



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
ET SA REPONSE**

**COMMUNE DE
CHENNEVIÈRES-SUR-MARNE**

(Val-de-Marne)

Exercices 2018 et suivants

Observations
délibérées le 12 février 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	5
PROCÉDURE.....	6
OBSERVATIONS	7
1 PRÉSENTATION ET ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Présentation générale	7
1.1.1 Une population en augmentation en 2024 alors qu'elle était en diminution auparavant	7
1.1.2 Des équipements publics et de grands projets structurants	8
1.2 Les relations avec l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir et la Métropole du Grand Paris.....	9
2 L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DE LA COMMUNE	12
2.1 Le conseil municipal fonctionne de façon satisfaisante mais la délégation de pouvoir sans limite accordée au maire en certaines matières doit être précisée	12
2.2 Les services ont été réorganisés en 2021 sans création par délibération des emplois fonctionnels et un rattachement de la direction de la communication au cabinet	13
2.2.1 Des services réorganisés en 2021 mais des emplois fonctionnels restant à créer par délibération	13
2.2.2 Un organigramme à modifier concernant le rattachement au cabinet de la direction de la communication	14
2.2.3 Une gestion des collaborateurs de cabinet critiquable entre novembre 2020 et janvier 2021	14
2.2.4 Un outil de pilotage stratégique initié en 2023 : les fiches action.....	15
2.3 La gestion budgétaire et comptable	15
2.3.1 Une gestion des autorisations de programme et crédits de paiement à améliorer dans le cadre du nouveau règlement budgétaire et financier	15
2.3.2 Des délais de paiement satisfaisants.....	16
2.3.3 Un contrôle à renforcer sur les régies.....	17
2.4 La commande publique et les délégations de service public	17
2.4.1 Une commande publique qui s'appuie sur des outils de pilotage mais des achats « hors marché » importants	17
2.4.2 Des informations sur les délégations de service public à rendre plus transparentes	19
2.5 La commune veut renforcer la protection de ses systèmes d'information	21
2.6 Le suivi des relations avec les tiers peut être amélioré.....	21
2.6.1 Les garanties d'emprunt et participations à des organismes	21
2.6.2 Les subventions de fonctionnement aux tiers.....	22
2.7 Le contrôle interne peut être davantage développé	24
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	25
3.1 Des outils de pilotage à compléter concernant les lignes directrices de gestion	25
3.2 Une masse salariale maîtrisée mais une cohérence des données d'effectifs à assurer....	26

3.3	Une rémunération qui repose, depuis 2018, sur le Rifseep ainsi que sur des primes et des avantages en nature dont certains sont à régulariser.....	28
3.3.1	Le régime indemnitaire.....	28
3.3.2	Les avantages en nature.....	29
3.4	Un temps de travail réformé en 2022.....	31
3.5	Des heures supplémentaires à mieux contrôler.....	32
3.6	Des comptes épargne-temps en forte augmentation.....	32
3.7	Un absentéisme dont les données sont à fiabiliser.....	33
4	LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	34
4.1	La fiabilité de l'actif patrimonial est à renforcer.....	34
4.2	La qualité des comptes doit être améliorée.....	36
4.2.1	Des provisions à constituer, en particulier au regard des créances.....	36
4.2.2	Les autres sujets d'amélioration comptable.....	37
4.3	Une prévision budgétaire problématique en investissement.....	38
4.4	Le contenu et la transparence des informations budgétaires sont perfectibles.....	39
4.4.1	Un contenu des documents budgétaires pouvant être amélioré.....	39
4.4.2	Un accès aux informations budgétaires publiées sur le site internet de la commune à faciliter.....	39
5	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	40
5.1	La stratégie financière de la commune.....	40
5.2	Une situation financière 2018-2022 en voie d'assainissement mais qui demeure fragile.....	41
5.2.1	Les produits de gestion.....	41
5.2.2	Les charges de gestion.....	42
5.2.3	La capacité d'autofinancement et l'impact de la crise sanitaire (2020-2021) et de la crise énergétique (2022).....	43
5.2.4	L'investissement.....	44
5.2.5	La dette et le fonds de roulement.....	46
5.3	Les tendances 2023-2027.....	48
5.3.1	Le budget 2023.....	48
5.3.2	Les projections jusqu'en 2027.....	50
6	LA POLITIQUE COMMUNALE DE LA PETITE ENFANCE.....	51
6.1	Le contexte du recours à la délégation de service public.....	51
6.2	L'objet du contrat et ses implications financières et comptables.....	52
6.3	La qualité de service pour l'utilisateur et le contrôle du délégataire.....	54
	ANNEXES.....	57

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Chennevières-sur-Marne pour les exercices 2018 et suivants.

Une population en augmentation en 2024 alors qu'elle était en légère diminution auparavant malgré des projets structurants, dans un environnement institutionnel complexe

Située dans le département du Val-de-Marne, la commune, dont la population comptait 18 115 habitants en 2023, en baisse de près de 1 % par rapport à 2012, voit celle-ci croître en 2024, à 18 468 habitants. Les grands projets en cours sur son territoire visent à renforcer son attractivité et sa mixité sociale.

Elle est membre, depuis leur création en 2016, de l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir, qui s'est substitué à l'ancienne communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne dont elle faisait partie, et de la métropole du Grand Paris (MGP). Ses relations avec l'EPT et la MGP apparaissent complexes en termes de flux financiers.

Des pistes d'amélioration dans la gestion de la commune

S'il se réunit régulièrement, le conseil municipal devrait préciser les limites de la délégation accordée au maire en matière de fixation des tarifs, ce qui devrait être fait début 2024. Les services communaux ont été réorganisés en 2021 et la commune s'appuie, depuis 2023, sur des fiches action à des fins de pilotage stratégique. À la suite du contrôle de la chambre, la direction de la communication a été rattachée hiérarchiquement au directeur général des services (DGS), conformément au droit. Par ailleurs, les emplois fonctionnels, tels que celui de DGS, doivent être créés par délibération, ce qui devrait être fait début 2024.

En matière de ressources humaines (RH), la commune a su mettre en œuvre les principaux chantiers prévus par la loi comme en 2018, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, ou encore en 2022 la fixation de cycles de temps de travail conformes à la durée légale. Sa masse salariale est maîtrisée et le poids de celle-ci dans les charges courantes est faible, même si cette faiblesse résulte en partie de l'externalisation de plusieurs services publics. Néanmoins, des pistes de progrès existent concernant le contrôle effectif du temps de travail et des heures supplémentaires, qui pourrait s'appuyer sur un logiciel du temps de travail, la complétude des lignes directrices de gestion, la régularisation d'avantages en nature, en cours à la suite du présent contrôle, ou encore la fiabilisation de données RH, notamment des effectifs ou de l'absentéisme.

La commune dispose d'outils et de procédures budgétaires ainsi qu'en matière de commande publique. Ses délais de paiement sont satisfaisants. En raison d'anomalies, les régies mériteraient d'être davantage contrôlées. Si elle a adopté, en septembre 2023, un règlement budgétaire et financier en vue du passage au référentiel budgétaire et comptable M57, elle devra veiller à sa bonne application, en particulier concernant la gestion des autorisations de programme et crédits de paiement. Enfin, elle doit respecter l'ensemble des règles encadrant les subventions aux tiers et, notamment, recenser, chaque année, les aides en nature. La commune s'est engagée à suivre ces observations.

Ces différents sujets rendent légitime une réflexion sur un renforcement des dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques au sein de la commune.

Une qualité comptable à améliorer et une situation financière encore fragile

En matière de fiabilisation du patrimoine, la commune doit intégrer régulièrement à son actif les immobilisations achevées et mettre ses données d'inventaire en cohérence avec celles du comptable public. Ce travail a commencé. Elle doit également constituer des provisions afin de couvrir tous les risques identifiés. Elle a prévu de le faire au budget primitif 2024. Si ses taux d'exécution budgétaire sont satisfaisants concernant la section de fonctionnement, leur niveau apparent supérieur à 100 % en investissement illustre une prévision et/ou un pilotage perfectible en la matière, et ce, dès l'adoption des budgets primitifs.

Par ailleurs, la commune peut améliorer le contenu et la transparence de ses informations budgétaires et comptables au regard de certaines annexes réglementaires ainsi que la facilité d'accès à son site internet. Elle s'y est engagée.

Enfin, si son épargne brute, qui a chuté à 2,6 M€ en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, s'est reprise depuis et atteint 7,4 M€ en 2022, un niveau satisfaisant car supérieur à celui de 2018 (5,8 M€) et représentant plus de 22 % de ses produits, elle n'est pas suffisante pour financer une politique d'investissement volontariste, avec un montant de dépenses d'équipement par habitant de 623 € en 2022 (947 € en 2021) contre une moyenne de la strate démographique d'appartenance de 360 €. La commune a donc cherché d'autres sources de financement, notamment l'emprunt, ce qui explique le doublement de sa dette depuis 2018. En 2022, celle-ci s'élève à 50,2 M€, ce qui représente un montant par habitant de 2 768 € quand la moyenne de strate est de 801 €. Depuis 2018, sa capacité de désendettement s'est dégradée, pour atteindre 6,8 ans en 2022, contre une moyenne de 4,2 ans pour les communes de la strate. Elle pourrait légèrement se détériorer en 2023 et se rapprocher des 7 ans. Dans ces conditions, et même si elle a reconstitué son fonds de roulement à un niveau surabondant aux vues de ses futurs investissements, la commune ne peut qu'être invitée à poursuivre la maîtrise de ses charges et adapter le niveau de ses dépenses d'équipement à ses capacités budgétaires afin de maintenir ses équilibres financiers sur les prochaines années.

Un service public communal de la petite enfance entièrement délégué depuis 2021, dont le contrôle est à renforcer

Se fondant sur une étude économique et qualitative, la commune a fait le choix, fin 2021, de déléguer, pour une durée de cinq ans, l'exploitation de l'ensemble de son service public de la petite enfance qui comprend un réseau d'assistants maternels, un lieu d'accueil enfants-parents et quatre crèches ou multi-accueils, alors que ce mode de gestion ne concernait, auparavant, qu'un seul établissement. En raison de l'accroissement du périmètre, sa contribution financière au nouveau concessionnaire a été accrue, passant d'un peu moins de 0,3 M€ par an jusqu'en 2021, à plus de 0,9 M€ en 2022.

La situation déficitaire des quatre crèches ou multi-accueils en 2022, alors que les comptes d'exploitation prévisionnels du concessionnaire prévoient un excédent, doit inciter la commune à lui demander un plan d'action visant à rétablir son équilibre financier.

Selon les enquêtes du concessionnaire, les taux de satisfaction des familles sont élevés en 2022, mais le nombre de répondants est limité. De plus, les résultats sont contrastés en termes de taux d'occupation et de coûts de revient, pour lesquels les objectifs contractuels ne sont pas encore atteints ; ils sont même, pour certains, en retrait par rapport à 2019.

Dès lors, même si les résultats pourraient être meilleurs en 2023, la commune doit renforcer son contrôle du respect, par le concessionnaire, de tous ses engagements contractuels sur la période restante du contrat. Elle s'y est engagée.

La chambre régionale des comptes formule huit recommandations, dont sept de régularité et une de performance.

RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITE ET DE PERFORMANCE¹

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Sept recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Délibérer sur la création d'emplois fonctionnels, conformément aux articles L. 313-1 et L. 412-5 du code général de la fonction publique. 13

Recommandation régularité 2 : Mettre un terme au versement de la prime annuelle de fin d'année aux collaborateurs de cabinet, conformément aux articles 5 et 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. 29

Recommandation régularité 3 : Régulariser immédiatement l'attribution des véhicules de fonction et de service, ainsi que les avantages en nature liés aux véhicules de fonction qui n'ont pas été déclarés, conformément aux articles L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales, 82 du code général des impôts, et L. 242-1 du code de la sécurité sociale. 31

Recommandation régularité 4 : Respecter l'ensemble des règles qui s'appliquent en matière d'heures supplémentaires, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. 32

Recommandation régularité 5 : Tenir un inventaire physique et comptable exhaustif et cohérent avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57. 35

Recommandation régularité 6 : Constituer des provisions pour l'ensemble des risques identifiés, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales. 37

Recommandation régularité 7 : Renseigner correctement, chaque année, les annexes du compte administratif, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales. 39

Une recommandation de performance :

Recommandation performance 1 : Renforcer, sur la période restante du contrat, le contrôle sur le concessionnaire de l'exploitation du service public communal de la petite enfance concernant le respect, par celui-ci, de l'ensemble des engagements contractuels. 56

¹ Les recommandations de régularité sont des rappels au droit.
Les recommandations de performance visent à améliorer la gestion de la commune.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Chennevières-sur-Marne (Val-de-Marne), à compter de l'exercice 2018, a été ouvert, le 19 juin 2023, par courrier du président de la chambre régionale des comptes Île-de-France adressé à M. Jean-Pierre Barnaud, maire et ordonnateur en fonctions sur la période. Un entretien de début de contrôle a eu lieu avec ce dernier le 13 juillet 2023.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé avec M. Barnaud le 25 octobre 2023.

Lors de sa séance du 6 novembre 2023, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires qui ont été notifiées à l'ordonnateur le 21 décembre 2023. Des extraits du rapport ont été envoyés au dirigeant de la société titulaire du contrat de délégation de service public de la petite enfance en tant que tiers concerné.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre régionale des comptes a arrêté, lors de sa séance du 12 février 2024, les observations définitives qui suivent.

« 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 PRÉSENTATION ET ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

1.1.1 Une population en augmentation en 2024 alors qu'elle était en diminution auparavant

S'étendant sur 5,3 km², la commune de Chennevières-sur-Marne est située à 15 km au sud-est de Paris, dans le département du Val-de-Marne. Elle est notamment voisine des communes de Saint-Maur-des-Fossés (à l'ouest) et de Champigny-sur-Marne (au nord). La commune est desservie par le RER A, des bus et des navettes ainsi que par plusieurs routes départementales, dont la RD4 qui a la particularité de couper la commune en deux parties.

Carte n° 1 : Situation géographique de Chennevières-sur-Marne



Source : CRC d'après les sites internet de géolocalisation

Alors que sa population diminuait légèrement depuis une dizaine d'années, avec 18 115 habitants en 2023² contre 18 261 en 2012, elle a connu une hausse notable en 2024, à 18 468 habitants. La commune a été surclassée dans la strate démographique supérieure des communes de 20 000 à 40 000 habitants par arrêté préfectoral du 22 décembre 2009, en raison de la présence, sur son territoire, d'un quartier prioritaire au titre de la politique de la ville (QPV du Bois l'Abbé). Par ailleurs, au regard de la construction de logements (chiffrés à environ 150 par an), elle espère atteindre les 19 000 habitants en 2026.

² Population légale 2020 en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Source : Insee. La population avait connu une forte progression durant les années 1960 et 1970, passant de 5 593 habitants en 1962 à 17 561 en 1975.

Ses données les plus récentes³ indiquent un taux de chômage de 13,5 %, supérieur au niveau régional (11,8 %) et national (12,3 %). Le chômage des jeunes (15-24 ans) est de 26,2 %, au-dessus du taux régional (23 %) et national (24,7 %). Le taux de pauvreté de 15 % se situe entre la moyenne nationale (14,5 %) et régionale (15,5 %). Le revenu annuel de vie médian s'élève à 23 320 € dans la commune, montant inférieur à la moyenne régionale (24 490 €) mais supérieur au plan national (22 400 €). Ses données socio-économiques sont donc globalement moins favorables que les moyennes régionales, avec des indicateurs néanmoins plus dégradés dans les quartiers situés à l'est (Bois l'Abbé).

1.1.2 Des équipements publics et de grands projets structurants

La commune dispose d'équipements socio-culturels, de sport et de jeunesse, dont certains sont gérés par l'intercommunalité⁴, de dix écoles et de trois accueils de loisirs, ainsi que de structures d'accueil de la petite enfance (en particulier quatre crèches ou multi-accueils). Elle s'appuie sur un centre communal d'action sociale (CCAS) et dispose aussi d'un patrimoine remarquable : église Saint-Pierre, fort de Champigny⁵, Terrasse de Chennevières.

Sur la période sous revue, les grandes opérations menées concernent, notamment, la rénovation du fort de Champigny, le nouveau groupe scolaire Germaine Tillion et l'espace polyvalent associé Jean Moulin, la rénovation du groupe scolaire Moulin à vent, la création d'une maison de l'animal, le projet Corot⁶ et l'entretien et la rénovation de la voirie, de l'éclairage et des bâtiments publics (dont le théâtre, l'église, le centre social municipal), notamment sous l'angle de la performance énergétique.

La commune est également partie prenante du contrat d'intérêt national (CIN), signé en 2018, associant l'État et plusieurs opérateurs publics et privés, dont l'objectif est de développer un territoire de 150 hectares (dont 40 sur la commune), ainsi que du projet de transport en commun en site propre Altival, qui lui est lié, porté par le département. Concernant le CIN, celui-ci inclut un projet de zone d'aménagement concerté (Zac), la Zac du fort (ou « entrée de ville nord »), dans une démarche de développement durable (création de 1 300 logements, de commerces, de jardins, de mobilités douces).

Enfin, la commune dispose d'un contrat de ville centré sur le quartier du Bois l'Abbé⁷, au titre de la politique de la ville dont la compétence est désormais exercée par l'intercommunalité, avec un soutien de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Les projets autour de la RD4 (logements, commerces) participent, notamment, au développement de ce quartier. Plus largement, la commune est engagée aux côtés de l'EPT et de partenaires dans un projet de renouvellement urbain dont la convention pluriannuelle, approuvée par le conseil municipal en décembre 2023, devrait être signée en 2024.

³ Données 2020 en vigueur au 1^{er} janvier 2023 au sens du recensement de l'Insee.

⁴ La médiathèque Albert Camus, le conservatoire Émile Vilain et la piscine des Bordes. Les équipements qui sont restés communaux comprennent le théâtre Roger Lafaille, le centre social La Colline, le point information jeunesse (et un club pour les 11-17 ans), le centre omnisports, des gymnases, stades et city stades.

⁵ Le fort, situé sur la commune de Chennevières-sur-Marne, doit son nom au fait qu'il était destiné à protéger la plaine de Champigny. Concernant l'église (XIII^{ème} siècle), celle-ci a été classée par les monuments historiques en 1925.

⁶ Projet immobilier (construction de 90 logements privés), en lieu et place de l'ancien groupe scolaire Corot ; l'une des résidences devrait abriter une crèche privée de 40 berceaux qui serait incluse dans le périmètre de la délégation de service public (DSP) de la petite enfance ; le projet pourrait rapporter 4,7 M€ de recettes de cessions à la commune.

⁷ Quartier au nord de la commune classé « QPV » et partagé avec la commune de Champigny. Le quartier (partie Chennevières-sur-Marne) comprend environ 5 580 habitants. Le quartier du Bois l'Abbé a également été labellisé cité éducative par l'État en 2019. La commune a, enfin, institué huit comités de quartier sur son territoire.

1.2 Les relations avec l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir et la Métropole du Grand Paris

Encadré n° 1 : La MGP et l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir

La MGP a été instaurée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam) et son régime juridique a été modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe). Elle a le statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier. Elle regroupe la commune de Paris, les 123 communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que sept autres communes d'Île-de-France, soit 131 communes en tout. Elle est organisée en 12 territoires qui, outre la ville de Paris, sont dotés de la personnalité juridique et de compétences propres, sous forme d'EPT. D'au moins 300 000 habitants et succédant aux EPCI de la première couronne parisienne, ceux-ci ont la qualité d'EPCI sans fiscalité propre, assimilés à des syndicats de communes. Ainsi, chaque commune membre de la MGP (à l'exception de Paris) appartient à deux EPCI : son EPT de rattachement (sans fiscalité propre) et la MGP. Cette organisation territoriale est unique en France. Dans un référé d'octobre 2017 sur l'organisation territoriale en région Île-de-France, la Cour des comptes a souligné la complexité résultant de l'appartenance des communes à deux niveaux d'intercommunalité indépendants l'un de l'autre. Dans son rapport thématique de janvier 2023 sur l'organisation territoriale de la MGP, elle estime que celle-ci paraît préjudiciable à sa gouvernance et avance des scénarios de réforme.

Les compétences obligatoires de la MGP se répartissent en quatre groupes, dont les trois premiers sont, pour partie, soumis à la définition d'un intérêt métropolitain : l'aménagement de l'espace métropolitain ; la politique locale de l'habitat ; le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

L'EPT Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) comprend les communes des anciennes communautés d'agglomération de Plaine centrale du Val-de-Marne (trois communes) et du Haut Val-de-Marne (sept communes, dont Chennevières-sur-Marne), de la communauté de communes du Plateau Briard (cinq communes) et la commune de Bonneuil-sur-Marne. Il dispose, comme les autres EPT, de compétences propres relevant de cinq domaines prévus par la loi : le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ; la politique de la ville ; l'assainissement et l'eau ; la gestion des déchets ménagers et assimilés ; le plan climat-air-énergie territorial (celui-ci devant être compatible avec le plan métropolitain). Les compétences sont partagées entre la MGP et l'EPT en matière d'environnement, d'habitat, de développement économique et d'aménagement⁸. Deux autres compétences des EPT nécessitent la définition d'un intérêt territorial, ce qu'a fait l'EPT GPSEA s'agissant de la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial⁹ (exemple des équipements de lecture publique) ; l'action sociale d'intérêt territorial, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat qui relève de la MGP. Enfin, l'EPT a repris des compétences héritées des anciennes communautés d'agglomération, telles que la voirie, les transports, ou encore la production florale.

La commune de Chennevières-sur-Marne était membre fondateur, en 2001, de la communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne et lui avait transféré les compétences prévues par la loi, reprises depuis 2016 par l'EPT et/ou la MGP. C'était notamment le cas de l'assainissement et de l'eau, d'une partie de la voirie, des déchets¹⁰, du contrat de ville et de la piscine. Elle a également transféré à l'EPT des équipements culturels déclarés d'intérêt communautaire : médiathèque Albert Camus, conservatoire de musique et de danse Émile Vilain. Ces équipements devraient être regroupés, à terme, dans un pôle culturel construit par l'EPT.

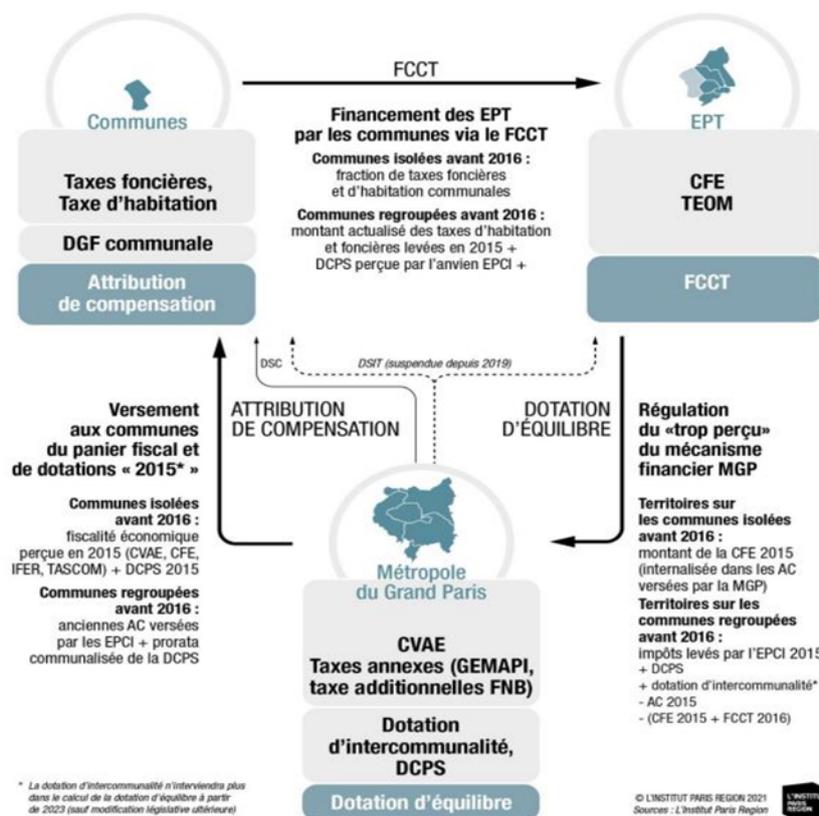
⁸ Le principe est que sont de compétences territoriales toutes les actions que la MGP n'a pas retenues comme relevant de sa compétence d'intérêt métropolitain. En matière d'aménagement, à ce jour, la MGP n'a reconnu d'intérêt métropolitain qu'une opération en cours située à Saint-Ouen, et seulement six opérations nouvelles ; l'EPT est donc pleinement compétent dans ce domaine.

⁹ Aux équipements culturels et sportifs déjà d'intérêt territorial dans les anciennes communautés d'agglomération et repris par GPSEA se sont ajoutés d'autres équipements, dont des médiathèques, soit 45 équipements en tout.

¹⁰ C'est le syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif) qui gère la distribution d'eau potable à Chennevières-sur-Marne, pour le compte de l'agglomération, puis de GPSEA. La commune a approuvé, en 2018, une convention de services partagés au bénéfice de GPSEA pour l'entretien des voies et les parcs de stationnement d'intérêt territorial. Enfin, la compétence traitement des déchets est déléguée au syndicat mixte intercommunal de traitement des déchets urbains du Val-de-Marne (SMITDVUM).

