.

Je prends acte qu'un document final, constitué du rapport d'observations définitives ainsi que de la présente réponse de l'ordonnateur, me sera notifié afin d'être présenté aux membres de l'assemblée délibérante. Une fois cette formalité effectuée, ledit document sera public et communicable à chaque citoyen en faisant la demande.

Comme j'y ai veillé avec le plus grand soin à chaque étape de la procédure, le caractère confidentiel avant la publicité du rapport sera scrupuleusement respecté et protégé.

Ce contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Goussainville, pour lequel je remercie les magistrats de la Chambre, et les différents échanges qui l'ont alimentés, ont permis de mettre en exergue différents axes d'améliorations significatives en matière de production, de suivi et de contrôle du respect des procédures administratives au sein de la collectivité de Goussainville.

La commune a pleinement pris acte des rappels et recommandations de la chambre et a d'ores et déjà mis en place plusieurs actions correctives afin de répondre concrètement, rapidement et durablement à ces problématiques administratives identifiées :

- Elaboration et déploiement d'une stratégie financière permettant d'optimiser les charges de fonctionnement tout en recherchant des ressources supplémentaires ;
- Elaboration et déploiement d'une stratégie de pilotage et d'optimisation de la masse salariale ;
- Création d'un poste dédié au contrôle de gestion afin de veiller à la maîtrise de la dépense publique, notamment à travers l'élaboration et le déploiement d'outils d'évaluation de la politique publique et un accompagnement quotidien des services municipaux ;
- Renforcement du plan d'action contre l'absentéisme, afin de compléter la première mesure consistant en une retenue sur le régime indemnitaire en cas d'absence (délibération du 20 décembre 2022) et dont « l'effet significatif » a été relevé par la chambre ;
- Elaboration en cours de guides internes des procédures d'achat et de la commande publique permettant une diffusion plus générale de la culture juridique et favorisant la simplification des procédures auprès des services de la collectivité. Ce guide s'adressera aussi bien aux agents de la collectivité, qu'aux élus municipaux siégeant dans les instances telle que la CAO ;
- Production d'une délibération visant à encadrer le statut de vacataire sur la commune au premier trimestre 2024.

L'ensemble de ces documents structurants et indispensables au bon pilotage de l'action administrative au quotidien ont évidemment vocation à être pérennisés dans leurs usages par la Direction Générale de la collectivité ainsi que les différents services directement concernés.

Concernant la situation financière et budgétaire de la collectivité, l'ordonnateur tient d'abord à rappeler le contexte socio-économique du territoire, par ailleurs parfaitement identifié par la chambre qui évoque une « *population peu aisée* » dans sa présentation générale.

Dans un contexte de paupérisation croissante et de difficultés accrues par un territoire trop enclavé (seulement deux sorties de ville pour une commune de 33000 habitants) et à l'attractivité réduite (nuisances liées à la proximité de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, centre-ville sans cohérence urbanistique, manque d'espaces verts, faible diversité de l'offre commerciale), l'ordonnateur porte une politique d'aménagement dynamique, car nécessaire. Cette politique de dynamisation et de modernisation du territoire aspire à renforcer la mixité sociale en attirant, à terme, une nouvelle population plus aisée au sein de la commune, tout en favorisant la décohabitation et inciter les jeunes actifs Goussainvillois à demeurer sur le territoire. Voilà pourquoi la politique d'investissement de la commune de Goussainville est « *ambitieuse* », comme le relève la chambre.

En réponse aux observations des magistrats, l'ordonnateur a travaillé au resserrement du programme pluriannuel d'investissement 2021-2026, passant de 95 à 53M€ (soit une réduction de 42M€) afin de le rendre soutenable. Il s'agit de préserver trois opérations d'aménagement prioritaires :

- le désenclavement du territoire avec une nouvelle sortie de ville ;
- l'amélioration du cadre de vie avec la réhabilitation du Plateau Sportif Jean Moulin jouxtant trois quartiers (dont deux en périmètre Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville), afin d'en faire un parc urbain ;
- l'attractivité du territoire avec l'aménagement du quartier de la Gare porté avec la communauté d'agglomération Roissy Pays de France.

Afin d'assurer la soutenabilité de ce programme pluriannuel d'investissement, la commune a d'ores et déjà impulsé les stratégies financière et d'optimisation de la masse salariale mentionnées *supra*.

L'impulsion d'un travail scrupuleux afin d'optimiser les charges à caractère général et les charges de personnel, notamment à travers des réunions mensuelles de pilotage en présence de l'ordonnateur, la mutualisation d'actions municipales et l'optimisation des recrutements a produit des résultats significatifs pour l'exercice budgétaire 2023, comme l'illustrent les projections suivantes :

	BP 2023	Prévisions d'atterrissage
011 : charges générales	11 082 972,50	9 700 000,00
012 : charges de personnel	31 949 242,00	30 495 242,00
65 : autres charges	3 139 481,00	2 700 000,00

Les économies réalisées sur l'année 2023 en section de fonctionnement représenteraient ainsi un montant de plus de 3,2M€. A cela s'ajoute une recette inattendue : 1,7M€ au titre du filet de sécurité mis en place par le Gouvernement pour lutter contre l'inflation.

Ces premiers résultats plus qu'encourageants ont vocation à être pérennisés lors de l'exercice 2024. Dans le cadre de l'élaboration du budget primitif en cours par les services de la collectivité, il a été acté un cadrage grâce à une logique d'enveloppe plafonnée, tant pour les charges à caractère général que pour les charges de personnel.

Cette maîtrise des charges de fonctionnement, conjuguée à une recherche accrue de recettes autres que la fiscalité locale (notamment les subventions), permettront de garantir la soutenabilité du Plan Pluriannuel d'Investissement grâce à des marges reconstituées en matière de capacité d'autofinancement (CAF). Ce plan constitue une politique publique prioritaire pour l'ordonnateur, sans pour autant sacrifier les politiques publiques du territoire, notamment en matière de solidarité.