La commune participe aux instances de gouvernance de la MGP et de l'EPT. Son maire a ainsi été élu 7^{ème} et au règlement local de publicité intercommunale. Il est aussi 15^{ème} vice-président de la MGP, délégué aux mobilités et aux circulations douces.

Schéma n° 1 : Flux financiers (fiscalité reversée, dotations) dans le cadre de la MGP



Source : Institut Paris Région

Les flux financiers instaurés entre la commune, la MGP et l'EPT sont d'une extrême complexité¹¹. Les principaux changements intervenus à partir de 2016 concernent le reversement par la MGP à la commune de l'attribution de compensation (AC)¹², et le reversement par la commune à l'EPT, par le biais du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT)¹³, de la part intercommunale de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et non bâties (TFNB), de la dotation de compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle (DCPS), et de la part relative aux transferts de compétences, l'EPT versant à la MGP, une dotation d'équilibre. Trois niveaux de collectivités se partagent donc les produits de la fiscalité locale, avec des flux croisés. Si la commune conserve la fiscalité sur les ménages, la fiscalité économique et la DCPS sont désormais encaissées par la MGP¹⁴. Perçue par l'EPT, la cotisation foncière des entreprises (CFE) devrait l'être par la MGP à partir de 2025.

¹¹ Cf : Rapport de la Cour des comptes « L'organisation territoriale de la métropole du grand Paris », p 93, janvier 2023.
¹² L'AC a été créée par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République afin de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources en contrepartie des charges afférentes aux compétences transférées. Depuis 2016, les AC sont versées aux communes par la MGP sur la base des montants attribués en 2015 par les précédents EPCI de rattachement. En 2018, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a arrêté un montant de charges transférées de 2 247 € concernant Chennevières-sur-Marne, faisant ainsi passer à partir de 2019 son AC à 7,9 M€.
¹³ Défini à l'article L. 5219-5 XI du CGCT, le FCCT constitue une contribution obligatoire de la commune à l'EPT pour assurer le besoin de financement des compétences transférées. Son montant est régulé par la CLECT. Le pacte financier de l'EPT a validé, fin 2021, l'application d'un taux d'actualisation du FCCT de 1,2 % par an, d'où la hausse du montant en 2022.
¹⁴ Les impôts ménage sont la TH, la TFB et la TFNB. La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu la suppression de la TH pour les résidences principales d'ici 2023, compensée par le transfert de la part départementale de la TFB au bloc communal. Concernant la fiscalité économique, il s'agit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe sur les surfaces commerciales, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau, et la taxe additionnelle à la TFNB.

Tableau n° 1 : Fiscalité reversée par la MGP à la commune

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Attribution de compensation versée par MGP	7 913 332	7 911 089	7 911 089	7 911 089	7 911 089

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'ensemble de ces flux s'élève à 7,9 M€ par an, qui sont reversés par la MGP sous forme d'AC, ce qui assure une neutralité financière pour la commune, cette dernière contribuant au FCCT à hauteur d'environ 7,2 M€ par an (7,4 M€ en 2022).

Tableau n° 2 : Contributions de la commune à l'EPT pour charges transférées

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Contributions au FCCT	7 113 966	7 174 172	7 243 536	7 254 597	7 410 395

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Par ailleurs, se rajoutent d'autres flux plus limités (passant de 0,68 M€ en 2018 à 0,18 M€ en 2021 ; absence de flux en 2022), la commune bénéficiant, le cas échéant, du remboursement, par l'EPT, de frais qu'elle a engagés pour le conservatoire, la médiathèque et la voirie.

Enfin, en matière d'investissement, la commune bénéficie de subventions de la MGP au titre de son fonds d'investissement métropolitain pour certains de ses projets : achats de véhicules propres, rénovation du fort et des groupes scolaires (Germaine Tillion, Moulin à vent).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Chennevières-sur-Marne, dont la population était de 18 115 habitants en 2023, en baisse d'environ 1 % par rapport à 2012, connaît une hausse notable en 2024, à 18 468 habitants. Ses indicateurs socio-économiques sont globalement moins favorables que les moyennes régionales.

Elle dispose d'un contrat de ville au titre de son quartier classé politique de la ville (Bois l'Abbé). Ses grands projets menés depuis 2018 (réhabilitation du fort de Champigny, rénovation de groupes scolaires et d'autres équipements publics, rénovation urbaine dans le cadre d'une convention pluriannuelle partenariale) visent à renforcer son développement et sa mixité sociale.

Membre fondateur de l'ancienne communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne, elle fait partie, depuis 2016, de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir dans le cadre de la mise en place de la Métropole du Grand Paris. Cet ensemble institutionnel est complexe, notamment en termes de flux financiers.

2 L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DE LA COMMUNE

2.1 Le conseil municipal fonctionne de façon satisfaisante mais la délégation de pouvoir sans limite accordée au maire en certaines matières doit être précisée

Le fonctionnement du conseil municipal repose sur un règlement intérieur. Il se réunit au moins une fois par trimestre. La commune a publié, jusqu'en juillet 2022, sur son site internet, le compte rendu de la séance, conformément à l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Depuis juillet 2022, elle met en ligne le procès-verbal de la séance, dans la semaine qui suit son adoption, conformément à l'article L. 2121-15 du CGCT désormais en vigueur¹⁵. Elle pourrait également actualiser son règlement intérieur afin de prendre en compte cette nouvelle disposition. La commune a prévu de le faire lors de son conseil municipal du 29 février 2024.

À la suite de son renouvellement en 2020, le conseil municipal a donné délégation de pouvoirs au maire dans les domaines prévus à l'article L. 2122-22 du CGCT. Cependant, en matière de fixation des tarifs, des droits de voirie, de stationnement et, de manière générale, de droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, les pouvoirs ont été délégués sans limite, ce qui n'est pas conforme au droit¹⁶. La commune doit donc déterminer des limites en la matière, même si, lors du contrôle, celle-ci a indiqué que de nombreux tarifs étaient soumis à l'approbation du conseil municipal (théâtre, prestations extrascolaires, occupation de salles). En réponse, la commune a indiqué que la délégation serait modifiée en ce sens lors de son conseil municipal du 29 février 2024.

Enfin, plusieurs commissions obligatoires et facultatives ont été mises en place, qui n'appellent pas d'observation : impôts directs, appel d'offres (CAO), DSP, commission consultative des services publics locaux (CCSPL), commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal.

¹⁵ En vertu de l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités locales. Tel qu'adopté par la commune, le règlement intérieur ne mentionne pas explicitement l'obligation de publication dudit procès-verbal sur son site internet. En particulier sa partie relative au registre, procès-verbal et compte rendu (chapitre III) pourrait être actualisée.

¹⁶ Lors de la mandature précédente, la délégation de pouvoirs approuvée par le conseil municipal en 2015 fixait des limites en matière de tarifs et de droits (limite d'un pourcentage annuel d'augmentation autorisé fixé à 20 % maximum).

2.2 Les services ont été réorganisés en 2021 sans création par délibération des emplois fonctionnels et un rattachement de la direction de la communication au cabinet

Encadré n° 2 : Les règles encadrant l'organisation du cabinet et des services dans les collectivités

Pour former son cabinet, l'autorité territoriale d'une collectivité peut librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions dans les conditions fixées aux articles L. 333-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), anciennement article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) et dans le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Ceux-ci sont des agents contractuels de droit public, même s'ils peuvent avoir la qualité de fonctionnaire, occupant des emplois non permanents. Le décret précité détermine le nombre maximal de collaborateurs en fonction de l'importance démographique de la collectivité.

Le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales dispose que « *le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation* ». Ce principe a été rappelé dans différents rapports de chambres régionales des comptes tels que ceux sur la commune de Marcq-en-Barœul (CRC Hauts-de-France, 2020) et la commune de Menton (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2019). De son côté, le juge administratif a censuré la gestion de services administratifs et le pouvoir hiérarchique des cabinets (cf. cour administrative d'appel de Lyon, 2 juin 2009, *Mme Houria X.*, n° 07LT01994 ; cour administrative d'appel de Nantes, 9 avril 2010, *Mme Florence X.*, n° 09NT01817).

Enfin, les emplois de chaque collectivité sont créés par l'organe délibérant. Dans le cadre d'emplois fonctionnels, la délibération doit préciser, outre le grade, la nature et la durée des fonctions (articles L. 313-1 et 412-5 du CGFP, anciennement articles 6-1 et 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

2.2.1 Des services réorganisés en 2021 mais des emplois fonctionnels restant à créer par délibération

L'administration en place en 2023, sous la responsabilité hiérarchique de la DGS, a fait l'objet d'une réorganisation en 2021 et comporte, depuis, une direction générale adjointe (DGA) « population » et six directions¹⁷. L'administration comprenait auparavant, en 2018, deux DGA (services à la population, et aménagement du territoire et grands projets).

Lors du contrôle, la commune a indiqué qu'il n'existait pas de délibération créant les emplois fonctionnels (DGS, DGA) tels qu'en vigueur sur la période examinée. Elle doit donc délibérer sur ce sujet, conformément aux articles L. 313-1 et L. 412-5 du CGFP. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que cela serait fait lors de son conseil municipal du 29 février 2024.

Recommandation régularité 1 : Délibérer sur la création d'emplois fonctionnels, conformément aux articles L. 313-1 et L. 412-5 du code général de la fonction publique.

¹⁷ Finances, affaires juridiques et commande publique, ressources humaines, aménagement et urbanisme, services techniques, et centre municipal. La DGA comprend trois services (éducation enfance petite enfance, jeunesse et sports, et le théâtre) et un pôle administratif. Cf. organigramme des services en annexe n° 1 sur la commande publique et les ressources humaines.

2.2.2 Un organigramme à modifier concernant le rattachement au cabinet de la direction de la communication

L'organigramme en vigueur montre le rattachement hiérarchique de la direction de la communication au cabinet du maire, avec un lien fonctionnel avec la DGS. Composée de deux services, cette direction comprend huit agents dont aucun n'a, au regard des deux emplois pourvus de collaborateurs de cabinet, ce statut. Il s'agit d'une direction administrative qui, à ce titre, devrait être placée sous la responsabilité hiérarchique de la DGS, conformément au décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 précité. À défaut, le positionnement de ses agents présenterait un risque de requalification juridique, avec comme conséquence que la commune dépasserait le nombre de collaborateurs autorisé. À la suite du contrôle de la chambre régionale des comptes, la commune a modifié son organigramme afin de rattacher hiérarchiquement la direction de la communication à la DGS.

2.2.3 Une gestion des collaborateurs de cabinet critiquable entre novembre 2020 et janvier 2021

Concernant le cabinet du maire, s'appuyant sur son surclassement dans la strate démographique supérieure, la commune a créé, en 2018, un second poste de collaborateur de cabinet. Si le plafond des deux collaborateurs a été respecté durant la période sous revue, la commune a eu recours à un procédé critiquable de novembre 2020 à janvier 2021. En effet, à l'issue du 2nd tour du scrutin municipal en 2020, le maire a souhaité changer la direction de son cabinet et a annoncé à la directrice de cabinet son souhait de se séparer d'elle. Toutefois, étant en congé maternité à partir de septembre 2020, son contrat a été renouvelé en tant que collaboratrice de cabinet, le temps de recruter un nouveau directeur de cabinet. Ce dernier a pris ses fonctions en novembre 2020. Afin de respecter le plafond des deux emplois de collaborateurs de cabinet, la commune a mis la seconde personne qui disposait, depuis mars 2019, d'un contrat de collaborateur (et qui avait été nommée cheffe de cabinet en septembre 2020) en chômage. Mais cette situation n'était que temporaire car, tout en bénéficiant d'allocations pour perte d'emploi pour les mois de novembre et décembre 2020, cette dernière a immédiatement été reprise comme cheffe de cabinet en janvier 2021¹⁸, quand le congé de maternité de l'ancienne directrice de cabinet a pris fin, de même que son contrat.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'il existe une protection contre le licenciement d'une collaboratrice de cabinet en état de grossesse et que le droit ne prévoit pas la possibilité de la remplacer durant cette période (cf. décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, notamment ses articles 10 et 41¹⁹). Ainsi, même si le procédé auquel elle a eu recours afin de recruter, à compter de novembre 2020, date qu'elle avait fixée, un nouveau directeur de cabinet tout en respectant le plafond du nombre de collaborateurs est légal, il est critiquable car la commune aurait pu attendre janvier 2021 pour le faire, ce qui lui aurait évité, par là-même, de remplacer *de facto* l'ancienne directrice de cabinet alors qu'elle était en congé de maternité, et de mettre artificiellement au chômage la cheffe de cabinet durant deux mois.

¹⁸ Il est à relever que la commune a continué, de façon erronée jusqu'en janvier 2022, à indiquer dans les fiches de paie de la collaboratrice en question « allocation perte d'emploi » comme service d'affectation (au lieu du cabinet).

¹⁹ Dans sa version en vigueur au moment des faits, l'article 41 du décret n° 88-145 stipulait : « Aucun licenciement ne peut être prononcé lorsque l'agent se trouve en état de grossesse médicalement constatée ou en congé de maternité, de paternité, d'accueil d'un enfant ou d'adoption, ainsi que pendant une période de quatre semaines suivant l'expiration de ces congés ».

2.2.4 Un outil de pilotage stratégique initié en 2023 : les fiches action

La commune n'a pas initié de projet d'administration²⁰. Lors du contrôle, elle a indiqué avoir priorisé ses efforts, sur la période sous revue, sur le recrutement de cadres (directeur des services techniques, directeur des finances et DGS en 2021, DGA services à la population, directeur de l'aménagement et de l'urbanisme en 2022, responsable de la commande publique et responsable des ressources humaines en 2023).

Néanmoins, elle a élaboré, en 2023, une trentaine de fiches action, faisant un état des lieux des réalisations et des projets en cours. Destinées principalement aux élus de la majorité municipale, ces fiches pourront aussi servir d'outils de pilotage stratégique pour les services.

La commune ne produit pas de rapport annuel d'activité ; si un tel document n'est pas obligatoire, il permettrait aux élus et aux citoyens de prendre connaissance des actions menées et des moyens mobilisés, avec des indicateurs de résultat. La commune a indiqué, lors du contrôle, que le sujet était en réflexion, de tels rapports ayant existé par le passé.

2.3 La gestion budgétaire et comptable

2.3.1 Une gestion des autorisations de programme et crédits de paiement à améliorer dans le cadre du nouveau règlement budgétaire et financier

La commune est dotée d'une direction des finances (quatre agents au moment du contrôle) rattachée à la DGS. Elle fait état d'outils de pilotage budgétaire, y compris pluriannuels : logiciel financier, calendrier budgétaire formalisé, note/guide sur la gestion pluriannuelle, éléments de rétrospective et de prospective financière et d'analyse de la dette avec l'appui de cabinets conseils. Elle a le projet de moderniser son système d'information financière, celui en vigueur étant la source de plusieurs anomalies (pilotage des AP-CP, annexes budgétaires). Elle a prévu de créer un poste de comptable lors du conseil municipal du 29 février 2024, chargé notamment du suivi de la mise en place du référentiel budgétaire et comptable M57, de la nomenclature des achats, de l'inventaire et du contrôle interne des régies.

La commune dispose d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI)²¹ qui n'est pas présenté en conseil municipal ; il s'agit d'un outil d'aide à la décision pour la majorité municipale et les services, qui gagnerait à être complété par une évaluation des impacts en fonctionnement. Lors du contrôle, la commune a indiqué disposer de ces estimations, via des fiches dédiées par projet, même si elles n'apparaissent pas dans son PPI.

²⁰ Il s'agit d'une démarche managériale, menée le plus souvent de manière participative, ayant pour but, notamment, de donner un socle commun à l'ensemble des agents de la collectivité en fixant les valeurs qui fondent leur action, les missions à entreprendre, les méthodes et les moyens pour les réaliser.

²¹ Un PPI actualisé en 2023 et allant jusqu'en 2028, et un PPI à la temporalité plus longue (2019-2032), datant de 2021.

Elle pratique également la gestion des autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP)²² pour ses grands projets d'investissement. Il peut être noté un accroissement notable de certaines AP, posant la question de la prévision et du pilotage des enveloppes budgétaires consacrées : groupe scolaire Germaine Tillion (20,7 M€ à ce jour contre 20 M€ en 2018), groupe scolaire Moulin à vent (15,9 M€ contre 10,5 M€ initialement), église (3 M€ à ce jour contre 1,2 M€ en 2018). En outre, la commune a transmis, lors du contrôle, un état des opérations en AP-CP extrait de son logiciel financier, dont les montants budgétés ne correspondent pas aux enveloppes votées ; il indique par exemple 0,55 M€ de crédits budgétés pour la maison de l'animal (contre une AP votée de 5 M€), ou encore 35,5 M€ pour le groupe scolaire Germaine Tillion (contre une AP votée de 20,7 M€). Enfin, elle a inscrit, dans ses comptes administratifs de 2018 à 2022, des dépenses d'investissement en restes à réaliser (RAR) pour des projets en AP-CP alors que ce mode de gestion, lorsqu'il est bien piloté, aboutit à ne pas en avoir, les CP non consommés étant annulés ou, par délibération, réintégrés dans l'enveloppe de l'AP et répartis sur un exercice ultérieur. Lors du contrôle, la commune a répondu avoir mis fin en 2023 à cette pratique erronée. Dans sa réponse aux observations provisoires, elle précise qu'à la clôture des exercices 2022 et 2023, les crédits de paiement ont été annulés et répartis sur les budgets des années suivantes. La commune ajoute également que depuis septembre 2023, un module « gestion des AP-CP » a été intégré à son logiciel financier, que deux agents de la direction des finances ont été formés et qu'elle entend ainsi assurer un pilotage optimal des AP-CP dès le budget primitif 2024.

Si la commune est en capacité de décrire les procédures et les outils et qu'elle a adopté, en septembre 2023, un règlement budgétaire et financier dans la perspective d'un passage, en 2024, au référentiel budgétaire et comptable M57, elle devra veiller, à l'avenir, à sa bonne application, en particulier concernant le pilotage des AP-CP et la modernisation de son logiciel financier. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique que son règlement budgétaire et financier a été présenté aux directeurs en décembre 2023 et aux chefs de service en janvier 2024 pour une application immédiate.

2.3.2 Des délais de paiement satisfaisants

Encadré n° 3 : Les délais de paiement et les intérêts moratoires

Au titre de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, les collectivités locales doivent respecter le délai global de paiement de 30 jours comprenant le délai octroyé à l'ordonnateur (20 jours) et au comptable (10 jours). Ce délai court entre la date de réception de la facture et son paiement. Il est, aujourd'hui, fixé aux articles L. 2192-10 à L. 2192-13 et R. 2192-10 du code de la commande publique (CCP).

En cas de dépassement du délai, des intérêts moratoires sont dus au fournisseur, en sus de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement de 40 €. Les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire doivent être payés dans un délai de 45 jours suivant la mise en paiement du principal. Les intérêts sont de droit, sans possibilité d'y renoncer (articles L. 2192-13 et L. 2192-14 du code précité).

Tableau n° 3 : Délai global de paiement moyen

Nombre de jours	2018	2019	2020	2021	2022
Budget de la commune	21,56	22,81	24,99	15,85	16,28

Source : CRC d'après les données du comptable public

²² Exception au principe de l'annualité budgétaire, cette procédure, prévue à l'article L. 2311-3 du CGCT, concerne une dépense dont le paiement s'étend sur plusieurs exercices sans en faire supporter l'intégralité à un budget annuel spécifique, évitant ainsi de prévoir la mobilisation d'emprunts par anticipation.

Les délais de paiement sont satisfaisants et se situent à 16,28 jours en 2022 (dont 13,71 jours pour l'ordonnateur). Ils sont de 18,39 jours en moyenne sur le premier semestre 2023. Ils respectent le plafond réglementaire des 30 jours et sont meilleurs que le délai global moyen des communes de même taille (25,1 jours)²³. La commune a indiqué avoir fluidifié à partir de 2021 ses procédures comptables, ce qui a permis de diminuer le délai. Ces bons délais expliquent, aussi, l'absence d'intérêts moratoires payés sur la période²⁴.

2.3.3 Un contrôle à renforcer sur les régies

La commune dispose de dix régies (cinq d'avances et cinq de recettes). Trois structures ont, chacune, une régie d'avances et une régie de recettes : le théâtre, le service éducation enfance jeunesse et le centre social municipal. Il existe également une régie menues dépenses pour des petites dépenses urgentes et une régie recettes diverses pour les produits divers et les recettes des locations de salles.

En vertu de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable public et de la commune. Si cette dernière indique s'appuyer, désormais, sur un « mémo » en vue de sécuriser ses procédures, des vérifications sur place mériteraient d'être effectuées par ses services, actées par des procès-verbaux. Sur la période examinée, le comptable public n'a contrôlé que deux régies, celle du service éducation enfance jeunesse en 2021, et celle des menues dépenses en 2022. Ses observations ont porté, notamment, sur la nécessité de respecter le plafond du montant de l'encaisse, les outils de suivi et la comptabilité, la cohérence des soldes, le suivi des impayés, la mise à jour des arrêtés relatifs aux régisseurs et aux modes de règlements. Au regard des anomalies précitées, la commune est invitée à renforcer son contrôle interne sur les régies. Dans sa réponse aux observations provisoires, celle-ci indique que tous les régisseurs ont suivi des formations en 2023 et qu'une information leur serait faite, de même qu'au comptable qui devrait être recruté en 2024. La commune précise également avoir retenu le thème des régies comme sujet de contrôle interne en 2024.

2.4 La commande publique et les délégations de service public

2.4.1 Une commande publique qui s'appuie sur des outils de pilotage mais des achats « hors marché » importants

Le présent contrôle - qui n'a pas porté sur l'examen des procédures de passation sur la base d'un échantillon de marchés - s'est axé sur le pilotage des achats. La commune est dotée d'une direction des affaires juridiques et de la commande publique (trois agents), rattachée à la direction générale des services (DGS), et dispose d'outils de pilotage : recensement des besoins, CAO, tableau de suivi des marchés, guide interne des procédures. Environ une quarantaine de nouveaux marchés sont passés par an²⁵. Sur la période de contrôle, la commune n'a pas enregistré de contentieux ni de transactions en matière de commande publique.

²³ Source : rapport 2022 de l'observatoire des délais de paiement (communes de 10 000 à 49 999 habitants).

²⁴ Sauf 97 € en 2022.

²⁵ Cf. marchés passés sur la période en annexe n° 1 sur la commande publique. Une baisse du nombre de marchés passés est observée en 2022, qui peut s'expliquer par le fait que les grands projets en cours ont été lancés lors des années précédentes.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la dématérialisation des marchés publics à compter de 2018, elle a adhéré au groupement d'intérêt public (GIP) Maximilien afin d'utiliser son portail dédié. La commune participe également à divers groupements de commandes ou achats groupés avec son CCAS, le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif), pour l'achat de gaz naturel, de fournitures et de services en matière d'efficacité énergétique), le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec) avec l'adhésion à sa centrale d'achat Sipp'n'co en 2023, la région Île-de-France (adhésion à sa centrale d'achat) et l'EPT GPSEA²⁶. Enfin, elle a signé, en 2019, la charte des achats socialement responsables et la charte des achats écoresponsables de l'EPT.

Tous ces éléments gagneraient à figurer dans une stratégie achat formalisée²⁷. Lors du contrôle, la commune a indiqué que ce projet était justement à l'étude, à la suite du recrutement, en 2023, d'un nouveau directeur des affaires juridiques et de la commande publique. Dans sa réponse aux observations provisoires, elle ajoute que la direction a l'objectif d'élaborer un guide interne pour l'année 2024 afin de structurer et de mieux présenter les outils d'optimisation de l'achat aux autres services.

Enfin, des achats « hors marché » ont été identifiés, dont les montants représentent en moyenne 27 % des dépenses éligibles de la commune sur la période examinée (28 % concernant l'investissement)²⁸, que celle-ci explique, dans sa réponse, notamment par le relèvement du seuil de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de travaux (100 000 € HT depuis 2021). Selon la commune, les achats hors marché feraient, néanmoins, l'objet d'une concurrence systématique.

Tableau n° 4 : Part des mandats « hors marché »

€	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2018-2022
Fonctionnement						
011 Charges à caractère général	742 583	741 811	1 049 813	867 791	1 174 269	915 253
Achats hors marché HT	76 936	45 833	336 832	235 071	356 131	210 161
Part des achats « hors marchés » %	10	6	32	27	30	21
Investissement						
20 Immobilisations incorporelles (sauf le 204)	-	1 040 711	221 271	-	-	252 396
21 Immobilisations corporelles	1 221 161	1 021 849	1 790 006	4 088 372	3 120 482	2 248 374
23 Immobilisations en cours	376 148	1 879 820	6 670 895	8 170 545	6 227 834	4 665 049
Achats hors marchés HT	505 623	719 025	639 198	2 192 298	6 255 869	2 062 403
Part des achats « hors marché » %	32	18	7	18	67	28
Fonctionnement + investissement						
Achats hors marchés HT	582 559	764 858	976 030	2 427 369	6 612 000	2 272 563
Part des achats « hors marché » %	25	16	10	18	63	27

Source : CRC d'après les données de la commune (fichiers de mandats)

²⁶ Réalisation en 2018 des études nécessaires au programme de renouvellement urbain, convention constitutive de groupements de commandes en 2018 avec l'EPT, le SMITDUVM et plusieurs autres communes pour des achats groupés, lancement en 2019 d'un marché relatif à la rénovation des dalles à l'entrée du site du conservatoire.

²⁷ Démarche de formalisation de l'ensemble des étapes consistant à optimiser les processus d'achat au sein d'une collectivité en vue d'atteindre des objectifs déterminés.

²⁸ Les dépenses éligibles désignent ici les mandats supérieurs aux seuils réglementaires du code de la commande publique à partir desquels une procédure est requise, soit 40 000 € HT depuis janvier 2020 (25 000 € HT antérieurement). Les achats supérieurs à ces seuils doivent être identifiés comme tels dans les fichiers des mandats. L'expression « hors marché » est utilisée pour désigner les achats se situant dans ce cadre mais ne présentant pas de numéro de marché dans les mandats.

Sur la base de contrôles de communes menés par la chambre régionale des comptes depuis 2019, il s'avère que celles ayant une gestion relativement rigoureuse en matière de commande publique affichent généralement une part d'achats hors marché en investissement inférieure à 10 %, et comprise entre 20 et 30 % en fonctionnement ; au-delà, elle peut être considérée comme excessive, ce qui est le cas, en l'espèce, concernant l'investissement (sauf en 2020). La commune est donc invitée à réduire la part des achats « hors marché » (par la vérification des numéros de marché dans les mandats et une meilleure identification des achats de même type). Lors du contrôle, la commune a reconnu des pistes d'amélioration dans la computation des seuils et indiqué avoir finalisé, en 2023, une nomenclature des achats qui devrait permettre de diminuer, à l'avenir, les achats « hors marché ». Dans sa réponse aux observations provisoires, elle indique qu'un tableau prévisionnel des achats a été mis en place pour 2024 afin d'améliorer la computation des seuils et renforcer la mise en concurrence, que le projet de guide interne des achats devrait améliorer les pratiques, et que le comptable qui devrait être recruté en 2024 à la direction des finances serait en charge, également, du suivi de la nomenclature en lien avec la direction des affaires juridiques et de la commande publique.

2.4.2 Des informations sur les délégations de service public à rendre plus transparentes

Encadré n° 4 : Dispositions réglementaires applicables aux collectivités délégantes

Une convention de délégation de service public (DSP) constitue un contrat de concession par lequel la gestion d'un service public est confiée à un opérateur à qui est transféré un risque lié à l'exploitation. Les communes de plus de 10 000 habitants doivent créer une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de DSP (article L. 1413-1 du CGCT). L'assemblée délibérante se prononce sur le principe de la DSP après avis de la CCSPL, et l'autorité territoriale est habilitée à signer la convention après avis d'une commission d'analyse des candidatures et décision de l'assemblée délibérante (articles L. 1411-4, L. 1411-5 et L. 1411-7 du CGCT). Tout projet d'avenant à une convention de DSP ne peut intervenir qu'après un vote de l'assemblée délibérante (article L. 1411-6 du CGCT).

Le délégataire a l'obligation de produire, avant le 1^{er} juin, un rapport annuel comportant les comptes et une analyse de la qualité de service, et dès communication de celui-ci, son examen doit être mis à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante (articles L. 1411-3 du CGCT, L. 3131-5, et R. 3131-2 et suivants du CCP). Il doit aussi être examiné par la CCSPL (article L. 1413-1 précité) et joint au compte administratif (article R. 1411-8 du CGCT). En outre, le président de la CCSPL doit présenter à son assemblée délibérante, avant le 1^{er} juillet de chaque année, un état des travaux réalisés par ladite commission. Les flux financiers prévus au contrat constituent des engagements et doivent être précisés dans les états annexés aux budgets (articles L. 2313-1 du CGCT). Les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués doivent être mis à disposition du public à la mairie (article L. 1411-13 du CGCT), et l'autorité concédante doit rendre accessibles, sous un format ouvert et librement réutilisable, les données essentielles du contrat de concession à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public (articles L. 3131-1 et R. 3131-1 du CCP).

Enfin, dans le cas de services publics industriels et commerciaux, la participation financière que peut verser l'autorité délégante au délégataire doit être limitée au financement des seules contraintes de service public et faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante (article L. 2224-2 du CGCT).

La commune dispose de deux DSP. La première concerne le service public de la petite enfance, qui fait l'objet d'une partie spécifique dans le présent rapport. La seconde a trait à la restauration collective. Par délibération de juillet 2014, un contrat d'affermage avait été passé pour une durée de cinq ans portant sur la restauration dans les écoles et les accueils de loisirs, qui a été prolongé d'un an jusqu'en août 2020. Son titulaire a reçu une contribution communale d'environ 0,65 M€ par an sur 2018-2020²⁹ pour près de 180 000 repas servis par saison en moyenne. Ces éléments sont précisés dans les rapports annuels d'activité du délégataire ; ces derniers comprennent également des informations sur son organisation et la qualité du service. Sur un chiffre d'affaires de 1,2 M€ en 2018-2019, la participation communale a représenté environ 52 %. Concernant la saison 2019-2020, le nombre de repas a chuté (140 000) en raison de la crise sanitaire ; la contribution communale, de 0,61 M€, a représenté 59 % du chiffre d'affaires.

Afin de rassembler l'ensemble des services de restauration dans un seul et même contrat, et optimiser leur économie tout en améliorant la qualité de service, l'affermage a fait l'objet, en 2020, d'une nouvelle consultation avec un périmètre élargi, incluant, outre la restauration scolaire, celle du secteur de la petite enfance et, par le biais d'un groupement avec le CCAS, le portage de repas à domicile (qui relevaient précédemment de marchés publics). Le nouveau contrat de DSP a été approuvé en juillet 2020 pour une durée de sept ans, pour un montant de 6,5 M€ TTC, soit 0,93 M€ TTC par an en moyenne. Un avenant a été pris en 2021 afin, finalement, de retirer la petite enfance, celle-ci relevant désormais d'une autre concession. La chambre régionale des comptes rappelle que l'article R. 3114-2 du CCP prévoit que les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans ne peuvent excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés. Elle constate que la durée de sept ans retenue par la commune a été insuffisamment justifiée au regard des informations annexées au contrat.³⁰

Le rapport d'activité 2021-2022 du délégataire (89 pages) mentionne le nombre de repas facturés (près de 250 000, dont 184 000 pour le scolaire et les accueils de loisirs) et comprend des analyses de la fréquentation, de la qualité du service (produits, animations, sécurité alimentaire, formation du personnel, actions en matière de développement durable), ainsi que le montant des investissements réalisés (46 000 €). Ce faisant, il est beaucoup plus complet que le précédent rapport d'activité 2020-2021 (15 pages). Pour autant, il ne comporte pas d'inventaire des immobilisations de la concession et ne précise pas, dans son compte rendu financier, le montant pris en charge par la commune. Également, il y a peu de données financières sur la DSP dans les rapports de présentation des budgets et des comptes administratifs. Il convient donc que la commune renforce la transparence des informations financières sur la DSP, qui est d'autant plus justifiée que certains tarifs connaissent une hausse notable en 2022-2023 en raison du contexte inflationniste (+ 30 à 50 % dans la restauration scolaire).

²⁹ La contribution communale correspond à la part des repas facturés par le délégataire (prise en charge par la commune d'une partie du tarif). La contribution est imputée dans les charges à caractère général car il s'agit d'achat de repas facturés.

³⁰ Inventaire des équipements non renseigné, grille de répartition des charges non chiffrée, notamment concernant la rubrique entretien, réparation, maintenance, alarmes.

Plus généralement, en tant qu'autorité concédante, la commune doit rendre accessibles numériquement les données essentielles de ses contrats de concession ; elle pourrait, à ce titre, mettre en ligne sur son site internet, les rapports d'activité des délégataires ou leurs principales données. Elle doit également mentionner les DSP et ses participations dans l'annexe C2 du compte administratif (liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier), cela n'ayant pas été fait en 2021 ni en 2022. En outre, si la CCSP se réunit pour examiner les rapports des délégataires, ses procès-verbaux sont succincts et ne retranscrivent pas la teneur des débats ; ils mériteraient d'être complétés. La commune doit aussi présenter à son assemblée délibérante, avant le 1^{er} juillet de chaque année, un état des travaux de la commission précitée, notamment en matière de DSP. Enfin, un avenant n° 3 au contrat de concession restauration a été approuvé par décision du maire en février 2023 ; bien qu'il ne concerne qu'une erreur matérielle, ledit avenant aurait dû être approuvé par le conseil municipal, conformément à l'article L. 1411-6 du CGCT.

2.5 La commune veut renforcer la protection de ses systèmes d'information

La commune a adhéré, en 1992, au syndicat mixte du secteur central du Val-de-Marne, Infocom'94, organisme intercommunal de regroupement et de mutualisation dans le domaine informatique. Créé en 1966, il comprend une quinzaine de communes membres ainsi que GPSEA. Celui-ci gère les applications métiers utilisées par la commune. En interne, celle-ci a mis en place un système de messageries sécurisées (pare-feu, double authentification, serveurs dans des centres de données français). Lors du contrôle, elle a également indiqué mener un audit de sécurité des traitements informatiques. Infocom'94 assure aussi le rôle de délégué à la protection des données pour la commune, conformément au règlement européen n° 2016-679 général sur la protection des données (RGPD), dans le cadre d'un contrat conclu en 2018. La commune a également initié une démarche spécifique de mise en conformité au RGPD en menant des formations et en élaborant, en 2021, un règlement dédié.

Lors du contrôle, la commune a indiqué son souhait de recruter un responsable informatique pour travailler, notamment, au renforcement de la protection de ses systèmes d'information.

2.6 Le suivi des relations avec les tiers peut être amélioré

2.6.1 Les garanties d'emprunt et participations à des organismes

La commune garantit des emprunts, essentiellement à des opérateurs de logement social, dont le capital restant dû garanti s'élève à 18,6 M€ en 2022 selon l'annexe dédiée B1.1 du compte administratif de 2022. Pour autant, lors du contrôle, elle a transmis un état de ses garanties d'emprunt qui ne correspond pas aux données figurant dans cette annexe. Ainsi, le montant du capital restant dû dans l'état s'élève à 19,5 M€, soit environ 1 M€ de plus que dans l'annexe. Il s'avère que cette dernière est incomplète car elle mentionne neuf garanties concernant un organisme quand l'état en recense 14. De plus, si son ratio d'endettement en la matière se situe, pour les exercices 2018 à 2021, en dessous du plafond réglementaire de 50 % de ses recettes réelles de fonctionnement, conformément à l'article L. 2252-1 du CGCT, l'information n'a pas été précisée dans l'annexe afférente B1.2 du compte administratif de 2022. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique qu'elle a changé de prestataire de gestion de dette en juin 2023, et que ce dernier a régularisé les montants de la dette garantie au 31 décembre 2023.

Ensuite, la commune apporte des contributions, participations, ou cotisations à divers organismes (MGP, EPT, titulaire du contrat de DSP petite enfance, brigade des sapeurs-pompiers de Paris etc.). Elle est également membre du Sipperec, du Sigeif, du syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne (Sifurep), de l'association Syncom³¹, et du GIP Maximilien. Il est à relever que ces organismes n'ont pas été mentionnés dans les annexes dédiées des comptes administratifs de 2021 et 2022 (C2 sur la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier, et C3.1 sur la liste des organismes de regroupement auxquels elle adhère). En outre certains d'entre eux (délégué, brigade des sapeurs-pompiers) ne figurent pas non plus dans l'état des contributions et participations transmis par la commune lors du contrôle. Enfin, tous les organismes dans lesquels elle a un engagement financier ne sont pas recensés, comme par exemple la société publique locale d'aménagement Île-de-France construction durable³², dont elle est actionnaire (0,14 %, soit environ 5 000 €).

La commune est invitée à compléter correctement les annexes précitées (cf. recommandation formulée dans la partie fiabilité des comptes). Lors du contrôle, celle-ci a indiqué qu'il s'agissait d'anomalies résultant, principalement, de son logiciel financier et qu'elles seraient corrigées dès le compte administratif de 2023. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune précise avoir demandé au syndicat mixte Infocom'94 qui, comme vu précédemment, gère ses applications métiers, de paramétrer différemment son logiciel afin que ces participations apparaissent dans les bonnes annexes réglementaires.

2.6.2 Les subventions de fonctionnement aux tiers

Encadré n° 5 : Les règles s'appliquant aux collectivités en matière de subventions

Les instructions comptables et l'article L. 2313-1 du CGCT préconisent que le compte administratif comporte, en annexe (état B1.7 en M14), la liste des concours attribués aux tiers (publics ou privés) sous forme de prestations en nature ou de subventions.

Concernant plus spécifiquement les tiers de droit privé (tels que les associations), l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose qu'une convention doit être conclue lorsque la subvention est supérieure à 23 000 €. Celle-ci définit, notamment, son objet, son montant, ses modalités de versement, ses conditions d'utilisation et ses modalités de contrôle et d'évaluation. Le même article mentionne que la collectivité a l'obligation de rendre accessibles, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €. En vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, les associations, œuvres ou entreprises qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenues de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. De plus, selon l'article 10 de la loi précitée et l'arrêté afférent du Premier ministre du 11 octobre 2006, lorsqu'une subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire de droit privé doit produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée, un compte rendu financier, distinct des comptes sociaux, attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier comprend un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée et fait apparaître les écarts éventuels (en euros et en pourcentage) constatés avec le budget prévisionnel. Il est accompagné de deux annexes : la première comprend un commentaire sur les écarts et la seconde comprend une information qualitative décrivant notamment la nature des actions entreprises et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet.

³¹ Créée en 1993 par les syndicats intercommunaux d'Île-de-France pour proposer un service d'aide à la gestion des voies publiques et réseaux.

³² Anciennement société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne (SAERP). Celle-ci a été créée en 1956, a vu la région rentrer dans son capital en 2002, est devenue société publique locale d'aménagement en 2008, puis société publique locale en 2013, et a adopté le nom d'Île-de-France Construction Durable en 2019.

Enfin, sauf exceptions (dont ne relèvent pas les organismes de droit privé), la mise à disposition de personnel par une collectivité donne lieu à remboursement (articles L. 512-12 et suivants du CGFP).³³

Tableau n° 5 : Subventions de fonctionnement versées par la commune

en €	2018	2019	2020	2021	2022
CCAS	784 000	655 000	584 933	585 000	585 000
Personnes de droit privé	242 432	299 986	280 413	237 224	252 344
Total	1 026 432	954 986	865 346	822 224	837 344

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement aux tiers diminuent, passant de 1 M€ en 2018 à 0,8 M€ en 2022. La baisse concerne le CCAS, dont la subvention, de 0,78 M€ en 2018, s'élève à 0,58 M€ par an depuis 2020. Établissement public administratif rattaché à la commune, il anime une action générale de prévention et de développement social : instruction des dossiers d'aides légales, attribution d'aides facultatives, activités à destination des seniors (portage de repas à domicile, téléassistance), animations. Il est également partie prenante du contrat de ville et gère une épicerie solidaire. Si la commune et le CCAS ont développé des groupements de commandes (restauration, transports, achats en matière de travaux, fournitures et services), aucune convention cadre n'existe à ce jour et il n'y a pas de projet de mutualisation de services. Lors du contrôle, la commune a indiqué y travailler afin, notamment, de clarifier la répartition des rôles et valoriser son soutien (subvention financière, mise à disposition gratuite des locaux et de biens). Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune précise qu'une convention de refacturation avec le CCAS devrait être présentée au conseil municipal en 2024.

Le montant total des subventions financières versées aux associations (une cinquantaine par an) est stable sur la période, à 0,25 M€ en 2022. En application de la loi du 12 avril 2000 précitée, la commune doit publier, chaque année, sur son site internet, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €³⁴, ce qui concerne le centre omnisports de Chennevières-sur-Marne (COC, 80 000 € en 2022) et l'amicale du personnel communal (27 600 € en 2022), ce qu'elle a fait, en janvier 2024, concernant les conventions de subvention pour 2023 (COC, 80 000 € en 2023). Concernant les associations subventionnées sur projet (une vingtaine d'associations concernées en 2022), il conviendrait qu'elle leur demande de produire, chaque année, au titre de la même loi, le compte rendu financier attestant de l'utilisation de la subvention. Si la commune a pu transmettre les comptes rendus financiers pour les projets portés par deux associations, la chambre régionale des comptes rappelle qu'elle doit les demander à toutes les associations qu'elle finance sur projet.

Enfin, la commune accorde des aides en nature à plusieurs associations (mise à disposition gratuite de locaux, prise en charge de dépenses). C'est le cas du COC, de l'amicale du personnel, et d'autres associations (comme en attestent des conventions approuvées par décisions du maire). Ces aides en nature n'ont pas été recensées dans la liste des concours attribués aux tiers annexée au compte administratif de 2022 (B1.7). L'état des subventions aux associations transmis par la commune lors du contrôle n'en fait pas non plus mention. Elle est invitée à recenser et valoriser l'ensemble des aides en nature qu'elle leur verse et à les mentionner dans la liste précitée (cf. recommandation formulée sur les annexes au compte administratif dans la partie fiabilité des comptes). Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune mentionne qu'un travail doit être engagé en la matière par ses services concernés, et que les données 2023 sont en cours d'intégration à l'annexe dédiée du compte administratif 2023.

³³ Au cas d'espèce, la commune a indiqué qu'aucun agent n'était mis à disposition.

³⁴ Lors du contrôle, le site internet de la commune faisait seulement état des associations subventionnées au titre de 2020.

2.7 Le contrôle interne peut être davantage développé

Le renforcement des procédures de contrôle interne et de maîtrise des risques s'avère opportun au regard des pistes de progrès identifiées précédemment dans la gestion budgétaire et comptable, la commande publique et les DSP, les relations avec les tiers et « satellites », mais aussi en matière RH et de fiabilité des comptes. Sur ce dernier sujet, la conclusion d'une convention de services avec le comptable public permettrait de formaliser les relations partenariales qui existent sur des sujets d'intérêt commun (fiabilisation de l'actif, contrôle de la dépense, optimisation des recettes). D'ailleurs, d'après les données du comptable public relatives aux lignes de mandats prises en charge au titre de son contrôle hiérarchisé de la dépense³⁵, les taux d'erreurs et de rejets sont passés, respectivement, de 0,5 % et 0,35 % en 2018 à 4,22 % et 2,55 % en 2021, des ratios qualifiés d'élevés par lui, le seuil d'alerte communément admis étant de 2 %, illustrant une dégradation de la qualité du mandatement de la dépense. En outre, 22 erreurs patrimoniales significatives ont été relevées en 2021 alors qu'il n'y en avait aucune en 2018. Les erreurs ont trait à de mauvaises domiciliations bancaires, ou une absence totale ou partielle de pièces justificatives ; si presque toutes les catégories de dépenses sont touchées, les erreurs sont prédominantes sur les marchés et sur les régies. Lors du contrôle, la commune a indiqué qu'elle travaillait à les prévenir et qu'elle avait nettoyé sa base des tiers en 2023 grâce à l'appui d'un apprenti. Elle ajoute, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'une fiche « tiers » a été créée afin que les services fournissent les éléments et qu'elle soit effectivement saisie dans la base.

Par ailleurs, la commune dispose d'un plan communal de sauvegarde, conformément à l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure, daté d'avril 2023, qui prévoit, notamment, une organisation des services en cas de crise, mais dont certaines parties sont, en réalité, anciennes³⁶ et qui est centré sur les sinistres physiques. Il mériterait donc d'être actualisé et complété afin de tenir compte, aussi, des risques sanitaires et informatiques. Concernant la pandémie de Covid-19, si la commune a su s'organiser pour y faire face (création d'une cellule de prévention), cela n'est évoqué à aucun moment dans le plan communal. En réponse, la commune indique que l'actualisation de ce dernier a été lancée et devrait aboutir au premier trimestre 2024.

La commune devrait donc renforcer ses dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques. Lors du contrôle, elle a indiqué partager cette observation et avoir le projet de développer, notamment, un réseau de référents « ressources » dans les directions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si le conseil municipal se réunit régulièrement, il conviendrait qu'il détermine les limites dans la délégation accordée au maire en matière de fixations des tarifs, ce qui devrait être fait début 2024.

Les services communaux ont été réorganisés en 2021 et la municipalité s'appuie, depuis 2023, sur des fiches action à destination des élus, pouvant aussi servir d'outil de pilotage stratégique pour les services. Parce qu'elle relève de l'administration, la direction de la communication a été rattachée hiérarchiquement à la direction générale des services et non au cabinet du maire, à la suite du contrôle de la chambre. Par ailleurs, les emplois fonctionnels doivent être créés par délibération à prendre début 2024.

³⁵ Le contrôle hiérarchisé de la dépense est une procédure d'analyse menée chaque année par les services du comptable public sur des catégories de dépenses dont les risques et les enjeux sont les plus importants en termes de fiabilité. Concernant la commune de Chennevières-sur-Marne, le contrôle porte sur près de 3 000 mandats chaque année.

³⁶ La page 19 portant sur une échelle de risques fait ainsi référence à un document édité par la communauté d'agglomération fin 2009, alors que cette dernière n'existe plus depuis 2016, et la population mentionnée page 25 (17 461 habitants) ne correspond pas aux données des derniers recensements de l'Insee, soit plus de 18 000 habitants.

Les délais de paiement sont satisfaisants. Néanmoins, au regard des anomalies relevées, le contrôle de la commune sur les régies mériterait d'être accru. En outre, si elle a adopté, en septembre 2023, un règlement budgétaire et financier en vue du passage au référentiel budgétaire et comptable M57, elle devra veiller à sa bonne application à l'avenir, en particulier concernant le pilotage des AP-CP. La commune s'y est engagée.

Ses orientations et procédures en matière de commande publique gagneraient à figurer dans une stratégie achat formalisée. Sa part d'achats « hors marché » peut aussi être réduite, et la transparence des informations sur ses délégations de service public, améliorée.

Enfin, la commune se doit de respecter l'ensemble des règles encadrant les subventions aux tiers et, en particulier, recenser et valoriser, chaque année, les aides qu'elle leur apporte en nature ; un travail a été engagé. Elle doit aussi publier, sur son site internet, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €, ce qui a été fait en 2024, et demander aux associations qu'elle finance sur projet, de lui produire, chaque année, le compte rendu financier prévu par la réglementation.

Tous ces sujets rendent légitime une réflexion sur un renforcement des dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques au sein de la commune.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Des outils de pilotage à compléter concernant les lignes directrices de gestion

La commune est dotée d'une direction des ressources humaines (DRH, six agents) structurée en trois pôles (carrières, retraite et indisponibilité physique ; paie et rémunération ; administratif et formation) et une mission prévention des risques. Elle dispose d'outils de pilotage : logiciels de gestion RH, organigrammes, tableau des effectifs, plan de formation, procédure de recrutement. Elle a élaboré, en 2019, un règlement intérieur applicable à son personnel, fixant les règles de discipline (notamment en matière de temps de travail), ainsi que certaines modalités relatives à l'hygiène et à la sécurité. Elle a également adopté une délibération, en novembre 2022, relative au télétravail (dont bénéficient environ 25 agents). Lors du contrôle, la commune a indiqué que ses outils s'inscrivaient dans trois axes : recruter et anticiper les départs, développer les compétences et optimiser les coûts.

Si la commune a su produire ses bilans sociaux et, depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, ses rapports sociaux uniques (RSU), elle est invitée à les présenter à son conseil municipal, conformément à l'article L. 231-4 du CGFP. Elle a ainsi présenté, à la suite du contrôle de la chambre, le RSU 2022 au conseil municipal du 7 décembre 2023. Par ailleurs, elle ne dispose pas encore d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) tel que requis par les articles L. 4121-3 et R. 4121-1 du code du travail, mais d'une trentaine de documents (un par unité de travail) dont certains datent de 2009 et sont à actualiser. En réponse, la commune indique son intention de mettre à jour le DUERP au cours du premier semestre 2024.

Enfin, si la commune s'est dotée de lignes directrices de gestion (LDG), conformément à la loi de 2019 précitée, celles-ci ne concernent que les avancements et les promotions, dans le cadre de son affiliation au centre interdépartemental de gestion (CIG). Or les LDG, censées être en vigueur dans les collectivités depuis 2021, sont plus larges car, en vertu des articles L. 413-1 et suivants du CGFP (et de l'article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui était en vigueur jusqu'en 2022) et du décret afférent n° 2019-1265 du 29 novembre 2019, elles doivent, aussi, déterminer une stratégie pluriannuelle de pilotage des RH, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La commune est donc invitée à compléter ses LDG qui, au cas d'espèce, pourraient très bien reprendre ses trois axes mentionnés précédemment. Lors du contrôle, elle a indiqué y travailler.