Concernant les dysfonctionnements relevés par la Chambre en matière de procédures relatives aux achats publics, l'ordonnateur a pris note avec le plus grand sérieux de cette problématique purement administrative qui nuit à l'efficacité de l'action publique. Il a demandé aux services concernés d'élaborer des procédures relatives aux achats et à la commande publique afin de consolider, de fiabiliser et d'harmoniser lesdites procédures, mais aussi de procéder à un recensement annuel des besoins, sur la base d'une nomenclature des achats. Celle-ci permettra d'identifier les tiers et les engagements effectués, dans le respect de la computation des seuils. Cette nomenclature sera basée sur les achats récurrents effectués par les services prescripteurs.

Dans le cadre des deux marchés qui cristallisent ces dysfonctionnements administratifs en termes d'évaluation du besoin et des coûts inhérents, à savoir les constructions d'un Centre Technique Municipal et d'un bâtiment au sein du Complexe Maurice Baquet, face aux difficultés soulevées par la Chambre et dans le contexte du resserrement du Programme Pluriannuel d'Investissement détaillé *supra*, la collectivité a décidé de procéder à la résiliation anticipée de ces marchés pour motif d'intérêt général, respectivement en date du 7 juillet 2023 et du 4 mai 2023.

Concernant enfin la réalisation des travaux d'aménagement des jardins familiaux, l'ordonnateur a rapidement pris acte du dysfonctionnement des services qui n'avaient pas anticipé la réalisation d'une analyse des sols, cette dernière ayant été réalisée à un stade tardif du projet. Sans excuser cette négligence, la commune tient à rappeler à la chambre le contexte historique et géographique de la parcelle utilisée pour ce projet.

Propriété d'Aéroports de Paris jusqu'au rachat par la commune en 2009 (dans le cadre des cessions foncières des propriétés situées au Vieux Pays pour un euro symbolique), la parcelle utilisée pour les jardins familiaux a toujours été exploitée dans le cadre de cultures

maraichères, comme l'illustrent les vues aériennes du site contenues par la plateforme nationale GéoPortail. Par ailleurs, de l'aveu même de l'ARS dans son courrier de recommandation en date du 17 novembre 2023, le site des jardins familiaux n'est pas identifié comme site et sol pollué (BASOL), ni comme ancien site industriel ou d'activité potentiellement polluante (CASIAS).

Par ailleurs, la parcelle se situe à proximité immédiate d'un vaste champ dédié à la culture agricole conventionnelle de blé. Un champ de culture agricole conventionnelle de pommes de terre est également implanté à 200 mètres des jardins familiaux. Les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), polluant dépassant légèrement les seuils repères du guide REFUGE utilisé par la collectivité dans le cadre du projet, disposent d'une « *aptitude au transport sur une longue distance* » et sont « *produits principalement par combustion des matières organiques* (combustion d'énergie fossile, feux de forêts) » selon le site internet du portail public notre-environnement.

Dans le cas d'espèce, en l'attente des études complémentaires évoquées *supra*, il est crédible de supposer un impact de l'activité aéroportuaire à proximité immédiate de la commune sur le taux de HAP. Dès lors, à titre comparatif et dans une démarche empirique, la commune s'interroge sur les taux de HAP présents dans les différents champs de culture agricole conventionnelle présents sur son territoire.

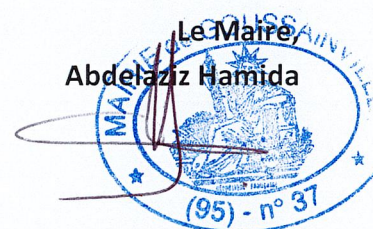
A titre comparatif, à l'échelle des régions Ile de France et Normandie, dans le cadre d'une étude commandée en juin 2021 par l'ADEME, l'Etat, la Vallée de la Seine et les deux régions précitées, relative au projet GeoBaPa d'élaboration du référentiel de fond pédogéochimique du bassin parisien, des prélèvements ont été effectués sur différents types de sols, tant dans leur composition géologique que leur occupation. Il y a notamment été prélevé des terres dédiées à l'agriculture. La valeur repère y est de 10 mg/kg, contre 1 dans le guide REFUGE et les valeurs seuils de l'ARS, soit un seuil 10 fois plus élevé. De nombreux relevés de sols à occupation agricole majoritaire, en pages 36 et 37 dudit rapport, dépassent largement ce seuil déjà dix fois supérieur aux seuils repères utilisés par la commune.

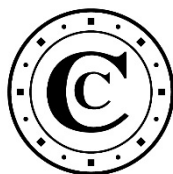
Cependant, nonobstant cette démarche empirique comparative quant à la pollution des sols dédiés aux activités privées sur son territoire (culture agricole, potagers dans des jardins d'administrés) et celle des jardins familiaux, la commune a pris avec le plus grand sérieux les retours respectifs de la Chambre et de l'ARS. En effet, même s'il n'existe aucune obligation réglementaire en la matière, le principe de précaution applicable aux hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) doit être traité avec le plus grand sérieux.

L'ordonnateur a donc demandé aux services municipaux de faire procéder, conformément à la demande formulée par l'ARS, à la réalisation d'études complémentaires, notamment une Etude Quantitative des Risques Sanitaires (EQRS) afin d'envisager la mise en place d'un plan de gestion conforme aux attendus de l'agence.

Tels sont les éléments que la commune de Goussainville tient à adresser à la chambre dans le cadre de la clôture de ce contrôle des comptes et de la gestion pour les exercices 2018 et suivants.

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





« 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