3.2 Une masse salariale maîtrisée mais une cohérence des données d'effectifs à assurer

Tableau n° 6 : Charges de personnel

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Rémunérations du personnel titulaire	5 802 636	5 724 333	5 874 249	5 547 896	5 386 837
+ Rémunérations du personnel non titulaire	1 780 839	2 036 955	2 041 951	2 115 288	1 822 849
+ Autres rémunérations	580	0	0	3 100	24 796
= Rémun. du personnel hors attén. de charges	7 584 054	7 761 288	7 916 201	7 666 284	7 234 482
- Atténuations de charges	4 113	2 880	4 965	3 724	15 149
= Rémunérations du personnel	7 579 941	7 758 407	7 911 236	7 662 560	7 219 333
Charges totales de personnel (rémunérations + charges sociales + impôts et taxes sur rémunérations + autres charges)	11 209 364	11 396 953	11 598 627	11 345 531	10 537 263
Charges de personnel/charges courantes (en %)	42,3	42,3	43,0	42,4	40,8
Moyenne de strate (en %)	59,3	59,2	60,4	60,2	59,5
Charges de personnel (en €) par habitant	610	615	629	621	580
Moyenne de strate (en €) par habitant	652	655	657	672	699

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données de strate de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Alors qu'elles étaient en augmentation entre 2018 et 2020, passant de 11,2 M€ à 11,6 M€, les charges de personnel diminuent en 2021, à 11,3 M€, et chutent en 2022, à 10,5 M€, et ce, malgré la revalorisation nationale du point d'indice (+ 3,5 % en juillet 2022). Cette diminution s'explique, principalement, par la mise en DSP, à partir de septembre 2021 (et en année pleine depuis 2022), de la gestion du service public de la petite enfance, ce qui a entraîné une baisse d'environ 9 % des effectifs communaux³⁷. Mais la baisse de la masse salariale a été contrebalancée, en partie, par une augmentation des « autres charges de gestion », liée au versement contractuel d'une participation au délégataire (environ 0,9 M€ par an). Pour autant, avant même l'entrée en application de ladite DSP, les charges de personnel étaient maîtrisées, avec un poids dans les charges courantes oscillant entre 42 % et 43 % contre un taux de 59 % à 60 % pour la moyenne de la strate³⁸. En 2022, le ratio chute à 40,8 % à Chennevières-sur-Marne, soit 580 € par habitant contre une moyenne de 699 € dans les communes de même taille démographique.

Tableau n° 7 : Effectifs selon les comptes administratifs

Nombre ETPT	2018	2019	2020	2021	2022
Effectifs budgétaires (a)	341,78	313,31	333,29	335,92	360,92
Effectifs pourvus sur emplois budgétaires (b)	241,77	261,85	259,86	234,8	229,8
Différence entre effectifs budgétaires et pourvus (c=a-b)	100,01	51,46	73,43	101,12	131,12
Taux de vacance (c/a) %	29,3	16,4	22,0	30,1	36,3

Source : CRC d'après les comptes administratifs

³⁷ Liée au départ des agents contractuels occupant les fonctions d'assistants maternels (19 agents, repris en contrat à durée indéterminée) et à la mise en détachement d'office de 11 agents (9 titulaires et 2 contractuels).

³⁸ Strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants. Source : DGCL et DGFIP.

Selon les données des comptes administratifs (annexe C1.1 sur l'état du personnel), les effectifs connaissent logiquement une diminution à partir de 2021 et s'établissent à près de 230 agents en équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2022, contre 242 en 2018³⁹. Environ 71 % sont fonctionnaires contre 29 % de contractuels. Ils relèvent à 44 % de la filière technique, et à plus de 20 % de la filière administrative (suivie par la filière animation à 14 %). La part des agents de catégorie C est prédominante, à 89 %, suivie de la catégorie B (7 %) et des agents A (5 %). Le taux d'administration, qui correspond au nombre d'agents pour 1 000 habitants, s'élève à 13 agents à Chennevières-sur-Marne, un ratio inférieur à la moyenne de la strate démographique de 16,7 agents⁴⁰, illustrant la maîtrise des effectifs du personnel communal.

Pour autant, l'écart croissant entre les emplois budgétaires et ceux pourvus atteint 131 postes en 2022, soit 36 % des effectifs budgétaires, contre 100 en 2018, soit 29 % desdits effectifs (et 51 postes en 2019, soit 16 % des effectifs budgétaires). Si les 131 emplois vacants étaient tous pourvus, le coût supplémentaire annuel théorique engendré sur les dépenses de personnel serait de 6 M€⁴¹. La commune est donc invitée à actualiser, chaque année, son tableau des effectifs, afin de réduire cet écart. Lors du contrôle, celle-ci a indiqué y être attentive et qu'environ 80 postes étaient vacants à la date de septembre 2023 (soit environ 22 % des postes budgétaires), avec une difficulté de recrutement dans certains secteurs (animation en particulier).

Également, les données d'effectifs figurant dans les comptes administratifs ne concordent pas avec celles des rapports annuels sur les orientations budgétaires (ROB), des bilans sociaux et des RSU, mettant en évidence des incohérences.

Tableau n° 8 : Effectifs selon les ROB, bilans sociaux et rapports sociaux uniques

Nombre d'agents	2019	2020	2021	2022
ROB – effectifs physiques au 31 décembre	335	336	304 ou 335	325
ROB – effectifs en ETP	ND*	ND*	236,85	229,79
ROB – effectifs en ETPR	283,83	287,76	250,95	ND*
Bilans sociaux et RSU – effectifs physiques au 31 décembre	303	278	245	ND*
Bilans sociaux et RSU – effectifs en ETPR	283,73	219,00	239,91	ND*
Comptes administratifs – effectifs pourvus en ETPT (rappel)	261,85	259,86	234,8	229,8

ND* : données non disponibles.

Source : CRC d'après les ROB, bilans sociaux et rapports sociaux uniques

Ainsi, le ROB 2023 fait état de 335 agents physiques en 2021 contre 304 dans le ROB 2022. Il peut aussi être relevé que la commune a changé le format de présentation de ses effectifs dans ses ROB en 2022 et en 2023, ce qui ne permet pas de retracer, de manière cohérente, leur évolution depuis 2018. De manière générale, les effectifs physiques figurant dans les ROB diffèrent de ceux des bilans sociaux et RSU. Ils divergent également concernant les données en équivalent temps plein rémunéré (ETPR), sauf pour l'année 2019 où ils sont semblables (autour de 283,8). Au regard des éléments qui précèdent, il conviendrait que la commune améliore ses outils de suivi des effectifs afin d'assurer sur ce point la cohérence de ses données.

³⁹ Cf. détail des effectifs en annexe n° 1 sur les RH.

⁴⁰ Source de la moyenne de la strate démographique : *Les collectivités locales en chiffres 2022*, DGCL. Le taux d'administration moyen dans les collectivités de la région s'établit entre 28 et 31 agents pour 1 000 habitants.

⁴¹ En se basant sur le montant de dépenses de personnel 2022 (10,5 M€) et le nombre d'ETPT pourvus en 2022 (229,8), le coût annuel d'un ETPT peut être évalué à 45 854 € en 2022.

3.3 Une rémunération qui repose, depuis 2018, sur le Rifseep ainsi que sur des primes et des avantages en nature dont certains sont à régulariser

3.3.1 Le régime indemnitaire

La commune a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), à partir de novembre 2018, conformément au décret afférent n° 2014-513 du 20 mai 2014. Il se compose de deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), divisée en trois fractions (une mensuelle, une liée aux fonctions de régisseur, et une annuelle), et une part complément indemnitaire annuel (CIA) tenant compte de l'engagement professionnel. L'instauration du Rifseep a été l'occasion de refondre les indemnités versées, notamment la prime annuelle de fin d'année, dont le coût est d'environ 0,4 M€ par an et qui constituait, jusqu'alors, un avantage collectivement acquis⁴² ; elle est désormais intégrée à la part annuelle de l'IFSE, mais sous deux intitulés différents dans les bulletins de paie (« prime de fin d'année » et « prime complémentaire de fin d'année ») qui ont finalement été fusionnés sous un même intitulé à la suite du contrôle de la chambre.

Tableau n° 9 : Prime annuelle de fin d'année / part annuelle de l'IFSE

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Coût total	429 436	397 922	407 941	405 490	367 119

CRC d'après les fichiers de paie de la commune

Le versement des autres avantages collectivement acquis a été conservé : bons d'habillement, bons d'achat et cadeaux distribués à l'occasion de la remise de médailles du travail.

La commune a par ailleurs attribué, en 2020, une prime exceptionnelle Covid, pour un coût total de 21 346 €, à 80 agents ayant connu un surcroît significatif de travail afin d'assurer la continuité des services durant la crise sanitaire, ainsi qu'une indemnité exceptionnelle inflation en 2022 pour un montant total de 23 600 €, conformément au droit.⁴³

⁴² La prime annuelle a été instituée par délibération du 6 novembre 1984. Pour rappel, pour pouvoir être légalement maintenus, ces avantages doivent avoir été institués avant le 28 janvier 1984 et inscrits au budget de la commune ; passé cette date, elle n'a plus la possibilité de créer une prime sous forme d'avantage collectivement acquis.

⁴³ Concernant la prime exceptionnelle Covid, celle-ci découle du décret afférent n° 2020-570 du 14 mai 2020. Concernant l'indemnité inflation, celle-ci a été instituée par la loi n° 2021-1549 de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021 et le décret afférent n° 2021-1623 du 11 décembre 2021.

Concernant la rémunération des collaborateurs de cabinet, celle-ci est encadrée par les articles L. 331-1 et suivants du CGFP (anciennement article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) et les articles 5 et 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Leurs dispositions précisent que la rémunération individuelle de chaque collaborateur est fixée par l'autorité territoriale, qu'elle comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités, et qu'elle ne peut excéder un plafond fixé à 90 % du salaire le plus élevé de la collectivité. Au cas d'espèce, si ce plafond est respecté, les délibérations créant les emplois de collaborateur ne disent rien sur leurs rémunérations et les contrats de travail des collaborateurs recrutés sur la période examinée, s'ils prévoient une prime forfaitaire, ne mentionnent pas expressément le bénéfice de la prime annuelle de fin d'année, sauf pour 2018, alors que les fichiers de paie confirment qu'ils l'ont touchée. Quant à la délibération du 6 novembre 1984 instituant la prime, celle-ci n'inclut pas explicitement les collaborateurs dans les bénéficiaires ni ne fait référence à l'article 110 de la loi précitée de 1984, alors en vigueur. De surcroît, lors du contrôle, la commune a indiqué que cette délibération avait été abrogée par celle du 27 septembre 2018 instituant le Rifseep, régime qui, au cas d'espèce, ne s'applique pas aux collaborateurs, ces derniers ne figurant pas dans les bénéficiaires du Rifseep listés par la commune. À moins de régulariser immédiatement la situation, la commune ne doit donc plus verser la prime annuelle de fin d'année aux collaborateurs de cabinet. Par ailleurs, elle est invitée à récupérer les indus versés auprès des intéressés, dans le respect des règles de la prescription quadriennale (article L. 1617-5 du CGCT). En réponse à ces observations, la commune entend qu'il convient de préciser dans une délibération les conditions d'attribution du régime indemnitaire des collaborateurs de cabinet ainsi que dans leurs contrats, ce que la chambre recommande effectivement de faire à défaut de mettre fin au versement de la prime précitée.

Recommandation régularité 2 : Mettre un terme au versement de la prime annuelle de fin d'année aux collaborateurs de cabinet, conformément aux articles 5 et 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

3.3.2 Les avantages en nature

Encadré n° 6 : Les véhicules et les logements de fonction

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT dispose que selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie ; tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage.

Dans des réponses à des questions parlementaires (20 mai 2021, 29 décembre 2022), le ministère chargé des relations avec les collectivités territoriales précise que si la loi ouvre bien la possibilité, pour les élus locaux, de bénéficier d'un véhicule, il ne peut s'agir d'un véhicule de fonction, mais uniquement d'un véhicule de service, que cette attribution doit être prévue par une délibération annuelle, qui en précise les conditions et modalités d'usage justifiées par l'exercice du mandat, et que cette délibération peut autoriser l'élu à conserver le véhicule de la commune à son domicile mais qu'elle ne pourra pas, en revanche, l'autoriser à utiliser le véhicule à des fins personnelles. La réponse du 20 mai 2021 mentionne, enfin, qu'une attribution irrégulière encourt l'annulation par le juge administratif, que cette irrégularité peut être relevée par la chambre régionale des comptes, et que cette juridiction peut par ailleurs être amenée à demander le remboursement des avantages indûment perçus.

Concernant les logements de fonction, leurs règles d'attribution, telles que modifiées par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, et codifiées dans le code général de la propriété des personnes publiques (cf. articles R. 2124-64 et suivants), disposent notamment que la concession accordée par nécessité absolue de service (NAS) comporte la gratuité de la prestation du logement nu, mais que seules les personnes ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sécurité ou de responsabilité peuvent bénéficier de ce régime, que les surfaces sont limitées en fonction du nombre de personnes occupantes, et que les avantages dits accessoires (frais d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage) sont à la charge des occupants.

Les véhicules et les logements de fonction constituent des avantages en nature faisant partie des bases de prélèvements obligatoires. Ils doivent donc être déclarés fiscalement et socialement (article 82 du code général des impôts et article L. 242-1 du code de la sécurité sociale).

Les agents bénéficiant d'un logement par nécessité (NAS) (au nombre de 18 selon les données de la commune sur la période examinée) sont ceux affectés au gardiennage de certains établissements (gymnases, écoles) ou effectuant des astreintes (nuit, week-end, jours fériés). L'examen des fichiers de paie des agents concernés montre que ces logements sont bien déclarés comme avantages en nature. Par ailleurs, à la suite d'une observation du rapport précédent de la chambre régionale des comptes, la commune, en 2012, s'est conformée au droit et prévoyant notamment, que les frais de chauffage, électricité, eau et gaz soient désormais à la charge des occupants. Pour autant, des arrêtés individuels ou conventions sont antérieurs à la réforme de 2012 et ne mentionnent pas l'obligation précitée de prise en charge ; certains stipulent même la gratuité. La commune est donc invitée à actualiser lesdites conventions et à renforcer son suivi.

Ensuite, la commune a attribué des véhicules de fonction au maire et au DGS, ainsi que des véhicules de service avec remisage à domicile à sept agents⁴⁴, sans avoir pris les actes réglementaires requis depuis 2018. La chambre régionale des comptes rappelle que l'attribution de tels véhicules doit reposer sur une délibération annuelle du conseil municipal. En outre, le maire ne peut bénéficier que de l'attribution d'un véhicule de service et non de fonction. Enfin, l'attribution d'un véhicule de fonction constitue un avantage en nature qui doit être déclaré aux administrations fiscales et sociales. Après examen des fichiers de paie des personnes concernées, elle constate que cela n'a pas été fait sur toute la période examinée. L'avantage peut être valorisé à environ 2 500 € nets par an et par personne⁴⁵.

Conformément à la recommandation émise ci-dessous, la commune doit donc régulariser immédiatement la situation :

- en délibérant, chaque année, sur l'attribution des véhicules de fonction et de service ;
- en mettant fin à l'attribution d'un véhicule de fonction au maire, celui-ci ne pouvant bénéficier que d'un véhicule de service ;
- et en procédant aux déclarations fiscales et sociales des avantages en nature liés aux véhicules de fonction, y compris de manière rétroactive concernant les avantages qui n'ont pas été déclarés sur la période de contrôle, dans le respect des règles de la prescription quadriennale.

⁴⁴ Depuis 2018, deux DGS se sont succédés. Les bénéficiaires de véhicules de service sont les responsables des services techniques, informatique, voirie, bâtiments, espaces verts, espace public, et surveillance du domaine public. Les véhicules de service ne font pas partie des avantages en nature. Ils ne doivent être utilisés qu'à des fins professionnelles. S'ils devaient servir à des fins privées, ils constitueraient alors des avantages en nature, d'où un nécessaire contrôle de leur utilisation.

⁴⁵ Sur la base de l'application forfaitaire de 12 % du coût d'achat de 21 875 € d'un véhicule (soit un avantage d'environ 218 € par mois) pouvant servir de voiture de fonction, dont la facture a été trouvée par la chambre régionale des comptes dans les mandats de la commune sur la période examinée.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique son intention de soumettre une délibération régularisant l'attribution des véhicules de fonction et de service au conseil municipal du 29 février 2024, et que seule la fonction de DGS ouvrirait droit à un véhicule de fonction. Concernant la déclaration des avantages en nature, la commune précise que la DGS en poste a régularisé la situation à la suite du contrôle de la chambre, et qu'elle a adressé un courrier à son prédécesseur lui demandant d'en faire de même.

Recommandation régularité 3 : Régulariser immédiatement l'attribution des véhicules de fonction et de service, ainsi que les avantages en nature liés aux véhicules de fonction qui n'ont pas été déclarés, conformément aux articles L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales, 82 du code général des impôts, et L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

3.4 Un temps de travail réformé en 2022

Encadré n° 7 : Les règles du temps de travail dans les collectivités

Avant la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les règles relatives au temps de travail dans les collectivités territoriales étaient régies par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 telle que modifiée par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Ces règles précisaient que les collectivités ne pouvaient décider de faire travailler leurs agents moins de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an, sauf dérogation par validation des droits acquis préexistants en application d'une délibération.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 a supprimé cette dérogation et prévoit désormais que les collectivités disposent d'un délai d'un an, à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, pour définir les règles de temps de travail de leurs agents, celles-ci devant entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition (soit le 1^{er} janvier 2022 pour les communes). Ces dispositions, figurant désormais aux articles L. 611-1 et suivants du CGFP, ont été rappelées dans une instruction gouvernementale du 28 septembre 2021 envoyée aux préfets.

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ou heures supplémentaires sont, selon le décret afférent n° 2002-60 du 14 janvier 2002, les heures effectuées en dehors des bornes horaires définies par le cycle de travail, et seuls les agents ayant accompli réellement des heures supplémentaires peuvent en percevoir. Elles peuvent être versées à des agents de catégorie C ou B dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Elles ne peuvent pas dépasser un plafond mensuel de 25 heures, y compris les heures accomplies les dimanches, de nuit et les jours fériés, sauf circonstances exceptionnelles et pour une période limitée. L'utilisation d'IHTS comme complément forfaitaire de rémunération est proscrite. Enfin, leur versement est subordonné à la mise en œuvre, par l'employeur, de moyens de contrôle automatisé permettant la comptabilisation exacte des heures.

Par une délibération de mars 2022, la commune a confirmé la durée annuelle du temps de travail de ses agents à 1 607 heures et défini plusieurs cycles. Ses ROB et son règlement intérieur indiquent que cette durée est appliquée depuis 2019. Auparavant, le temps de travail annuel des agents était de 1 554 heures⁴⁶, ce qui représentait un écart de 53 heures par rapport à la durée légale, soit l'équivalent théorique de près de neuf agents rémunérés sans service fait, pour un coût théorique annuel pouvant être estimé à près de 0,4 M€. ⁴⁷

⁴⁶ Sources : ROB 2019 et ROB 2020.

⁴⁷ En se fondant sur un effectif pourvu de 261,85 ETPT en 2019 (selon le compte administratif afférent) et, au regard de la masse salariale de 11,4 M€, un coût annuel d'un agent de la commune calculé à 43 525 € en 2019.

Pour autant, la commune n'est pas en mesure de contrôler efficacement le respect du temps de travail car elle ne s'appuie sur aucun logiciel de gestion du temps, la validation et le contrôle des absences et des congés des agents incombant aux responsables de services. En réponse, la commune indique avoir décidé de mettre en place, en 2024, un logiciel de gestion du temps de travail.

3.5 Des heures supplémentaires à mieux contrôler

Tableau n° 10 : Heures supplémentaires

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre	8 160	9 570	8 515	7 453,5	9 934
Montant (en €)	153 537	190 593	178 517	152 819	237 564

Source : CRC d'après les données de la commune

Selon les données de la commune, mis à part une baisse observée en 2020-2021 dans le contexte de la crise sanitaire, le nombre et le montant des heures supplémentaires sont en progression entre 2018 et 2022, passant de 8 160 heures (0,15 M€) à 9 934 heures (0,24 M€). Le coût n'est pas anodin puisqu'il représente, en 2022, 2,25 % de la masse salariale, soit un ratio au-dessus de la moyenne des collectivités territoriales⁴⁸. La commune a expliqué la hausse en 2022 par une reprise d'événements et d'animations (séjours notamment) qui n'avaient pas pu avoir lieu durant la crise sanitaire.

En outre, plusieurs agents ont dépassé le plafond des 25 heures supplémentaires mensuelles sous la période sous revue, et ce quasiment tous les mois pour deux agents, s'apparentant à une forfaitisation proscrite par la réglementation. Ensuite, la commune gagnerait à préciser, dans sa délibération relative aux IHTS, la liste des fonctions ou des emplois dont les missions peuvent impliquer la réalisation effective d'heures supplémentaires, en plus des cadres d'emplois et des grades. Par ailleurs, s'il existe une procédure déclarative de validation, leur versement doit, normalement, être subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant leur comptabilisation exacte, dispositif qui n'est mentionné ni dans ladite délibération ni dans le règlement intérieur du personnel. La commune doit donc se conformer pleinement aux règles s'appliquant aux heures supplémentaires. Dans sa réponse aux observations provisoires, cette dernière précise qu'un travail est en cours avec les chefs de service afin d'avoir un contrôle plus rigoureux sur les heures supplémentaires, et que ce contrôle peut passer par le logiciel du temps de travail précité.

Recommandation régularité 4 : Respecter l'ensemble des règles qui s'appliquent en matière d'heures supplémentaires, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

3.6 Des comptes épargne-temps en forte augmentation

La commune a ouvert, à partir de 2011, la possibilité, pour ses agents, de disposer de comptes épargne-temps (CET), dont le nombre de jours épargnés augmente fortement, passant de 1 724 en 2018 à 2 671 en 2022 (+ 55 %). Près de 130 agents en bénéficient.

⁴⁸ Dans un rapport d'octobre 2020 relatif aux heures supplémentaires dans la fonction publique, la Cour des comptes souligne que « la part des IHTS dans les dépenses brutes de rémunération de chaque collectivité est relativement faible mais néanmoins variable. Elle se situe par exemple entre 0,1 % et 2,1 % dans les collectivités visitées pendant l'instruction ».

Tableau n° 11 : Jours épargnés dans les CET

Nombre jours CET	2018	2019	2020	2021	2022
Catégorie A	206	229	246	260	289
Catégorie B	335	391	421	467	545
Catégorie C	1 178	1 340	1 455	1 572	1 831
Hors catégorie	6	6	6	6	6
Total	1 724	1 965	2 128	2 305	2 671

Source : CRC d'après les données de la commune

Mis à part certains cas où les jours épargnés peuvent être indemnisés (agents en arrêt de travail et se trouvant dans l'incapacité de reprendre leurs fonctions), la commune a fait le choix de ne pas rendre monétisables les CET ; s'ils devaient l'être, leur coût théorique pourrait être estimé à près de 0,2 M€. ⁴⁹

3.7 Un absentéisme dont les données sont à fiabiliser

Tableau n° 12 : Absentéisme

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre total de jours d'absence	4 328,5	4 585,5	5 169	4 389,6	3 918,5
Taux d'absentéisme % (selon commune) ⁵⁰	4,02	4,36	5,01	4,19	3,81
Taux d'absentéisme % (selon les bilans sociaux et RSU)	NC*	6,52	2,66	5,02	NC*
Taux d'absentéisme % (selon les ROB)	NC*	7,14	NC*	NC*	NC*

NC* : données non communiquées

Source : CRC d'après les données de la commune

En préalable, comme pour d'autres éléments vus précédemment, des incohérences sont constatées entre les données d'absentéisme transmises par la commune lors du contrôle et celles figurant dans ses bilans sociaux et RSU ou encore dans ses ROB. À titre d'exemple, elle a indiqué un taux d'absentéisme de 4,36 % en 2019 mais son bilan social 2019 mentionne un taux de 6,52 %, et son ROB 2021, un ratio de 7,14 % pour 2019.

En se fondant sur les données communiquées par la commune, le nombre de jours d'absence est en augmentation jusqu'en 2020, de 4 328,5 jours (4 % d'absentéisme) à 5 169 (5 %), puis diminue à partir de 2021 pour atteindre 3 918,5 jours en 2022, soit un taux de 3,8 %, un niveau bas en comparaison de la moyenne des collectivités estimée à 9,7 % par l'institut Relyens⁵¹. Néanmoins, ces données concernent un périmètre plus restreint que celui dudit institut.⁵²

La commune a indiqué ne pas avoir entrepris d'action visant à lutter contre l'absentéisme, si ce n'est que son régime indemnitaire prévoit qu'en cas de congé de maladie ordinaire, congé de longue maladie, grave maladie, longue durée, accident de service, accident de trajet et maladie professionnelle, les montants de la part mensuelle et de la part annuelle de l'IFSE sont diminués. Elle cherche néanmoins à renforcer la qualité de vie au travail.

⁴⁹ Sur la base des conditions financières en vigueur concernant le paiement d'un jour de CET (135 € pour les agents de catégorie A, 90 € pour les agents B et 75 € pour les agents C et hors catégorie).

⁵⁰ Pour calculer son taux d'absentéisme, la commune se base sur 22 jours travaillés par semaine dans l'année, mais ce faisant, elle oublie de décompter les congés et RTT, ce qui a pour effet de sous-estimer légèrement le taux d'absentéisme.

⁵¹ Anciennement Sofaxis. Source : Relyens. *Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales. Edition 2023 (octobre 2022).*

⁵² Les données de la commune concernent la maladie ordinaire, les accidents du travail, la maladie professionnelle, et la garde d'enfants malades, et excluent les absences pour longue maladie, grave maladie et pour maladie de longue durée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En termes de pilotage de la gestion des ressources humaines, au vu des incohérences relevées, la commune doit fiabiliser certaines données RH (effectifs, absentéisme). Un véritable document unique d'évaluation des risques professionnels pourrait être élaboré en lieu et place de la trentaine de fiches existant à ce jour, dont certaines sont anciennes. Cela pourrait être fait en 2024. Il conviendrait également qu'elle complète ses lignes directrices de gestion afin de définir une stratégie pluriannuelle de gestion des RH.

La masse salariale du personnel communal est maîtrisée entre 2018 et 2022 et son poids dans les charges courantes est relativement faible (moins de 41 % en 2022 contre une moyenne de la strate démographique d'appartenance de plus de 60 %). Cela s'explique, notamment, par une diminution du nombre d'agents résultant, depuis fin 2021, de la gestion externalisée du service public de la petite enfance.

Les principaux chantiers RH prévus par la loi ont été mis en œuvre tels que l'instauration du Rifseep (2018) ou encore la fixation de cycles de temps de travail conformes aux 1 607 heures par an (2022). Le respect effectif du temps de travail et les heures supplémentaires mériteraient, néanmoins, d'être davantage contrôlés. La commune y est favorable, par le biais notamment d'un logiciel du temps de travail à mettre en place en 2024.

Sur la période examinée, la commune a attribué des véhicules de fonction et de service sans délibération annuelle et, concernant les véhicules de fonction, sans les déclarer comme avantages en nature, ce qu'elle doit régulariser. La régularisation est en cours, et une délibération devrait être prise début 2024.

Enfin, les collaborateurs de cabinet perçoivent une prime annuelle de fin d'année irrégulière en l'état actuel de leurs contrats. La commune entend qu'il convient de régulariser la situation, ce que la chambre recommande de faire.

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

Le budget de la commune est constitué du seul budget principal. La chambre régionale des comptes a donc apprécié la fiabilité des comptes à partir de celui-ci.

4.1 La fiabilité de l'actif patrimonial est à renforcer

Tableau n° 13 : Part des immobilisations en cours dans les immobilisations corporelles

€	2018	2019	2020	2021	2022
Immobilisations corporelles en cours (A)	2 577 226	4 396 218	13 658 998	23 428 320	26 042 380
Immobilisations corporelles en cours – Flux (B)	497 863	1 818 992	9 262 780	9 685 025	2 614 060
Immobilisations corporelles – Solde (C)	85 427 605	89 343 583	94 745 166	101 756 937	107 107 929
Solde des immobilisations en cours/solde des immobilisations (A / C en %)	3,0	4,9	14,4	23,0	24,3

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que le compte 203 - frais d'études et de recherche - soit apuré par amortissement ou par réintégration dans un compte d'actif. Or, celui-ci présente un solde débiteur en augmentation, passant de 1,8 M€ en 2018 à 5,3 M€ fin 2022. La commune doit être attentive à son apurement. Ensuite, lorsque les immobilisations corporelles en cours, inscrites au compte 231 sont achevées, elles doivent être comptabilisées au compte définitif concerné (compte 21) et être, ainsi, intégrées à l'actif patrimonial, ce qui permet de déclencher leur amortissement. Afin de s'assurer que ces opérations d'intégration soient bien réalisées, un contrôle de vraisemblance consiste à rapporter le solde du compte 231 à celui du compte 21, le pourcentage obtenu devant être faible.

Au cas d'espèce, le pourcentage obtenu croît, passant de 3 % en 2018 à 24,3 % en 2022, un taux élevé, près du double de celui constaté au niveau de la strate démographique d'appartenance (13 %)⁵³, reflétant un stock d'immobilisations en cours en hausse, de 2,6 M€ à 26 M€, soit une multiplication par dix sur la période. S'il y a bien sûr de nouvelles immobilisations en cours inscrites chaque année, cette évolution traduit, aussi, le fait que la commune ne procède pas, régulièrement, à l'intégration des opérations achevées dans son bilan patrimonial.

Enfin, la responsabilité du suivi du patrimoine incombe à l'ordonnateur et au comptable public, le premier étant chargé plus spécifiquement du recensement exhaustif des biens et de leur identification par la tenue d'un inventaire physique et comptable, le second étant responsable de l'enregistrement des immobilisations à l'actif du bilan. L'inventaire de l'ordonnateur doit être concordant avec l'état de l'actif du comptable public. Au cas d'espèce, l'inventaire transmis par la commune au 31 décembre 2022, qui comprend des biens dont la date d'acquisition remonte à 2001, fait état d'un patrimoine d'une valeur brute de seulement 4 M€ (valeur nette comptable de 1,9 M€), ce qui ne concorde absolument pas avec l'état de l'actif du comptable public, d'une valeur brute de 144,3 M€ (valeur nette de 135,8 M€), montant plus réaliste.

Tableau n° 14 : Cohérence des états du patrimoine au 31 décembre 2022

en €	Valeur brute comptable	Valeur nette comptable
État de l'actif du comptable 2022 (a)	144 303 780	135 769 883
Inventaire de l'ordonnateur 2022 (b)	4 041 417	2 534 356
Écart (a - b)	140 262 363	133 235 527

Source : CRC d'après les données de la commune et du comptable public

L'inventaire transmis par la commune est manifestement incomplet. Interrogée sur ce point lors du contrôle, celle-ci a confirmé ses chiffres et mis en avant des lacunes dans son logiciel financier. La chambre régionale des comptes lui recommande donc de fiabiliser les données de son patrimoine, conformément aux instructions comptables, en particulier dans le cadre du passage prochain au référentiel budgétaire et comptable M57, en lien avec les services du comptable public. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique son intention « d'écraser » son inventaire au 31 décembre 2023 au profit de l'état de l'actif du comptable public, généré dans son logiciel financier, et que le suivi de l'inventaire serait ensuite assuré par l'agent chargé du suivi comptable devant être recruté courant 2024. La chambre régionale des comptes souligne cependant qu'il s'agit d'une fiabilisation *a minima*, ne reflétant pas nécessairement la réalité du patrimoine communal.

Recommandation régularité 5 : Tenir un inventaire physique et comptable exhaustif et cohérent avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

⁵³ Calcul effectué par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion 2022 des communes de la strate 10 000 à 20 000 habitants.

4.2 La qualité des comptes doit être améliorée

4.2.1 Des provisions à constituer, en particulier au regard des créances

Encadré n° 8 : Les règles en matière de provisions dans les communes

Les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires qui doivent être constituées dans des cas bien définis et inscrites au budget dans des comptes dédiés (articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT) :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, auquel cas une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque encouru ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective (provisions pour les garanties d'emprunt, prêts et créances, avances de trésorerie, et participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de ladite procédure) ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

L'article L. 2321-2 précité énonce, par ailleurs, parmi les dotations aux provisions obligatoires, celles pour risques liés à la souscription de produits financiers.

En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. Le CGCT précise que la provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque et donne lieu à reprise en cas de réalisation du risque ou lorsque ce risque n'est plus susceptible de se réaliser, et que son montant, son évolution et son emploi sont retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif.

Sur la période sous revue, les comptes de la commune ne font apparaître qu'une seule provision, de 79 000 €, constituée en 2010 pour un litige⁵⁴. Celui-ci étant devenu sans objet, la commune a repris la provision en 2022. Aucune autre provision n'a été constituée. Pourtant, un ancien agent a ouvert, en 2019, un contentieux contre la commune, lui réclamant près de 40 000 € d'indemnités et de dommages, qui a donné lieu à un protocole transactionnel en 2022 ; ce contentieux aurait dû entraîner la constitution d'une provision.

De plus, il est de bonne gestion que des risques tels que les jours épargnés dans les CET, même non monétisés, soient couverts par une provision car ils représentent un coût.

Enfin, si les créances contentieuses de la commune diminuent, passant de 0,22 M€ en 2018 à 0,15 M€ en 2022, leur poids dans ses créances totales augmente sur la période, de 12 % à 37 %. Une partie donne lieu à des admissions en non-valeur (ANV) et à des créances éteintes, dont le montant cumulé sur 2018-2022 atteint près de 0,15 M€⁵⁵. Pour autant, aucune provision n'a été prise pour dépréciation de créances entre 2018 et 2023.

Si lors du contrôle, la commune a indiqué réfléchir à provisionner 0,45 M€ dans son budget 2024 afin de couvrir d'éventuels contentieux, la chambre régionale des comptes lui recommande de renforcer sa politique de provisionnement afin de couvrir l'ensemble des risques identifiés, y compris en matière de dépréciation de créances, conformément au droit. Finalement, dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique son intention de constituer des provisions à hauteur de 0,8 M€ dans son budget pour 2024, en vue de couvrir des risques liés aux CET, à la dépréciation de créances et aux litiges.

⁵⁴ Contentieux pour un dégât de voirie, suite à une fuite d'eau.

⁵⁵ Cf. détail des créances, des ANV et des créances éteintes en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière. L'ANV est une mesure d'ordre budgétaire et comptable qui a pour but de faire disparaître des écritures de prise en charge du comptable public les créances qu'il estime irrécouvrables. Elle nécessite une délibération de l'assemblée délibérante, qui est prise au cas d'espèce. Les créances éteintes sont des créances qui restent valides juridiquement mais dont l'irrécouvrabilité résulte d'une décision juridique extérieure définitive qui s'impose à la commune créancière.

Recommandation régularité 6 : Constituer des provisions pour l'ensemble des risques identifiés, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

4.2.2 Les autres sujets d'amélioration comptable⁵⁶

Comme les provisions, les amortissements constituent des dépenses obligatoires. Au cas d'espèce, leurs modalités de constitution, fixées par des délibérations, bien que datées (la plus récente remontant à 2012, et la plus ancienne datant de 1987), n'appellent pas d'observation, de même que les durées d'amortissement figurant à l'annexe afférente A3 du compte administratif.⁵⁷

Le compte 40471 relatif aux retenues de garantie⁵⁸ présente un solde créditeur de 0,18 M€ en 2022, en augmentation de 0,13 M€ depuis 2018. Il doit, aussi, être soldé régulièrement.

Les comptes 47 retracent les opérations qui ne peuvent être imputées de façon définitive au moment où elles doivent être enregistrées. Ils comprennent les comptes 471 « Recettes à classer ou à régulariser » et 472 « Dépenses à classer ou à régulariser ». L'existence de soldes significatifs étant de nature à altérer le résultat des exercices concernés, ils doivent être apurés dès que possible. Au cas d'espèce, ils l'ont été puisque le solde du compte 472 est quasi-nul sur la période et que celui du compte 471 s'est amélioré, à la suite de remarques du comptable public, de 0,9 M€ de recettes à régulariser en 2018 à moins de 0,04 M€ en 2022.

Les intérêts courus non échus (ICNE, 0,6 M€ en 2022) ont été examinés et n'appellent pas d'observation.⁵⁹

Enfin, il conviendrait que la commune retrace le versement du régime indemnitaire perçu par ses agents non-titulaires sur un compte spécifique, en le distinguant de celui de leur rémunération principale, comme elle le fait pour ses agents titulaires. En effet, elle impute toute la rémunération des agents contractuels (1,8 M€ en 2022) sur le compte 64131 (pendant du compte 64111 pour les agents titulaires) alors que la partie relative au régime indemnitaire pourrait être imputée au compte 64138 (« autres indemnités », pendant du compte 64118 pour les titulaires).

⁵⁶ Cf. détail des comptes concernés en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

⁵⁷ Une erreur de plume est à noter dans ladite annexe du compte administratif de 2022, les catégories d'amortissement datées du 17 décembre 2001 ayant été inscrites en double.

⁵⁸ Il s'agit d'opérations effectuées par une collectivité à l'égard de tiers, notamment lors de l'exécution de marchés publics et du règlement d'achats ou de travaux (émission de réserves). Ces retenues de garantie ont vocation à être régularisées.

⁵⁹ Les ICNE correspondent à des charges financières dues dont l'échéance est postérieure au 31 décembre de l'exercice concerné mais qui doivent être rattachées à celui-ci le cas échéant.

4.3 Une prévision budgétaire problématique en investissement

Tableau n° 15 : Taux de réalisation des prévisions budgétaires

€	FONCTIONNEMENT (RÉEL)							
	DÉPENSES			RECETTES (hors produits de cessions réalisés)				
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (%)	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (%)		
2018	27 068 700	26 945 437	99,54	30 222 900	32 025 589	105,96		
2019	28 221 400	27 538 227	97,58	30 216 300	33 266 050	110,09		
2020	29 514 623	28 357 378	96,08	31 271 123	30 998 236	99,13		
2021	28 768 612	27 194 909	94,53	30 791 378	31 994 911	103,91		
2022	29 345 950	27 479 111	93,64	32 596 316	34 879 226	107,00		
MOYENNE 2018-2022 %			96,27	MOYENNE 2018-2022 %			105,22	
€	INVESTISSEMENT (RÉEL)							
	DÉPENSES				RECETTES (hors produits de cessions)			
	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P (%)	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P (%)
2018	8 834 200	6 904 081	6 872 663	155,95	4 880 000	8 742 723	56 174	180,31
2019	9 014 900	9 393 740	13 847 092	257,80	6 520 000	11 614 369	2 848 540	221,82
2020	25 536 520	16 500 723	6 761 617	91,09	10 852 894	7 995 858	2 330 181	95,15
2021	22 649 900	20 559 515	4 263 320	109,59	20 627 134	21 874 883	2 230 181	116,86
2022	15 850 366	13 621 056	2 307 742	100,49	11 200 000	16 711 472	1 061 191	158,68
MOYENNE 2018-2022 %				142,99	MOYENNE 2018-2022 %		154,56	

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

Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT. Les taux d'exécution budgétaire traduisent le rapport entre les dépenses et recettes réalisées, et les prévisions de dépenses et de recettes votées par l'assemblée délibérante. Les prévisions budgétaires prises en compte par la chambre régionale des comptes excluent les budgets supplémentaires et les décisions modificatives.

Pour la section de fonctionnement, les taux de réalisation atteignent, en moyenne annuelle sur 2018-2022, 96 % pour les dépenses et 105 % pour les recettes, correspondant à des ratios satisfaisants. La commune procède aux rattachements de charges et de produits⁶⁰, qui s'élèvent à respectivement 3 % et 2 % en moyenne du total des charges et produits de gestion. Lors du contrôle, celle-ci a indiqué avoir renforcé ce suivi.

Concernant les taux de réalisation de la section d'investissement, en incluant les restes à réaliser (RAR⁶¹), ils apparaissent particulièrement élevés notamment entre 2018 et 2019, de 143 % en moyenne annuelle s'agissant des dépenses, et de 154 % pour les recettes, ce qui met en évidence une prévision et/ou un pilotage des investissements à améliorer. Dans sa réponse, la commune précise que si l'on tient compte des budgets supplémentaires et des décisions modificatives, le taux de réalisation des dépenses d'investissement, incluant les RAR, est en moyenne de 87,1 % entre 2018 et 2022. Comme vu précédemment, les RAR concernent, en partie, des projets pour lesquels la commune opère en AP-CP (groupes scolaires, fort, église) alors que leur pratique ne s'applique normalement pas dans ce mode de gestion, lorsque celui-ci est bien suivi, les CP non consommés étant annulés ou réintégrés dans l'enveloppe de l'AP et répartis sur un exercice ultérieur. Lors du contrôle, la commune a indiqué avoir corrigé ses pratiques en 2023.

⁶⁰ Cf. rattachements des produits et des charges en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

⁶¹ « Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre » (article R. 2311-11 du CGCT). Les RAR doivent être inscrits au compte administratif et repris dans le budget de l'exercice suivant, ce qui est le cas en l'espèce.

4.4 Le contenu et la transparence des informations budgétaires sont perfectibles

4.4.1 Un contenu des documents budgétaires pouvant être amélioré

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, la commune organise un débat d'orientation budgétaire (DOB) dans le délai de deux mois précédant le vote du budget primitif (BP), sur la base d'un ROB présentant des éléments de contexte économique et les orientations budgétaires prévisionnelles de l'année concernée. Il comprend un focus sur la dette et, depuis le ROB de 2022⁶², une annexe spécifique sur les RH (effectifs, temps de travail, masse salariale), qui gagnerait à détailler, également, les heures supplémentaires, les CET, la nouvelle bonification indiciaire, les avantages en nature et l'action sociale. En outre, si les engagements pluriannuels en investissement sont mentionnés, ils ne sont pas accompagnés d'impact en fonctionnement ni de ratios qui permettraient d'apprécier leur soutenabilité d'un point de vue prospectif.

Concernant les annexes obligatoires au compte administratif (CA), celles-ci n'ont pas toutes été correctement renseignées sur la période examinée, comme vu précédemment. L'encours de la dette indiqué dans l'annexe A2.2 des comptes 2021 et 2022 ne concorde pas exactement avec les montants figurant dans les comptes de gestion car il n'est pas complet⁶³. Si les opérations liées aux cessions figurent à l'annexe A10.3 en 2022, leur détail n'est pas précisé à l'annexe A10.5 sur l'état des sorties des biens d'immobilisations. Alors que l'annexe B1.2 sur le calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt était renseignée dans les comptes 2018 à 2021, elle ne l'a pas été dans celui de 2022. Concernant l'annexe B1.7 sur la liste des concours attribués aux tiers, les subventions en investissement ne sont pas indiquées et la partie relative aux aides en nature n'a pas été complétée en 2022. L'annexe B2.1 sur la situation des AP-CP est vierge dans l'ensemble des comptes administratifs examinés. Lors du contrôle, la commune a indiqué qu'elle utilisait à la place l'annexe B3 (détail des opérations d'équipement) mais son format ne correspond pas à celui des AP-CP, ce qui ne permet pas de les retracer correctement. Concernant l'annexe C1.1 sur l'état du personnel, la partie relative aux non-titulaires (rémunérations, fondement et nature du contrat) n'a pas été complétée en 2022 ni, concernant les rémunérations, dans les comptes 2018 à 2021. Enfin, les annexes C1.2 sur les actions de formation des élus, C2 sur la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (dont les DSP), et C3.1 sur la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune n'ont pas été renseignées en 2021 ni en 2022. Au regard des éléments précités, la commune doit renseigner correctement, chaque année, les annexes du compte administratif. Dans sa réponse aux observations provisoires, celle-ci indique qu'un travail est en cours avec Infocom'94 sur l'optimisation des annexes budgétaires réglementaires avec, notamment, l'addition de plusieurs modules au logiciel financier dès le compte administratif 2023 et le budget primitif 2024.

Recommandation régularité 7 : Renseigner correctement, chaque année, les annexes du compte administratif, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

4.4.2 Un accès aux informations budgétaires publiées sur le site internet de la commune à faciliter

⁶² La chambre régionale des comptes rappelle que les dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT sont en vigueur depuis juin 2016. Les informations RH figurant dans les ROB 2018 à 2021 sont donc lacunaires au regard de ces dispositions.

⁶³ L'annexe A.2.2 du compte administratif indique un capital restant dû de 50,36 M€ en 2022 et de 43,455 M€ en 2021 contre des montants respectifs de 50,25 M€ et de 43,497 M€ dans les comptes de gestion 2022 et 2021. Pour rappel, l'encours de la dette correspond au solde du compte 16 (sauf 166, 1688 et 169).

Le site internet de la commune ne comporte pas de page spécifique dédiée au budget, ce qui ne facilite pas l'accès aux informations budgétaires. Celles-ci sont présentes, de façon éparpillée, dans la page dédiée aux conseils municipaux. Si les principaux documents devant être publiés y figurent, à savoir les ROB et les rapports de présentation des BP et des CA, aucune présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles des BP et des CA n'a été publiée sur la période sous revue. La commune est invitée à le faire et à rassembler les documents budgétaires publiés dans une page dédiée de son site internet, afin de faciliter leur accès. En réponse, celle-ci indique son intention de se conformer aux dispositions réglementaires. La chambre constate ainsi que la commune a créé une page dédiée aux informations budgétaires sur son site internet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune présente des pistes de progrès en matière de fiabilisation de son patrimoine. Ainsi, elle doit intégrer régulièrement à son actif les immobilisations achevées et mettre ses données d'inventaire en cohérence avec celles du comptable public. Ce travail a été engagé.

De plus, sa politique de provisionnement doit être renforcée afin que tous les risques identifiés soient couverts, notamment les dépréciations de créances. La commune a prévu de le faire à compter de son budget primitif 2024. Certains comptes sont également à apurer.

Si les taux d'exécution budgétaire sont satisfaisants concernant la section de fonctionnement, leur niveau apparemment surélevé en investissement confirme une prévision et un pilotage perfectibles, dès l'adoption des budgets primitifs, et une gestion pluriannuelle des opérations en AP-CP à améliorer.

Enfin, la commune doit renforcer le contenu et la transparence de ses informations budgétaires et comptables : complétude de certaines annexes financières et facilité d'accès aux documents budgétaires publiés sur son site internet, ce que la commune a commencé à faire.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

<p>Les pourcentages d'évolution présentés dans le rapport sont en euros courants. Ils découlent des chiffres figurant dans les comptes administratifs et de gestion de la commune. Pour rappel, les valeurs en euros courants sont celles indiquées à une période donnée : elles sont dites en valeur nominale et intègrent l'inflation (+ 5,2 % en 2022). Les valeurs en euros constants sont en valeur réelle, c'est-à-dire corrigées de la variation des prix par rapport à une donnée de référence.</p>

5.1 La stratégie financière de la commune

Les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal de la commune ne dépassant pas le seuil de 60 M€ par an, celle-ci ne faisait pas partie des collectivités ayant dû contractualiser avec l'État au titre de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (« contrats de Cahors », suspendus à partir de 2020 dans le contexte de la crise sanitaire). Pour autant, ses objectifs lui étaient assignables, en particulier celui de contribuer à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Dans ce cadre, la stratégie financière de la commune, telle qu'elle figure dans ses documents budgétaires, en particulier dans ses ROB, vise à maintenir, au meilleur coût, dans un contexte difficile, des services à la population de qualité et poursuivre le programme pluriannuel d'investissement sans évolution des taux de fiscalité⁶⁴. Pour ce faire, elle se fixe comme objectifs de poursuivre les efforts de gestion engagés ces dernières années, notamment sur les charges à caractère général mais également en matière de ressources humaines et de dégager une épargne nette suffisante pour assurer le financement du programme d'investissement sur fonds propres.

5.2 Une situation financière 2018-2022 en voie d'assainissement mais qui demeure fragile

5.2.1 Les produits de gestion

Tableau n° 16 : Évolution des produits de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne (%)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	18 202 595	19 998 584	18 973 458	19 509 480	21 693 511	4,5
+ Fiscalité reversée	7 799 267	7 798 719	7 816 986	7 832 950	7 833 608	0,1
= Fiscalité totale (nette)	26 001 862	27 797 303	26 790 444	27 342 430	29 527 119	3,2
+ Ressources d'exploitation	1 753 075	1 308 308	969 068	888 669	858 582	- 16,3
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 463 435	3 370 370	2 779 481	3 192 381	2 818 983	- 5,0
= Produits de gestion	31 218 371	32 475 982	30 538 994	31 423 481	33 204 685	1,6

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion, de 31,2 M€ en 2018, atteignent 33,2 M€ en 2022, soit une augmentation de 1,6 % par an en moyenne, dont 5,7 % en 2022. La hausse en 2022, portée par l'inflation, est comparable à celle constatée au niveau de l'ensemble du bloc communal, de 5,9 %⁶⁵. En 2022, les produits sont constitués à 65 % de ressources fiscales propres, 24 % de fiscalité reversée, 8 % de ressources institutionnelles et de 3 % de recettes d'exploitation.

Les ressources fiscales propres progressent notablement, de 18,2 M€ en 2018 à 21,7 M€ en 2022, malgré une baisse en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire. Elles comprennent, principalement, le produit des impôts locaux nets de restitutions⁶⁶, qui croît sur la période, passant de 16,8 M€ à 20 M€. Cette évolution résulte de la revalorisation des bases⁶⁷, mais aussi d'une augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) de 5,39 points votée en 2022, même si celui-ci demeure légèrement en deçà de la moyenne de la strate démographique d'appartenance (39,9 % contre 40,5 %)⁶⁸. Les autres produits fiscaux comprennent les taxes sur la publicité extérieure (0,15 M€ en 2022) et sur l'électricité (0,3 M€ par an), et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Ces derniers sont volatils puisqu'après une forte progression en 2019, à 2,1 M€ (contre 0,9 M€ en 2018), ils chutent à 1,1 M€ en 2020, dans le contexte pandémique et restent stables depuis, à 1,2 M€ en 2022.

⁶⁴ Source : ROB 2023.

⁶⁵ Source : rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023).

⁶⁶ Le produit brut des impôts locaux est diminué du prélèvement au titre de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU), codifié aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation. La commune de Chennevières-sur-Marne n'atteignant pas encore le taux visé de 25 % de logements sociaux (22,8 % en 2021), elle est redevable de ce prélèvement (66 740 € en 2022).

⁶⁷ Les bases locatives ayant été revalorisées chaque année en loi de finances (1,2 % en 2018, 2,2 % en 2019, 1,2 % en 2020, 0,2 % en 2021, et 3,4 % en 2022), les bases de la taxe d'habitation (TH) ont augmenté de 5,6 % à Chennevières-sur-Marne entre 2018 et 2020, et celles de la TFB, de 70,5 % entre 2018 et 2021.

⁶⁸ Cf. évolution des taux en annexe n° 2 sur la situation comptable et financière.

La fiscalité reversée, 7,8 M€ par an, comprend l'AC versée par la MGP (7,9 M€ par an), atténuée de prélèvements de péréquation et de solidarité. En effet, la commune est contributrice au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), pour un montant moyen d'environ 0,1 M€ par an.⁶⁹

Les recettes institutionnelles baissent sur la période, passant de 3,5 M€ à 2,8 M€. Le maintien du niveau des participations des partenaires (État, région, département, organismes de sécurité sociale) et des autres compensations (au titre de l'exonération de la TH et de la TFB), à hauteur de 2,1 M€ en 2022 (même montant qu'en 2018), et la modeste recette de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA, 40 000 € en 2022), ne permettent pas de contrebalancer la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui s'établit à 0,6 M€ en 2022 (contre 1,3 M€ en 2018), en raison essentiellement des mécanismes de péréquation.⁷⁰

Enfin, les ressources d'exploitation chutent à partir de 2020, à 0,97 M€, contre 1,7 M€ en 2018, du fait de l'impact de la crise sanitaire. Elles restent stables depuis (0,9 M€ en 2022⁷¹).

Au total, les produits de gestion s'élèvent à 33,2 M€ en 2022, soit 1 829 € par habitant, un montant bien supérieur à la moyenne de la strate démographique (1 369 €⁷²). Ils sont à près de 90 % de nature fiscale, ce qui illustre un niveau élevé de prélèvements sur les ménages et les entreprises.

5.2.2 Les charges de gestion

Tableau n° 17 : Évolution des charges de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne (en %)
Charges à caractère général	5 329 600	5 601 298	5 309 294	5 105 185	5 742 919	1,9
+ Charges de personnel	11 209 364	11 396 953	11 598 627	11 345 531	10 537 263	- 1,5
+ Subventions de fonctionnement	1 026 432	954 986	865 346	822 224	837 344	- 5,0
+ Autres charges de gestion	8 090 791	8 108 483	8 222 158	8 320 658	8 980 824	2,6
= Charges de gestion	25 656 187	26 061 720	25 995 426	25 593 598	26 098 349	0,4

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les charges de gestion sont relativement stables, passant de 25,6 M€ en 2018 à 26,1 M€ en 2022 (+ 0,4 % par an en moyenne, dont 2 % en 2022). La progression en 2022 est bien moindre que celle constatée dans l'ensemble du bloc communal, de 6,1 %⁷³, illustrant une évolution modérée à Chennevières-sur-Marne, malgré le contexte inflationniste. Les charges sont constituées, en 2022, à 40 % de dépenses de personnel, 22 % de charges à caractère général, 3 % de subventions de fonctionnement et 34 % d'autres charges de gestion.

Comme vu précédemment, les charges de personnel restent stables entre 2018 et 2021, autour de 11,4 M€ par an en moyenne, puis diminuent à 10,5 M€ en 2022, et ce, malgré la hausse du point d'indice. Cette baisse est consécutive, notamment, à la gestion externalisée du secteur de la petite enfance, qui a entraîné une réduction des effectifs communaux.

⁶⁹ Le FPIC est un dispositif de péréquation horizontale au sein du bloc communal, mis en place en 2012 à la suite de la suppression de la TP. Le montant de la contribution a été réduit à 77 481 € en 2022.

⁷⁰ Ainsi, en plus de connaître une forte baisse de la part forfaitaire de la DGF, la commune ne bénéficie plus de sa part aménagement (dotation de solidarité urbaine d'environ 0,28 M€ en 2018) depuis 2020.

⁷¹ En outre, depuis 2022, les recettes des familles qui étaient perçues par la commune au titre du service public de la petite enfance, le sont désormais par le titulaire de la DSP, ce qui explique aussi, en partie, la baisse des recettes d'exploitation.

⁷² Source de la strate démographique : DGCL et DGFIP. Le montant des produits de gestion par habitant dans la commune est, par ailleurs, supérieur à la valeur médiane des recettes réelles de fonctionnement par habitant dans le bloc communal, de 1 646 € en 2022, selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023).

⁷³ Source : rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023).

Mais cette économie sur les dépenses de personnel a, en partie, été contrebalancée par une hausse de la ligne « autres charges de gestion » (près de 9 M€ en 2022 contre 8,3 M€ en 2021), liée aux contributions en fonctionnement de la commune au délégataire de la gestion du service public de la petite enfance (0,9 M€). Ces autres charges comprennent également les contributions et participations obligatoires de la commune, principalement à l'EPT via le FCCT (7,4 M€ en 2022) et à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (environ 0,3 M€ par an), les indemnités et autres frais des élus (0,17 M€ en 2022), et les pertes sur créances irrécouvrables.

Les charges à caractère général sont également stables entre 2018 et 2021, autour de 5,3 M€ par an, avant de croître à 5,7 M€ en 2022. Cette augmentation concerne la ligne achats (matières premières, énergie, fluide) dans le contexte de la crise énergétique ; selon les données de la commune, le montant de ses dépenses d'énergie a atteint près de 0,9 M€ en 2022 contre 0,57 M€ en 2021, soit une augmentation de plus de 57 %. Par ailleurs, la part prise en charge par la commune des repas facturés par le délégataire de la restauration collective est imputée dans les charges à caractère général (environ 0,9 M€ en 2022).

Comme vu précédemment, les subventions de fonctionnement sont en baisse, passant de 1 M€ en 2018 à 0,84 M€ en 2022. Celle-ci concerne avant tout le CCAS.

Au total, les charges de gestion s'élèvent à 26,1 M€ en 2022, soit 1 438 € par habitant, un montant bien supérieur à la moyenne de la strate démographique d'appartenance de 1 175 €⁷⁴, en raison d'un niveau de charges à caractère général et d'autres charges de gestion (contributions) plus important.

5.2.3 La capacité d'autofinancement et l'impact de la crise sanitaire (2020-2021) et de la crise énergétique (2022)

Tableau n° 18 : Capacité d'autofinancement

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	31 218 371	32 475 982	30 538 994	31 423 481	33 204 685
- Charges de gestion	25 656 187	26 061 720	25 995 426	25 593 598	26 098 349
= Excédent brut de fonctionnement	5 562 184	6 414 262	4 543 567	5 829 883	7 106 335
+/- Résultat financier	- 842 694	- 877 373	- 972 505	- 1 191 006	243 877 ⁷⁵
+/- Autres produits et charges excep. réels	1 128 063	190 934	- 930 205	161 126	49 903
= Capacité d'autofinancement brute	5 847 553	5 727 823	2 640 858	4 800 002	7 400 115
<i>en % des produits de gestion</i>	18,7	17,6	8,6	15,3	22,3
- Annuité en capital de la dette	986 920	1 091 992	1 243 738	1 446 602	2 042 646
= Capacité d'autofinancement nette	4 860 633	4 635 831	1 397 120	3 353 399	5 357 469

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Différence entre les produits et les charges de gestion, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) progresse notablement en 2022, à 7,1 M€ contre 5,6 M€ par an en moyenne sur 2018-2021, malgré une baisse marquée en 2020 en raison de la crise sanitaire. La hausse de l'EBF en 2022 résulte essentiellement des produits fiscaux et d'une évolution maîtrisée des charges.

⁷⁴ Le montant des charges de gestion par habitant dans la commune est, par ailleurs, supérieur à la valeur médiane des charges réelles de fonctionnement par habitant dans le bloc communal, de 1 320 € en 2022, selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023).

⁷⁵ Le résultat financier excédentaire en 2022 s'explique, notamment, par le versement à la commune d'une aide de 1,3 M€ par le fonds de soutien de l'Etat aux emprunts à risques.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui correspond à l'EBF augmenté des résultats financiers et exceptionnels, suit la même évolution, caractérisée par une baisse en 2020, à 2,6 M€, contre 5,8 M€ par an en moyenne sur 2018-2019, suivie d'un rebond en 2021 (4,8 M€) et en 2022 (7,4 M€), porté par l'amélioration de l'EBF et, concernant 2022, par des résultats financiers excédentaires ; ceux-ci s'expliquent notamment par une aide de 1,3 M€ reçue du fonds de soutien aux emprunts à risques. Mais même en retraitant cette dernière, la CAF brute serait en augmentation de 27 % en 2022 par rapport à 2021 (contre moins de 10 % au niveau du bloc communal⁷⁶). La CAF brute représente ainsi 22,3 % des produits de gestion en 2022, un niveau satisfaisant. Les juridictions financières estiment en effet qu'un bon niveau de CAF brute se situe à un minimum de 15 % des produits de gestion.⁷⁷

La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des remboursements de dette, mesure la capacité de la commune à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge de la dette. Au cas d'espèce, après une chute en 2020 dans le contexte pandémique, elle se reprend en 2021 et atteint 5,3 M€ en 2022, un niveau supérieur à celui des années 2018-2019, et ce, malgré une augmentation des annuités sur la période (2 M€ en 2022 contre 0,98 M€ en 2018). La CAF nette représente ainsi 295 € par habitant (184 € en 2021), quand la moyenne de la strate démographique est de 106 €.

La commune a été impactée par la crise sanitaire en 2020, comme le confirme la baisse de ses produits de gestion (- 6 % par rapport à 2019), en particulier des recettes de DMTO et d'exploitation, à un taux bien supérieur à la diminution des charges de gestion (- 0,3 % par rapport à 2019), consécutive aux économies liées à la fermeture de services publics. En comparaison de l'EBF annuel moyen constaté sur 2018-2019, la perte nette pour la commune en 2020 est estimée par la chambre régionale des comptes à 1,4 M€, un montant bien plus élevé que le surcoût de 0,3 M€ que la commune a évalué et communiqué à la chambre lors du contrôle. En 2021, l'impact de la crise sanitaire a été limité au regard du niveau d'EBF constaté, supérieur à celui de 2018.

Concernant l'impact de la crise énergétique et inflationniste en 2022, celui-ci est réel puisque les charges à caractère général progressent de 12 % par rapport à 2021 (+ 0,6 M€), essentiellement du fait de la hausse des achats d'électricité et de gaz (+ 57 %), de combustibles (+ 36 %) et de carburants (+ 32 %)⁷⁸. Pour autant, il a largement été absorbé par les produits fiscaux reçus par la commune, en forte hausse.

5.2.4 L'investissement

⁷⁶ Source : rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023).

⁷⁷ Néanmoins, contrairement à ce que fait la commune, qui chiffre sa CAF brute à 8,8 M€ en 2022, il ne convient pas d'inclure dans sa détermination les charges et produits non décaissables, tels que les provisions et reprises de provisions qui impactent le fonds de roulement par le bilan comptable, ni les produits de cessions qui sont des recettes d'investissement. Ces modalités sont conformes aux règles et normes comptables appliquées par la DGCL, à partir des flux financiers suivis par la DGFIP.

⁷⁸ Selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023), les achats d'eau, d'énergie et de chauffage ont progressé de 22,6 % dans le bloc communal en 2022 par rapport à 2021, et les achats de combustibles et de carburants, de 29,5 %.

Les dépenses d'équipement (hors RAR) doublent, passant de 5,9 M€ en 2019 à 11,3 M€ en 2022, après un pic à 17,3 M€ en 2021. Si une partie de la hausse en 2022 résulte mécaniquement de l'inflation, ce n'était pas le cas en 2021. Leur montant en euros par habitant est en forte progression sur la période, de 322 € à 623 € (947 € en 2021). Il est, en fin de période, largement supérieur à la moyenne de la strate démographique (360 €), illustrant une politique volontariste d'investissement⁷⁹. Lors du contrôle, la commune l'a justifiée au regard d'un sous-investissement constaté avant 2014. Les principaux secteurs d'intervention sont l'éducation (45 % des dépenses sur la période), l'aménagement, les services urbains et l'environnement (36 %), la culture (8 %), et le secteur social (3 %).⁸⁰

Tableau n° 19 : Dépenses d'équipement

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses d'équipement réelles nettes (a)	5 876 873	8 254 007	15 186 238	17 153 979	11 231 886
+ Subventions d'équipement versées en numéraire nettes (b)	40 288	47 742	67 746	101 241	81 403
+ Désinvestissements ou annulations de mandats (c)	0	0	0	27 600	6 787
= Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif (a + b + c)	5 917 161	8 301 749	15 253 985	17 282 820	11 320 075
En €/ habitant	322	448	827	947	623
Moyenne de la strate (en € / habitant)	324	376	309	324	360

Source : CRC d'après les comptes administratifs et de gestion, et les données de strate démographique de la DGCL et la DGFIP

Le cumul de CAF nette sur 2018-2022 (19,6 M€) ne permet de financer que 34 % des dépenses cumulées d'équipement (58 M€). Il constitue, néanmoins, la plus grande partie du financement propre disponible qui correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la commune. Celui-ci comprend, également, les subventions d'investissement reçues, le FCTVA ainsi que d'autres taxes et fonds (taxe d'aménagement, fonds affectés à l'équipement), et les recettes de cession. Ces dernières s'élèvent à un total de 2,2 M€ sur la période et couvrent 3,7 % des dépenses d'équipement.

⁷⁹ Le montant des dépenses d'équipement par habitant dans la commune est, par ailleurs, supérieur à la valeur médiane des dépenses d'investissement par habitant dans le bloc communal, de 540 € en 2022, selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023).

⁸⁰ Estimations de la chambre régionale des comptes à partir de la présentation croisée par fonction des comptes administratifs.

Tableau n° 20 : Financement de l'investissement

en €	2018	2019	2020	2021	2022
CAF nette ou disponible	4 860 633	4 635 831	1 397 120	3 353 399	5 357 469
+ Recettes d'inv. hors emprunt	2 115 363	1 702 627	1 268 637	2 135 159	7 995 419
<i>dont TLE et taxe d'aménagement</i>	422 049	505 702	635 040	380 868	1 483 903
<i>dont fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)</i>	599 147	419 427	28 301	1 316 005	2 287 803
<i>dont subventions d'investissement reçues</i>	308 358	758 389	550 066	406 426	2 782 202
<i>dont fonds affectés à l'équipement</i>	18 410	19 109	55 230	31 860	41 511
<i>dont produits de cession</i>	767 400	0	0	0	1 400 000
= Financement propre disponible	6 975 996	6 338 459	2 665 757	5 488 559	13 352 888
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (hors désinvestissements) (en %)	118,7	76,8	17,6	32,0	118,9
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 876 873	8 254 007	15 186 238	17 153 979	11 231 886
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	40 288	47 742	67 746	101 241	81 403
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	912 000
- Participations et inv. financiers nets	- 150 000	0	3 000	0	115 200
- Charges à répartir	0	0	1 481 484 ⁸¹	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1 208 835	- 1 963 290	- 14 072 712	- 11 766 662	1 012 400
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	143 135
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 208 835	- 1 963 290	- 14 072 712	- 11 766 662	869 264
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 000 000	4 000 000	1 481 484	16 636 743	8 800 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 208 835	2 036 710	- 12 591 228	4 870 081	9 669 264

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le ratio financement propre disponible / dépenses d'équipement permet d'apprécier si le volume annuel d'investissements est soutenable. Les juridictions financières admettent qu'une collectivité mène une politique d'investissement non soutenable lorsque ce ratio est durablement inférieur à 45 %. Au cas d'espèce, alors qu'il se situait autour de 119 % en 2018, le taux chute à moins de 18 % en 2020 du fait de la crise sanitaire (qui a vu la CAF nette fortement diminuer), puis remonte à 32 % en 2021, et retrouve, en 2022, son niveau de 2018 (119 %). Mis à part les exercices 2020 et 2021, la politique d'investissement de la commune apparaît soutenable sur la période.

5.2.5 La dette et le fonds de roulement

5.2.5.1.1 La dette

Tableau n° 21 : Dette et capacité de désendettement

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de la dette au 31 décembre	25 161 399	28 069 408	28 307 154	43 497 294	50 254 648
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	4,3	4,9	10,7	9,1	6,8
Encours de la dette / habitant	1 370	1 515	1 535	2 383	2 768
Moyenne strate encours de dette / habitant	864	850	846	816	801

Source : CRC d'après les comptes de gestion, et les données de strate démographique de la DGCL et la DGFIP

⁸¹ La somme de 1,48 M€ de charges à répartir en 2020 correspond au montant de l'indemnité compensatrice dérogatoire résultant du refinancement d'emprunts. Elle fait l'objet d'un amortissement sur 15 ans, à hauteur de 98 766 € par an.

La commune connaît un besoin de financement cumulé de 25,7 M€ sur la période 2018-2022, avec un pic de besoin en 2020 (14,1 M€). Afin de le combler, elle a procédé à des emprunts : 9,5 M€ sur 2018-2020, 16,6 M€ en 2021, et 8,8 M€ en 2022. Le montant cumulé d'emprunts sur 2020-2022 atteint près de 26,9 M€ alors qu'elle avait estimé, initialement, ses besoins à 25 M€. ⁸²

Il en résulte un stock de la dette en constante progression, à plus de 50,2 M€ en 2022, soit le double de l'encours de 2018 (25,1 M€). En euros par habitant, il s'élève à plus de 2 700 €. Sur l'ensemble de la période examinée, il est bien supérieur à la moyenne de la strate démographique (801 € en 2022). Si la capacité de désendettement⁸³ se dégrade en 2020, à 10,7 ans contre 4 à 5 ans en 2018-2019, elle redescend en 2021 et atteint 6,8 ans en 2022, un chiffre inférieur au seuil d'alerte de 12 ans, mais qui demeure supérieur au niveau de 2018 et qui se situe bien au-dessus de la moyenne des communes⁸⁴. Bien que la dette soit désormais sécurisée et que la commune estime, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'elle est maîtrisée, la chambre régionale des comptes souligne que son niveau est relativement élevé et constitue un facteur de fragilité financière.

Comme vu précédemment, cette dette génère des annuités en augmentation continue, de moins de 1 M€ en 2018 à plus de 2 M€ en 2022, qui contractent l'autofinancement. Elle entraîne également des charges financières d'environ 1 M€ par an sur la période.

Le rapport précédent de la chambre régionale des comptes de 2012 indiquait qu'en 2009, 80 % de l'encours de la dette était constitué d'emprunts structurés, dont certains, conclus en 2007, présentaient un risque élevé. Comme de nombreuses autres collectivités concernées à l'époque⁸⁵, la commune a refinancé ces emprunts en 2014 et conclu un protocole transactionnel en 2016 lui permettant de bénéficier de l'aide du fonds national de soutien des emprunts à risque⁸⁶. Son montant s'élève à 2,4 M€, à hauteur d'environ 0,2 M€ par an, avec un solde de 1,3 M€ versé en 2022, ce qui a contribué à accroître l'autofinancement de la commune lors de cet exercice. La commune a également procédé au refinancement d'emprunts en 2020. En 2022, la dette repose sur 14 emprunts à taux fixe, classés en totalité en 1-A (non risqué) en application de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, signée en 2010.⁸⁷

5.2.5.1.2 Le fonds de roulement

Tableau n° 22 : Fonds de roulement

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 208 835	2 036 710	- 12 591 228	4 870 081	9 669 264
Fonds de roulement net global	15 974 500	18 011 210	5 419 982	10 290 063	20 102 463
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>220,0</i>	<i>244,0</i>	<i>73,4</i>	<i>140,2</i>	<i>283,8</i>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

⁸² Selon le rapport de mission de structuration de la dette de la commune fait par un cabinet extérieur en 2020 et une note interne de la commune de 2020 sur le financement des investissements sur 2020-2026.

⁸³ Ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 avait fixé un plafond de capacité de désendettement à 12 ans pour les communes.

⁸⁴ La moyenne du bloc communal se situe à 4,7 ans en 2022 (4,9 ans en 2021) selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023). Elle se situe à 4,2 ans en moyenne pour les communes de la strate 10 000 à 20 000 habitants selon un calcul fait par la chambre régionale des comptes à partir de leurs comptes de gestion. Lors du contrôle, la commune a transmis une note faisant état d'une capacité de désendettement de 5,7 ans en 2022 mais ce chiffre se fonde sur des modalités de calcul de l'épargne brute inexactes, comme vu précédemment.

⁸⁵ Cf. Cour des comptes, *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques*, rapport public annuel 2018.

⁸⁶ Fonds créé par la loi de finances pour 2014 afin d'aider les collectivités les plus affectées par les emprunts structurés.

⁸⁷ Cette charte favorise une meilleure compréhension des risques liés aux emprunts souscrits par les collectivités locales.

Source possible du financement des investissements, le fonds de roulement net global (FRNG) correspond au surplus des ressources durables après financement de l'actif immobilisé. Les juridictions financières estiment qu'un FRNG se situe à un bon niveau s'il est entre 60 jours et 90 jours de charges courantes⁸⁸. Au cas d'espèce, s'il chute en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire, à 5,4 M€, soit l'équivalent de 73 jours de charges courantes, il se reprend à partir de 2021 et dépasse, en 2022, son niveau d'avant la crise sanitaire, avec un montant de 20,1 M€, représentant près de 284 jours de charges courantes⁸⁹. Un tel niveau soulève la question d'un excès de ressources prélevées, en particulier par l'emprunt.

5.3 Les tendances 2023-2027

5.3.1 Le budget 2023

La commune a adopté son budget primitif (BP) en mars 2023 et l'a complété, en juin, par un budget supplémentaire (BS) afin d'y affecter les résultats de l'exercice 2022. Le budget prévoit des produits de près de 32,9 M€⁹⁰ et des charges de 31,7 M€⁹¹. Le niveau des charges à caractère général (9,45 M€) est particulièrement important par rapport au montant réalisé en 2022 (5,7 M€), la commune ayant fait le choix, notamment, de relever ses dépenses prévisionnelles d'énergie (gaz et électricité), à près de 2,5 M€ en 2023 (contre 1 M€ au budget 2022). Les dépenses d'équipement (subventions comprises hors RAR) ont été portées à plus de 19,5 M€, un montant élevé par rapport au maximum réalisé des années précédentes, financées par des recettes d'investissement hors emprunt de 11,5 M€ (dont 5,3 M€ de cessions). La commune n'a pas prévu de souscrire d'emprunt en 2023.

⁸⁸ Le seuil plancher en deçà duquel le fonctionnement de la collectivité est compromis est de 30 jours, et le seuil plafond au-delà duquel il est permis de s'interroger sur un excès de ressources prélevées, de 90 jours.

⁸⁹ Cette progression s'observe également à l'échelle du bloc communal puisque, selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023), les montants empruntés ont excédé le besoin de financement, engendrant une nouvelle augmentation du fonds de roulement (+ 2,2 Md€ en 2022, après + 2,8 Md€ en 2021).

⁹⁰ Dont 30 M€ de fiscalité (dont reversée), 2,1 M€ de ressources institutionnelles, et 0,8 M€ de ressources d'exploitation.

⁹¹ Dont 11,5 M€ de charges de personnel, 9,45 M€ de charges à caractère général, 0,9 M€ de subventions de fonctionnement et 9,9 M€ d'autres charges de gestion.

Tableau n° 23 : Budget de 2023

en milliers €	2022	2023	2023
	(rappel du réalisé)	(BP+BS)	(exécution prév.)
Produits de gestion	33 205	32 881	35 500
Charges de gestion	26 098	31 719	27 530
Excédent brut de fonctionnement	7 106	1 162	7 970
+/- Résultat financier	244	- 1 100	- 985
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	50	- 65	- 41
= CAF brute	7 400	- 3	6 944
- Annuité en capital de la dette	2 043	2 100	1 976
= CAF nette ou disponible	5 357	- 2 103	4 968
+ Recettes d'inv. hors emprunt	7 995	11 511	13 063
= Financement propre disponible	13 353	9 408	18 031
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	11 232	19 425	11 419
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	338	150	45
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	912	0	0
- Participations et inv. financiers nets	115	0	0
- Charges à répartir	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	143	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	869	- 10 167	6 567
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	8 800	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	9 669	- 10 167	6 567
Fonds de roulement net global	20 102	9 935	22 762
Encours de la dette au 31 décembre	50 255	48 155	48 109
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	6,8	SO*	6,9

*SO : Sans objet

Source : CRC d'après le compte de gestion de 2022, le BP 2023 et le BS 2023 de la commune et la réponse de la commune aux observations provisoires en date du 22 janvier 2024

Si le budget de 2023 devait être entièrement réalisé, la CAF brute serait très légèrement négative en fin d'année et l'encours de la dette diminuerait à 48,1 M€. La situation apparaîtrait fortement dégradée. D'ailleurs, à la demande de la chambre régionale des comptes, la commune a transmis, lors du contrôle, une prévision d'atterrissage du budget de 2023 faisant état de niveaux de CAF brute et nette faibles, respectivement de 2,9 M€ et de 0,84 M€, d'un encours de la dette de 48,3 M€ et d'un ratio de désendettement de 16,6 ans.⁹²

En se fondant sur des perspectives d'exécution budgétaire plus réalistes en fonctionnement⁹³, tout en tenant compte de la situation économique tendue⁹⁴, la commune estime, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre (en date du 22 janvier 2024), qu'elle dégagerait, selon ses données d'exécution prévisionnelle, une CAF brute de 6,9 M€, fin 2023, un montant inférieur à celui de 2022 mais supérieur à ceux des années antérieures du fait de produits de gestion dynamiques, principalement de nature fiscale. En retenant des dépenses d'équipement de plus de 11 M€ (soit un montant bien en-deçà de ce qu'elle avait initialement inscrit au budget primitif) et des recettes d'investissement de près de 13 M€ (meilleures que prévues), la commune considère qu'elle pourrait terminer l'exercice avec une capacité de financement de 6,6 M€, venant augmenter son fonds de roulement, qui s'établirait à 22,8 M€. Le ratio de désendettement s'élèverait toutefois à 6,9 ans, en légère dégradation par rapport à 2022 et toujours supérieur aux niveaux de 2018 et de 2019.

⁹² Lors du conseil municipal du 21 mars 2023, le maire a indiqué un ratio de désendettement de 9 ans dans le BP de 2023.

⁹³ Avec des produits de gestion à 35,5 M€, et des charges de gestion à 27,5 M€.

⁹⁴ Selon différentes institutions financières nationales et internationales, la croissance du PIB ne dépasserait pas 1 % en 2023 en France (contre 6,8 % en 2021 et 2,6 % en 2022), confirmant un ralentissement économique. L'inflation demeurerait à un niveau élevé, à 4,9 % en 2023 (contre 5,2 % en 2022). L'impact de la hausse nationale du point d'indice décidée en juillet 2022 est en année pleine sur 2023 (complétée par une nouvelle augmentation en juillet 2023), de même que l'impact de la crise énergétique qui se poursuit. Enfin, le coefficient de revalorisation des bases fiscales a été fixé à 7,1 % en 2023.

5.3.2 Les projections jusqu'en 2027

Comme vu précédemment, la commune dispose d'éléments prospectifs produits par des cabinets de conseil. Ainsi, un rapport de rétro-prospective 2018-2026, élaboré en 2022, anticipe une baisse tendancielle de l'épargne brute, à 3,9 M€ en 2026, et de l'épargne nette, à 1,9 M€. Malgré une diminution de l'encours de la dette à 41,8 M€ en fin de période, la capacité de désendettement resterait supérieure à 10 ans sur 2024-2026, signe d'une fragilité financière.

Il conviendrait que la commune actualise ces projections afin de prendre en considération la dernière version de son PPI (2023) qui prévoit un changement de modèle économique, avec des dépenses d'équipement qui seraient financées principalement par des recettes d'investissement hors emprunt, en particulier des produits de cession (33 M€ espérés sur 2024-2027), ce qui permettrait d'améliorer son désendettement. Pour autant, la chambre régionale des comptes souligne qu'il s'agit de recettes à la fois exceptionnelles et incertaines. De plus, l'actualisation des données prospectives devra prendre en compte la poursuite du contexte de ralentissement économique, susceptible de dégrader davantage son épargne brute.

Dans ces conditions, la commune ne peut qu'être invitée à poursuivre la maîtrise de ses charges et l'adaptation de ses dépenses d'équipement à sa capacité d'épargne et à la réalisation de ses cessions d'actifs afin de préserver ses équilibres financiers.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique avoir retravaillé ses projections. Si elle anticipe une diminution tendancielle de sa CAF brute, celle-ci demeurerait néanmoins à près de 6 M€ en 2026 et en 2027, et sa CAF nette, autour de 4 M€, grâce notamment à des produits de gestion qu'elle espère dynamiques. Son PPI demeurerait ambitieux en dépenses et en recettes, avec 68 M€ de dépenses d'équipement cumulées sur 2024-2027 qui seraient financées par plus de 44 M€ de recettes d'investissement hors emprunt, incluant les produits de cession cités précédemment. Elle estime ainsi que son encours de dette diminuerait à environ 42 M€ en 2026 et à moins de 40 M€ en 2027, ce qui permettrait de maintenir une capacité de désendettement en dessous des 7 ans.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a vu sa CAF brute chuter en 2020, à 2,6 M€, soit moins de 9 % de ses produits de gestion, essentiellement en raison d'une baisse de ses recettes de fonctionnement. Elle s'est reprise, depuis, et atteint 7,4 M€ en 2022, soit plus de 22 % de ses produits, un niveau supérieur à celui de 2018, grâce à des recettes fiscales dynamiques et l'aide du fonds de soutien de l'État de sortie des emprunts à risque, tout en ayant des charges maîtrisées, et ce, malgré une année 2022 caractérisée par le début de la crise énergétique et inflationniste.

Pour autant, cette épargne ne permet de financer qu'un tiers des dépenses d'équipement, dont le montant double sur la période, de 5,9 M€ en 2018 à 11,3 M€ en 2022, après un pic à 17,3 M€ en 2021 ; celles-ci représentent, en 2022, 623 € par habitant quand la moyenne de strate démographique d'appartenance est de 360 €. Elles sont financées majoritairement par emprunt, ce qui a pour effet d'accroître l'encours de la dette, qui double également sur la période, atteignant 50,2 M€ en 2022. Toutefois, la commune a reconstitué un fonds de roulement important, voire surabondant, de 20 M€, soit l'équivalent de 284 jours de charges courantes.

Sa capacité de désendettement s'élève à 6,8 ans en 2022 ; bien qu'en diminution par rapport à 2020 (environ 11 ans), elle demeure supérieure au niveau de 2018 (4,3 ans) et à la moyenne des communes de la strate (4,2 ans). Elle pourrait légèrement se dégrader en 2023 et se rapprocher des 7 ans.

Dans ces conditions, afin de maintenir ses équilibres financiers sur les prochaines années, la commune est invitée à poursuivre la maîtrise de ses charges de fonctionnement, et adapter le niveau de ses dépenses d'équipement et le recours à l'emprunt à ses capacités budgétaires.

6 LA POLITIQUE COMMUNALE DE LA PETITE ENFANCE

Ce thème a été examiné dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières portant sur la délégation de gestion par les collectivités territoriales. La politique d'accueil des jeunes enfants concerne l'ensemble des dispositifs visant à faire coïncider l'offre et la demande de garde des enfants âgés de moins de trois ans.

6.1 Le contexte du recours à la délégation de service public

Le service public de la petite enfance de la commune comprend six structures⁹⁵ : quatre établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) : la crèche/multi-accueil « Les Petits Meuniers » (60 places), la crèche familiale « La Bergamote » (40 places), le multi-accueil « Jean Deplus » (20 places), et le multi-accueil « La Coccinelle » (20 places), soit une capacité totale de 140 places ; le relais d'assistants maternels (RAM, créé en 2019, doté d'une capacité d'accueil individuel de 164 enfants à domicile), dont la coordination se trouve dans les locaux de la crèche familiale ; et le lieu d'accueil enfants parents (LAEP, d'une capacité d'accueil de 43 personnes), également intégré dans la crèche familiale.

Concernant « Les Petits Meuniers », il s'agit d'un équipement qui a ouvert ses portes en 2016, pour lequel la commune a fait le choix d'en déléguer la gestion pour une durée de cinq ans (échéance au 31 août 2021), les cinq autres structures restant exploitées en régie.

⁹⁵ La crèche départementale Villa Lorraine, d'une capacité de 60 places, et les crèches privées ne sont pas prises en compte.

Afin d'anticiper le terme de la DSP, et en s'appuyant sur un nouveau contrat enfance jeunesse conclu avec la Caisse d'allocations familiales (Caf) pour les années 2019 à 2022⁹⁶, la commune a initié, fin 2020, une réflexion sur le mode de gestion de son service public de la petite enfance, avec l'aide d'un cabinet conseil. Ses conclusions font état d'un pourcentage de la population des enfants de moins de trois ans bénéficiant d'une place d'accueil inférieur à 45 % dans la commune quand il s'élève à près de 49 % dans le département et à 59 % au niveau national. Elles indiquent néanmoins des résultats positifs en termes de qualité et d'équilibre économique concernant la gestion en DSP de la crèche « Les Petits Meuniers », dont le taux d'occupation, de 79 %, est supérieur à la moyenne nationale (71 %) et à celle des autres structures communales (allant de 62 % à 73 %)⁹⁷, dont le coût de revient horaire⁹⁸, de 7,38 €, est moins élevé que la moyenne nationale (10,18 €) et celle des autres équipements communaux (allant de 10,55 € à 12,77 €), et dont le résultat financier est bénéficiaire (0,1 M€).

Se fondant sur cette étude, qu'elle a complétée par une analyse comparative entre gestion directe et gestion déléguée, la commune a adopté, en février 2021, le principe de la concession de service public pour l'exploitation de l'ensemble des six structures précitées et, à l'issue de sa procédure de consultation⁹⁹, approuvé le choix du délégataire ainsi que le contrat en juillet 2021. Celui-ci a été conclu pour cinq ans, de septembre 2021 au 31 août 2026.

6.2 L'objet du contrat et ses implications financières et comptables

Le contrat de 2021 prévoit que le concessionnaire exploite le service public à ses risques et périls, dans le souci d'assurer la sécurité, le bon fonctionnement, la continuité et la qualité du service. Celui-ci se rémunère sur les participations des familles et des organismes de sécurité sociale, auxquelles s'ajoute une contribution financière de la commune, au regard des contraintes de service public imposées, celle-ci recevant en retour une redevance d'occupation domaniale. Le contrat prévoit aussi que le personnel communal lui soit détaché d'office et qu'il reprenne les agents contractuels (notamment les assistants maternels), ainsi que les salariés de droit privé de la crèche « Les Petits Meuniers ». Il détermine, par ailleurs, les modalités de contrôle de la commune sur l'exécution du contrat. En particulier, il est prévu que le concessionnaire lui transmette, chaque année, un rapport annuel comportant, notamment, les comptes rendus techniques et financiers ainsi qu'une analyse de la qualité du service, et que les deux parties se réunissent au minimum tous les trimestres dans le cadre de réunions de suivi, avec des pénalités possibles en cas de manquement aux obligations du contrat. Il comprend, enfin, des annexes, en particulier le compte d'exploitation prévisionnel sur l'ensemble de la durée du contrat, le tableau de bord des engagements contractuels, et la liste des biens de retour et de reprise. Il est à noter que cette dernière, censée constituer un inventaire des biens mis à disposition selon l'article 6 du contrat, est laconique.

D'après les données de la commune, sa contribution financière au concessionnaire s'est établie à environ 0,28 M€ par an sur 2018-2020, montant relevé à 0,31 M€ en 2021 puis à 0,91 M€ en 2022, en raison de l'extension du périmètre des structures concédées.¹⁰⁰

Tableau n° 24 : Contribution communale au titre de la DSP petite enfance

en €	2018	2019	2020	2021	2022 (après concession)
Contribution communale (compte 65888)	27 638	281 296	286 438	310 419	909 095

Source : CRC d'après les données de la commune

⁹⁶ Par lequel la commune peut bénéficier de subventions de la Caf afin de financer des actions en matière de petite enfance (accueil collectif, familial et parental, y compris micro-crèche, RAM, LAEP).

⁹⁷ Données 2019. Il s'agit ici du taux d'occupation facturée (nombre d'heures facturées sur l'année / capacité totale).

⁹⁸ Le coût de revient horaire correspond au rapport entre les charges totales et le nombre d'heures réalisées dans l'année.

⁹⁹ Qui n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi sur place par la chambre régionale des comptes.

¹⁰⁰ Il convient de rappeler que jusqu'en 2021, la commune gérait en régie les autres structures de petite enfance et, à ce titre, engageait directement des dépenses tant en fonctionnement (RH, charges à caractère général) qu'en investissement.

Comme vu précédemment, la mention de la DSP et l'indication de la contribution financière de la commune a été omise dans l'annexe C2 relative à la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier des comptes administratifs de 2021 et 2022. Par ailleurs, un avenant au contrat de concession visant une augmentation de 3,45 % de sa participation financière pour la période allant du 1^{er} octobre 2022 au 30 juin 2023 (contexte inflationniste), a été pris par décision du maire en septembre 2023, alors qu'il aurait dû intervenir après un vote de l'assemblée délibérante.

Ensuite, le nouvel exploitant a produit six rapports d'activité en 2022 (un par structure concédée). Le compte rendu financier figurant dans chaque rapport gagnerait à être davantage détaillé, avec la mention des soldes intermédiaires de gestion (résultat net en particulier) et une comparaison par rapport au compte d'exploitation prévisionnel. Surtout, un rapport de synthèse des six rapports précités mériterait d'être produit, comprenant un bilan financier consolidé de la délégation. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique son intention de solliciter du délégataire un compte rendu financier plus détaillé et un bilan financier consolidé de la DSP.

Selon l'estimation de la chambre régionale des comptes effectuée à partir des données comptables figurant dans le rapport d'activité 2022 du nouveau concessionnaire, la crèche « Les Petits Meuniers », affiche un déficit net comptable de près de 10 000 € en 2022 alors que son compte d'exploitation prévisionnel prévoyait un résultat net excédentaire de 18 000 €. L'ancien titulaire du contrat avait, lui, dégagé un résultat positif entre 2018 et 2020.¹⁰¹

Tableau n° 25 : Résultat net comptable du délégataire « Les Petits Meuniers »

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Crèche Les Petits Meuniers	202 274	114 382	25 694	NC*	- 9 496

NC : données non communiquées

Source : CRC d'après les rapports annuels d'activité des délégataires

L'examen des rapports d'activité 2022 des quatre EAJE, dont celui précité « Les Petits Meuniers », fait apparaître un déficit global de plus de 0,48 M€, dont 0,42 M€ pour la seule crèche familiale « La Bergamote » alors que le compte d'exploitation prévisionnel prévoyait un résultat positif d'ensemble pour ces quatre structures de 45 000 € en 2022. En réponse, la commune indique que lors de l'attribution de la DSP au nouveau délégataire en 2021, de nombreux départs de salariés ont eu lieu, notamment dans « Les Petits Meuniers », et que le nombre de places disponibles a dû être limité à cet effet, ce qui a entraîné une baisse des recettes par rapport aux années 2018 et 2019. Elle indique également que, depuis le dernier trimestre 2023, le délégataire serait revenu à l'équilibre.¹⁰²

La commune doit donc renforcer la transparence financière des informations relatives à l'exécution du contrat de concession du service public de la petite enfance, et renforcer son contrôle sur le délégataire (cf. recommandation formulée dans la partie qui suit), tant pour s'assurer de sa capacité à assumer de tels déficits, qu'en vue de lui demander la mise en œuvre d'un plan d'action visant à rétablir l'équilibre financier de la concession. En réponse, la commune précise qu'un comité de pilotage réunissant des représentants du délégataire et de la commune est organisé tous les trois mois et que des échanges sur les problématiques en cours et des visites dans les structures ont lieu autant que de besoin.

¹⁰¹ Les années 2020 et 2021 ont été marquées par la crise sanitaire. Le rapport d'activité 2021 n'a pas été produit.

¹⁰² Étant précisé qu'il est prévu que le délégataire transmette à la commune le bilan financier consolidé 2023 courant mars 2024.

6.3 La qualité de service pour l'utilisateur et le contrôle du délégataire

L'amélioration de la qualité de service a constitué, avec l'optimisation du coût financier, un argument en faveur de l'extension de la gestion en DSP, qui ne concernait au départ que la crèche « Les Petits Meuniers », à l'ensemble des structures communales de la petite enfance. L'article 29 du contrat prévoit, ainsi, des indicateurs d'analyse de la qualité du service (taux de satisfaction des familles notamment, mesuré par le biais d'une enquête annuelle réalisée par le concessionnaire). Ses annexes comportent également un tableau de bord des engagements contractuels (annexe 3 précitée) ainsi que des initiatives en matière de développement durable et relatives à la restauration.

Concernant l'attribution des places municipales et départementales en crèches, la commune s'appuie sur une plate-forme d'inscription et une commission dédiée mises en place par le département. Les critères tiennent compte, entre autres, de l'organisation, du lieu d'habitation, de la mobilité, des ressources de la famille et de la situation des enfants.

Si le choix de la gestion déléguée a fait l'objet de critiques de la part des organisations syndicales de la commune et que des débats ont eu lieu entre élus lors du conseil municipal de décembre 2021 concernant des plaintes de familles sur la qualité du service, les enquêtes menées par le concessionnaire en 2022 dans les quatre EAJE indiquent des taux élevés de satisfaction globale : 93,3 % pour « Les Petits Meuniers », 100 % pour « La Bergamote », 90,9 % pour « La Coccinelle » et 100 % pour « Jean Deplus ». Pour autant, le nombre de répondants est faible (38 réponses au total, dont seulement deux pour la crèche familiale « La Bergamote », pour 263 enfants accueillis sur l'année et 242 familles concernées). La commune devrait être incitée à demander au concessionnaire à ce que ses enquêtes incluent un plus grand nombre de familles. Dans sa réponse, celle-ci mentionne que ce sujet a été abordé avec le délégataire lors d'un comité de pilotage en octobre 2023, lequel lui aurait indiqué faire le nécessaire en 2024.

Par ailleurs, si les rapports d'activité 2022 du délégataire sont bien détaillés concernant le volet technique et la qualité de service (chiffres clés, notamment concernant l'occupation, données RH, activités menées, y compris en matière d'alimentation et de développement durable), tous les indicateurs figurant dans le tableau de bord des engagements contractuels ne ressortent pas de ces rapports, en particulier les taux d'encadrement (nombre d'enfants par encadrant¹⁰³). La commune précise, en réponse, que l'ensemble des indicateurs, notamment les taux d'encadrement, serait fourni par le délégataire à chaque comité de pilotage et lors du bilan annuel.

Tableau n° 26 : Nombre d'ETP auprès des enfants « Les Petits Meuniers »

Crèche/multi-accueil Les Petits Meuniers	2019	Objectif 2019	2022	Objectif 2022
Nombre d'ETP auprès des enfants	16,5	16,5	16	17,25

Source : CRC d'après les rapports annuels d'activité des délégataires

¹⁰³ Il s'agit des éducateurs de jeunes enfants, des auxiliaires de puériculture et des auxiliaires de crèche.

Il ressort des rapports 2022 que le nombre d'ETP auprès des enfants est de 16 ETP à la crèche « Les Petits Meuniers » alors que l'engagement contractuel est de 17,25¹⁰⁴, de 15 ETP à la crèche familiale « La Bergamote » contre un engagement de 17, et de 5,5 ETP dans chacun des deux autres multi-accueils contre un engagement de 6,8 à 7, signifiant des situations de sous-effectifs par rapport aux objectifs. Lors du contrôle, la commune a indiqué que le concessionnaire avait dû faire face à une première année de transition difficile, mais que ses taux d'encadrement sont, désormais, conformes au contrat. Elle estime, dans sa réponse aux observations provisoires, que les objectifs contractuels concernant les taux d'encadrement sont atteints en 2023, excepté pour la crèche familiale où le recrutement d'assistantes maternelles est difficile.¹⁰⁵

Concernant les taux d'occupation réelle et facturée, ceux-ci n'atteignent respectivement que 62,6 % et 72,9 % en 2022 concernant « Les Petits Meuniers ». Ils se situent en deçà des objectifs, de 73 % pour le premier et de 85 % pour le second, figurant dans le tableau de bord des engagements contractuels. Ils sont également inférieurs aux ratios constatés en 2018 et en 2019, sous l'ancien concessionnaire, comme confirmé par les données transmises par la commune lors du contrôle qui chiffrent les taux moyens annuels d'occupation réelle et facturée sur 2018-2021, respectivement à 79 % et 100 %. Concernant le coût de revient horaire, celui-ci s'élève à 9,29 € en 2022, un chiffre plus élevé qu'en 2018 et qu'en 2019, et qui dépasse la cible visée de 7,68 €.

Tableau n° 27 : Taux d'occupation et coût de revient

Crèche/multi-accueil Les Petits Meuniers	2018	2019	2022	Objectif 2022
Taux d'occupation réelle % (nbre heures réalisées / capacité totale)	81,1	75,4	62,6	73,0
Taux d'occupation facturée % (nbre heures facturées / capacité totale)	82,1	79,0	72,9	85,0
Coût de revient horaire € (charges totales / nbre heures réalisées)	6,42	7,38	9,29	7,68

Crèche familiale La Bergamote	2019	2022	Objectif 2022
Taux d'occupation facturée % (nbre heures facturées / capacité totale)	73,0	57,5	75,0
Coût de revient horaire € (charges totales / nbre heures réalisées)	10,55	17,55	10,48

Multi-accueil Jean Deplus	2019	2022	Objectif 2022
Taux d'occupation facturée % (nbre heures facturées / capacité totale)	67,0	78,0	87,0
Coût de revient horaire € (charges totales / nbre heures réalisées)	12,77	12,62	9,78

Multi-accueil La Coccinelle	2019	2022	Objectif 2022
Taux d'occupation facturée % (nbre heures facturées / capacité totale)	62,0	80,5	87,0
Coût de revient horaire € (charges totales / nbre heures réalisées)	11,76	11,24	9,10

Source : CRC d'après les données de la commune et les rapports annuels d'activité des délégataires

Les résultats sont également contrastés dans les trois autres EAJE. Si les taux d'occupation facturée sont en progression en 2022 par rapport à 2019 dans les deux multi-accueils, ils n'atteignent pas les objectifs contractuels. Leurs coûts de revient ne sont qu'en légère diminution comparés à ceux de 2019 et demeurent supérieurs aux cibles. Concernant la crèche familiale « La Bergamote », son taux d'occupation facturée affiche une chute en 2022 par rapport à 2019 et est inférieur à l'objectif visé de près de 20 points ; son coût de revient, de 17,55 €, dépasse de 7 € tant celui constaté en 2019 que la cible pour 2022.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune souligne que la crise sanitaire et le manque de personnels à la suite de nombreuses démissions ont fait chuter les taux d'occupation réelle et facturée. Pour autant, d'après les données de la commune, les taux d'occupation facturée en 2023 seraient remontés à 81 % aux « Petits Meuniers », 63 % à la crèche familiale, 101 % au multi-accueil « Jean Deplus » et 100 % au multi-accueil « La Coccinelle ».

¹⁰⁴ En 2019, le nombre d'ETP auprès des enfants était de 16,5, selon le rapport d'activité 2019 du délégataire, pour un engagement contractuel de 16,5. Les années 2020 et 2021 n'ont pas été prises en compte en raison du contexte de la crise sanitaire. En 2020, la crèche « Les Petits Meuniers » n'a ouvert que 182 jours sur 226 prévus.

¹⁰⁵ Dans sa réponse, la commune indique ainsi les données d'encadrement en 2023 : 17 ETP aux « Petits Meuniers », 7 ETP dans les deux autres multi-accueils, et seulement 13 ETP dans la crèche familiale.

Au final, et dans l'attente de la confirmation de meilleurs résultats en 2023, l'exécution du contrat en 2022 est mitigée en termes d'équilibre financier de la concession, de taux d'occupation et de coût de revient, indicateurs qui ont servi d'arguments à la poursuite et à l'extension de la DSP. Au regard des éléments qui précèdent, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de renforcer son contrôle sur le délégataire concernant le respect, par ce dernier, de l'ensemble des engagements contractuels sur la période restante du contrat. En réponse à cette observation, la commune a envoyé un courrier au délégataire indiquant son intention de renforcer l'organisation de son contrôle, conformément au contrat.

Recommandation performance 1 : Renforcer, sur la période restante du contrat, le contrôle sur le concessionnaire de l'exploitation du service public communal de la petite enfance concernant le respect, par celui-ci, de l'ensemble des engagements contractuels.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service public communal de la petite enfance a été examiné dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières portant sur la délégation de gestion par les collectivités. Celui-ci comprend six structures – quatre crèches ou multi-accueils, un réseau d'assistants maternels et un lieu d'accueil enfants-parents – dont l'une, la crèche « Les Petits Meuniers », a ouvert ses portes en 2016 et était exploitée en délégation de service public alors que les cinq autres structures étaient gérées en régie.

Se fondant sur une étude économique et qualitative, la commune a fait le choix, en 2021, d'étendre ce mode de gestion à l'ensemble de son service public de la petite enfance, dans le cadre d'un contrat de concession d'une durée de cinq ans. Un nouvel opérateur a été retenu, qui a repris l'ensemble des personnels concernés. La contribution financière annuelle de la commune a, logiquement, été accrue, passant d'un peu moins de 0,3 M€ jusqu'en 2021, à plus de 0,9 M€ en 2022.

Le contrat de 2021 n'appelle pas d'observation et la commune reçoit les rapports annuels d'activité du cocontractant qui sont détaillés. Pour autant, les comptes rendus financiers mériteraient d'être précisés (présentation des soldes intermédiaires de gestion, présentation consolidée des structures, comparaison avec le compte d'exploitation prévisionnel), ce sur quoi la commune est favorable. En outre, ils font état, pour les quatre crèches ou multi-accueils, d'un déficit global de 0,48 M€ en 2022, ce qui doit alerter la commune sur l'équilibre financier de la délégation.

Si le concessionnaire affiche des taux élevés de satisfaction des familles pour 2022, le nombre de répondants est limité. Surtout, les résultats sont mitigés en termes de taux d'occupation et de coûts de revient. Les objectifs contractuels ne sont pas atteints en 2022. Les résultats sont même, pour certains, en retrait par rapport à 2019, année précédant la crise sanitaire.

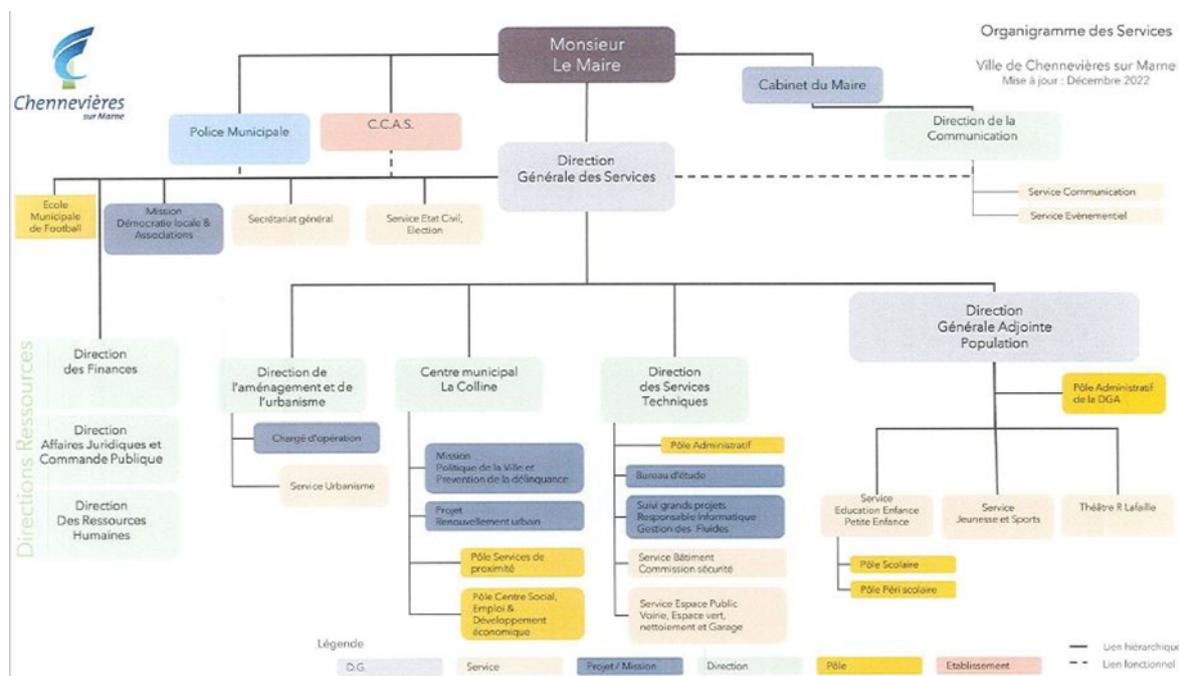
Dès lors, même si les résultats pourraient être meilleurs en 2023, la commune doit renforcer son contrôle du respect, par le concessionnaire, de tous ses engagements contractuels sur la période restante du contrat. Elle s'y est engagée.

ANNEXES

Annexe n° 1. Commande publique et ressources humaines	58
Annexe n° 2. Situation comptable et financière	59
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	61

Annexe n° 1. Commande publique et ressources humaines

Schéma n° 2 : Organigramme des services (2023)



Source : CRC d'après les données de la commune

Tableau n° 28 : Nombre de marchés passés

Nombre	2018	2019	2020	2021	2022
Travaux	11	20	9	17	1
Fournitures	8	1	5	2	2
Services	21	25	15	14	7
Total	40	46	29	33	10

Source : CRC d'après les données de la commune

Tableau n° 29 : Effectifs au 31 décembre

Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT	2018			2019			2020			2021			2022		
	Ag Tit.	A non Tit.	Total	Ag Tit.	A non Tit.	Total	Ag Tit.	A non Tit.	Total	Ag Tit.	A non Tit.	Total	Ag Tit.	A non Tit.	Total
Emplois fonctionnels (a)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Filière administrative (b)	58	8	66	61	9	70	56	11	67	55	7	62	43	7	50
Filière technique (c)	88	13,48	101,48	92	16,01	108	84	20,02	104,02	73	28,8	101,8	80	19,8	99,8
Filière sociale (d)	14	1	15	13	3	16	14	3	17	12	2	14	12	2	14
Filière médico-sociale (e)	9	0	9	9	0	9	9	1	10	3	0	3	5	0	5
Filière médico technique (f)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Filière sportive (g)	0	2,38	2,38	0	2,84	2,84	0	2,84	2,84	0	4	4	0	4	4
Filière culturelle (h)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Filière animation (i)	20	19,91	39,91	27	17	44	28	19	47	23	17	40	32	14	46
Filière police (j)	8	0	8	12	0	12	12	0	12	10	0	10	11	0	11
Emplois non cités (k)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des filières (b+c+d+e+f+g+h+i+j+k)	197	44,77	241,77	214	47,85	261,9	203	56,86	259,86	176	58,8	234,8	183	46,8	229,8
Total général (a+b+c+d+e+f+g+h+i+j+k)	197	44,77	241,77	214	47,85	261,9	203	56,86	259,86	177	58,8	235,8	184	46,8	230,8

Source : CRC d'après les comptes administratifs 2018-2022

Annexe n° 2. Situation comptable et financière**Tableau n° 30 : Créances**

€	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 4111 - Redevables - amiable	946 477	921 671	147 049	276 048	192 973
Compte 4116 - Redevables - contentieux	156 362	263 065	179 856	71 488	95 071
Compte 4141 - Locataires- acquéreurs et locataires - amiable	23 898	3 407	23 164	17 113	12 140
Compte 4146 - Locataires- acquéreurs et locataires - contentieux	-	12 334	2 877	2 779	8 141
Compte 46721 - Débiteurs divers amiables	594 710	573 672	44 642	51 913	46 975
Compte 46726 - Débiteurs divers contentieux	62 273	80 860	4 031	2 524	45 481
TOTAL	1 783 721	1 855 008	401 620	421 866	400 780
<i>Dont contentieux</i>	<i>218 635</i>	<i>356 258</i>	<i>186 764</i>	<i>76 791</i>	<i>148 693</i>
Part des créances amiables en %	88	81	53	82	63
Part des créances contentieuses en %	12	19	47	18	37

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 31 : Admissions en non-valeur et créances éteintes

€	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 6541 - Créances admises en non-valeur	55 053	-	58 946	10 171	11 169
Compte 6542 - Créances éteintes	1 883	-	74	9 541	-
TOTAL	56 937	-	59 021	19 712	11 169

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 32 : Amortissements

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Dotations aux amortissements des immobilisations (charge). Opérations enregistrées au débit du compte 6811	437 617	492 408	568 609	510 529	569 546
Amortissement des immobilisations (compte de bilan). Opérations d'ordre budgétaires enregistrées au crédit du compte 28	437 617	492 408	568 609	510 529	569 546
Écarts	0	0	0	0	0

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 33 : Subventions d'équipement transférables (compte 131)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (prév.)
1311 État et établissements nationaux						
Opérations enregistrées au crédit du compte	-	-	-	-	20 000	-
Solde créditeur du compte	327 077	327 077	327 077	327 077	347 077	347 077
1312 Régions						
Opérations enregistrées au crédit du compte	-	-	-	7 626	-	-
Solde créditeur du compte	-	-	-	7 626	7 626	7 626
13151 Groupements de collectivités et collectivités à statut particulier - GFP de rattachement						
Opérations enregistrées au crédit du compte	-	-	-	12 406	4 405	-
Solde créditeur du compte	-	-	-	12 406	16 811	16 811

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 34 : Retenues de garantie (compte 40471)

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Opérations enregistrées au crédit du compte	42 236	27 620	130 463	122 142	123 780
Solde créditeur du compte	49 375	48 204	97 886	159 907	181 783

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 35 : Recettes à classer ou à régulariser (compte 471)

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 4711 Versements des régisseurs	640	1 047	37 560	-	4 340
Compte 4712 Virements réimputés	356	125	-	-	399
Compte 47134 Subventions	0	-	10 000	-	-
Compte 47138 Autres	580 683	509 119	195 300	583 510	18 951
Compte 471411 Personnes physiques	248	996	345	322	1 286
Compte 471412 Personnes morales	304 971	623	-	8	11 598
Compte 4718 Autres recettes à régulariser	6 306	1 874	0	426	2 694
Montant total	893 204	513 785	243 205	584 266	39 268

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 36 : Comptabilisation des intérêts courus non échus au 31 décembre

Rapprochement des opérations enregistrées aux comptes 66112 et 16884, en €	2018	2019	2020	2021	2022
Opérations enregistrées au débit du compte 66112 Intérêts – rattachement des ICNE	761 956	852 256	697 518	628 044	626 888
Opérations enregistrées au crédit du compte 16884 Intérêts courus sur emprunts auprès des établissements financiers	761 956	852 256	697 518	628 044	626 888
Écart	-	-	-	-	-

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 37 : Rattachement des produits et des charges de gestion

M€	2018	2019	2020	2021	2022
Charges rattachées	554 854	999 418	1 027 097	826 884	675 779
Charges de gestion	25 656 187	26 061 720	25 995 426	25 593 598	26 098 349
Charges rattachées en % des charges de gestion	2,2	3,8	4,0	3,2	2,6
Produits rattachés	979 860	822 739	396 316	464 682	259 979
Produits de gestion	31 218 371	32 475 982	30 538 994	31 423 481	33 204 685
Produits rattachés en % des produits de gestion	3,1	2,5	1,3	1,5	0,8

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 38 : Évolution des taux de TH et TFB¹⁰⁶

en %		2018	2019	2020	2021	2022
Taxe habitation	Taux TH commune	26,90	26,90	26,90	26,90	26,90
	Moyenne de la strate	16,68	16,66	16,68	17,49	17,46
Taxe sur le foncier bâti	Taux TFB commune	19,95	19,95	19,95	33,70	39,09
	Moyenne de la strate	22,76	22,58	22,56	40,05	40,50

Source : CRC d'après les données de la DGCL et de la DGFIP

¹⁰⁶ Dans le cadre de la suppression progressive de la TH sur les résidences principales entre 2020 et 2023, les taux d'imposition de TH ont été gelés dès 2020, à hauteur de ceux appliqués en 2019. La TH demeure pour les résidences secondaires. L'augmentation du taux de TFB en 2021 résulte du transfert de la part départementale (13,75 points).

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

AC	Attributions de compensation
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANV	Admission en non-valeur
AP-CP	Autorisations de programme / crédits de paiement
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
Caf	Caisse d'allocations familiales
CAF	Capacité d'autofinancement
CAO	Commission d'appel d'offres
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCP	Code de la commande publique
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CET	Compte épargne-temps
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CIA	Complément indemnitaire annuel
CIG	Centre interdépartemental de gestion
CIN	Contrat d'intérêt national
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
COC	Centre omnisports de Chennevières-sur-Marne
CRC	Chambre régionale des comptes
DCPS	Dotation de compensation de la part salaires de la taxe professionnelle
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGA	Direction général adjointe / directeur général adjoint des services
DGS	Direction générale / directeur général des services
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DOB	Débat sur les orientations budgétaires
DRH	Direction des ressources humaines
DSP	Délégation de service public
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EAJE	Etablissement d'accueil de jeunes enfants
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETPR	Équivalent temps plein rémunéré
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FRNG	Fonds de roulement net global
GIP	Groupement d'intérêt public
GPSEA	Grand Paris Sud Est Avenir

ICNE	Intérêts courus non échus
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LAEP	Lieu d'accueil enfants parents
LDG	Lignes directrices de gestion
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris
NAS	Nécessité absolue de service
NOTRé	Nouvelle organisation territoriale de la République
PLU(i)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
QPV	Quartier prioritaire au titre de la politique de la ville
RAM	Relai d'assistants maternels
RAR	Restes à réaliser
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
RSU	Rapport social unique
SAERP	Société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne
Sedif	Syndicat des eaux d'Île-de-France
SI	Systèmes d'information
Sigeif	Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France
Sifurep	Syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne
Sipperec	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication
SMITDVUM	Syndicat mixte intercommunal de traitement des déchets urbains du Val-de-Marne
SRU	Solidarité et au renouvellement urbain
TFB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
Zac	Zone d'aménagement concerté

REPONSE

DE MONSIEUR JEAN-PIERRE BARNAUD,

MAIRE DE CHENNEVIERES-SUR-MARNE (*)

() 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.*



Chennevières sur Marne,
le 21 mars 2024

Courrier référencé :
N° de référence 2024.02
Affaire suivie par Anne ACHDDOU
Directrice Générale des Services
Tél. : 01 45 94 74 74
Mél. : anne.achddou@chennevieres.fr

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
6 cours des Roches – Noisiel – BP 187
77315 Marne-la-Vallée cedex 2

OBJET : contrôle n°2023-000666 – Rapport n°2024-0011 R.
Réponse au rapport d'observations définitives

Monsieur le Président,

Par envoi en date du 21 décembre 2023, vous m'avez adressé le rapport d'observations provisoires relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Chennevières-sur-Marne. Par courrier du 21 janvier 2024, des observations ont été formulées par la ville.

Suite à la réception du rapport d'observations définitives, je souhaite vous apporter les éléments suivants :

La municipalité continue à réinterroger ses dispositifs notamment en matière de ressources humaines et à adopter les délibérations qui lui permettent de s'améliorer. Tel a encore été le cas lors du dernier Conseil municipal (29 février 2024) avec les délibérations relatives à la création des emplois fonctionnels, à l'attribution des véhicules de fonction et de service.

Conformément à nos échanges, je vous confirme que nous allons mettre en place, en lien avec notre syndicat informatique, un module de gestion des congés et des horaires des agents.

Le Plan Communal de Sauvegarde dont dispose la collectivité, fait l'objet d'une actualisation afin de prendre en compte les risques sanitaires et informatiques.

Par ailleurs, je tiens à vous apporter de nouveaux éléments sur le nombre d'achats « hors marché » : dans le cadre de l'opération de travaux de réhabilitation du groupe scolaire Moulin à Vent, dans laquelle une convention de mandat avec la SPL Ile de France Construction Durable a été passée, la ville rémunère directement le mandataire par des acomptes. Celui-ci se charge ensuite du paiement des entreprises titulaires de marchés de travaux.

Cette convention de mandat a conduit la collectivité à ne pas saisir cette opération Moulin à Vent comme un marché de travaux sur le logiciel financier. Ainsi, les paiements effectués sur cette opération ont été comptabilisés comme des achats « hors marché ».

Enfin, sur la situation financière de la commune :

① La Chambre relève que la stratégie financière de la collectivité vise à maintenir, au meilleur coût, des services à la population de qualité et à poursuivre le programme pluriannuel d'investissement sans évolution des taux de fiscalité. En effet, la commune se fixe la poursuite des efforts de gestion engagés ces dernières années et la capacité à dégager une épargne nette suffisante pour assurer le financement du programme d'investissement sur fonds propres.

② La Chambre note que la situation financière de la commune s'est assainie pendant la période 2018/2022. Contrairement à ce qu'elle indique, cette situation financière n'est pas fragile : les évaluations des paramètres et des ratios de gestion effectuées par la Chambre concourent au contraire à qualifier cette situation d'anti-fragile et de maîtrisée.

Les produits de gestion :

Les produits de gestion croissent en moyenne annuelle de 1,6 % sur la période 2018 (31,2 M€) à 2022 (33,2 M€). Les produits de gestion en 2022 sont composés à 90 % par des ressources fiscales (29,5 M€). Celles-ci ont progressé de 3,2 % sur la période.

La Chambre relève que la fiscalité reversée n'a pas augmenté sur la période de 2018 à 2022 (7,8 M€) et met en exergue que les ressources fiscales propres s'accroissent en moyenne annuelle de 4,5 % passant de 18,2 M€ à 21,7 M€.

La Chambre indique que les recettes fiscales illustrent un niveau élevé de prélèvements sur les ménages et les entreprises. Or, la progression des ressources fiscales propres, principalement le produit des impôts locaux nets de restitution, résulte de la revalorisation des bases locatives décidée par la loi de finances et qui s'impose à la commune, ainsi que de l'augmentation de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), qui est une décision municipale. La Chambre relève toutefois que le taux communal de 39,9% fin 2022, se situe en deçà de la strate géographique d'appartenance de la commune (40,5%). Plusieurs villes d'Ile de France ont une fiscalité beaucoup plus lourde, avec des taux de TFB supérieurs à 50 %. La fiscalité décidée par la municipalité se situe donc à un niveau raisonnable, inférieur à la strate de comparaison d'appartenance.

Les charges de gestion :

La Chambre souligne que les charges de gestion sont relativement stables, passant de 25,6 M€ en 2018 à 26,1 M€ en 2022, malgré une forte augmentation du prix des matières premières, de l'énergie et des fluides. Cette progression en 2022 est bien moindre que celle constatée dans l'ensemble du bloc communal illustrant une évolution modérée à Chennevières-sur-Marne, malgré le contexte inflationniste.

La Chambre indique que les charges de gestion s'élèvent fin 2022 à 1438 € par habitant, niveau supérieur à la strate démographique d'appartenance qui se situe à 1175 € par habitant, soit un différentiel supérieur de 263 € par habitant. Dans le même temps, la Chambre relève que les produits de gestion sont à un niveau de 1829 € par habitant, alors que la moyenne de la strate se situe à 1369 € par habitant soit un différentiel supérieur de 460 € par habitant.

Le différentiel de produits de gestion par habitant par rapport aux charges de gestion par habitant est donc positif de 197 € par habitant en faveur de la commune, ce qui représente un différentiel de 13,7 % en faveur des habitants de la commune par rapport au niveau des charges de gestion actuelles en comparaison des communes de la strate d'appartenance.

La capacité d'autofinancement et l'impact de la crise sanitaire (2020-2021) et de la crise énergétique (2022) :

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), résultant de la différence entre les produits et les charges de fonctionnement, est en progression sur l'ensemble de la période 2018 à 2022 de 5,6 M€ à 7,1 M€, malgré la crise sanitaire et la crise énergétique qui ont fortement impacté, à la hausse, le prix des matières premières, de l'énergie et des fluides.

La Chambre note que le niveau de CAF (Capacité d'Autofinancement brute), correspondant à l'EBF augmenté des résultats financiers et exceptionnels, représente 22,3 % des produits de gestion, ce qui est un niveau très satisfaisant. Les juridictions financières estiment qu'un bon niveau de CAF brute se situe à un minimum de 15 % des produits de gestion. La CAF de la commune se situant à 7,2 points, cela représente un niveau 48 % au-dessus du niveau préconisé par les juridictions financières.

La Chambre mentionne également que la CAF nette, c'est-à-dire la CAF brute diminuée des remboursements de dettes, s'élève à un niveau supérieur à celle des années 2018-2019, malgré une augmentation des annuités, en raison des emprunts contractés (26,9 M€) pour financer de nouveaux investissements. Les emprunts ont été contractés à des taux historiquement et exceptionnellement bas, afin de faire face à un sous-investissement lors des mandatures antérieures à 2014.

La Chambre relève également que la CAF nette de la commune représente fin 2022, 295 € par habitant soit un niveau supérieur de près du triple à celui de la moyenne de la strate démographique à 106 € par habitant. La Chambre note que ce niveau de CAF nette s'inscrit dans un contexte exceptionnellement défavorable de crises énergétique et inflationniste avec des augmentations de prix entre + 30% et + 60%.

L'investissement :

La Chambre se concentre sur les dépenses d'équipement en soulignant que leur montant en euros par habitant progresse de 322 € à 623 € sur la période 2019 à 2022, supérieur à la moyenne de la strate démographique (360 €). Effectivement les dépenses d'équipement ont été décidées en Conseil Municipal fin 2020, en recourant majoritairement aux emprunts auprès d'un pool bancaire dont chaque banque s'est prononcée sur le degré de soutenabilité financière de ce niveau de dettes pour la commune.

Comparé en instantané ou sur une période courte, le niveau des dépenses d'équipement d'une commune à une moyenne de strate ne permet pas de corréliser le besoin des investissements en équipement pour assurer des services de qualité à la population. En effet, la ville de Chennevières-sur-Marne accusait un déficit chronique d'investissement depuis deux décennies. C'est pourquoi, l'engagement politique de la municipalité depuis 2014, s'est porté sur l'amélioration des équipements (construction et réhabilitation de groupes scolaires, réhabilitation du patrimoine, amélioration des voies et réseaux, ...).

Toutefois, la Chambre relève précisément que la commune bénéficie fin 2022 d'un ratio de financement propre disponible/dépenses d'équipement de 119 % et indique que les juridictions financières considèrent qu'une collectivité mène une politique d'investissement non soutenable lorsque ce ratio est durablement inférieur à 45 %, ce qui n'est pas le cas de la commune. La Chambre mentionne également que la politique d'investissement de la commune apparaît soutenable sur la période.

La dette et le fonds de roulement :

La Chambre considère que le niveau de la dette constitue un facteur de fragilité financière. La Commune entend démontrer à travers les éléments suivants que la dette est anti-fragile et est maîtrisée :

- La Chambre indique que la dette est sécurisée. En effet, l'ensemble de la dette de la commune est à taux fixe connu jusqu'à l'échéance de chaque emprunt composant son stock de dettes.
 - Il n'y a plus d'emprunts structurés alors même que le dernier rapport de la Chambre Régionale des Comptes en 2012 soulignait que 80 % de l'encours de la dette était composé d'emprunts structurés.
 - Fin 2020, les emprunts à taux variables indexés sur les taux court terme du marché monétaire ainsi que ceux indexés sur le livret A et le LEP ont été transformés en taux fixe sécurisé une fois pour toutes à un niveau de 0,44 %. Cela représente un niveau de taux d'intérêts exceptionnellement et historiquement bas,
 - Le volume d'emprunt de 26,9 M€ finançant les investissements de la mandature ont été contractualisés à des niveaux de taux d'intérêts également exceptionnellement et historiquement bas, 0,69 %, sur des durées longues à taux fixes sur l'ensemble de la durée de ces emprunts. Contractualiser ces nouveaux emprunts aujourd'hui coûterait le quintuple en plus pour la commune (+ 300 points de base de taux d'intérêts).

La Chambre relève que la totalité de la dette de la commune repose sur 14 emprunts à taux fixe, classés en totalité en 1-A (niveau le moins risqué de la charte Gissler).

- La commune considère également que la dette est maîtrisée.

En effet, la charge d'intérêts supplémentaires induite par le volume de 26,9 M€ de nouveaux emprunts à un taux historiquement faible de 0,69 % et la charge d'intérêts résultant de la transformation de 7,7 M€ de dette en stock à taux variable en dette à taux fixe à 0,44 % (alors qu'aujourd'hui elle serait en moyenne de 4,5 % compte tenu du niveau des taux de court terme actuels) est parfaitement maîtrisée depuis fin 2020. La vitesse d'amortissement du capital est parfaitement connue et gérée, ce qui se traduit dans les appréciations favorables de niveau de CAF brute et de CAF nette indiquées par la Chambre ci-dessus.

- La Chambre mentionne que le niveau de la dette par habitant est de 2768 € fin 2022, supérieur à la moyenne de la strate démographique, 801 €.

Ce niveau a été parfaitement déterminé en amont de la contractualisation et de la transformation des emprunts fin 2020 et présenté en Conseil Municipal du 16/11/2020 (2775 € fin 2022). Ce niveau diminue naturellement et régulièrement au fil des années, au rythme parfaitement connu des amortissements de capital, compte tenu qu'aucune variabilité et volatilité n'affecte la dette de la commune. Considérant le fait que la municipalité n'entend pas, à ce stade, souscrire un nouvel emprunt d'ici la fin du mandat et que l'estimation du nombre d'habitants à horizon 2027 serait de 19 000, le montant de la dette par habitant sera ramené à 2 101 €.

La commune tient également à préciser que le ratio de dette par habitant est parcellaire, car non seulement il ne reflète pas le besoin d'équipement et d'investissement d'une commune, mais il ne tient pas compte non plus du niveau de la charge d'intérêts de la dette par habitant. En ce sens une comparaison devrait être faite et serait opportune en prenant en compte ces 2 ratios complémentaires pour positionner la commune de Chennevières par rapport aux communes de la strate.

- La Chambre souligne enfin que la capacité de désendettement de la commune s'est dégradée (10,7 ans fin 2020) alors qu'elle descend fin 2022 à 6,8 ans.

Ces niveaux ont été également anticipés en amont de la contractualisation des emprunts, lors du Conseil Municipal de 2020.

La Chambre retient que la moyenne du bloc communal se situe à 4,7 ans fin 2022 mais les 2 ratios complémentaires indiqués précédemment (besoin d'équipement et d'investissement par habitant et charge d'intérêts de la dette par habitant) doivent être pris en compte pour compléter l'analyse, afin de mesurer une situation financière et structurelle plus exhaustive.

La situation financière actuelle de la commune de Chennevières a été déterminée en amont de la contractualisation des emprunts de fin 2020. Elle est conforme aux prévisions de fin 2020. Elle est robuste malgré la survenance des crises sanitaire et énergétique et est maîtrisée et sécurisée. En 2023, elle se maintiendra à un niveau équivalent à celui de 2022.

La Chambre relève que le Fonds de Roulement Net Global (FRNG) qui correspond au surplus des ressources durables après financement de l'actif immobilisé est de 20 M€ fin 2022 et représente 284 jours de charges courantes. Elle mentionne que ce niveau soulève la question d'un excès de ressources prélevées en particulier par emprunt. Dans le même temps, la Chambre indique que les juridictions financières estiment que le FRNG se situe à un bon niveau s'il est entre 60 et 90 jours de charges courantes.

A la fin de l'année 2022, le FRNG de la commune représente 284 jours de charges courantes lui permettant d'avoir une trésorerie solide, avec un coût de portage extrêmement faible grâce à un taux d'intérêts exceptionnellement bas pour les emprunts contractualisés fin 2020.

Cette trésorerie assure à la commune pour l'avenir une marge de manœuvre importante pour réaliser les investissements prévus, avec une souplesse d'exécution temporelle. Le niveau du FRNG de la commune représente ainsi un facteur d'anti-fragilité et assure à la commune une gestion certaine des dépenses d'équipements sur l'horizon de la mandature.

Je vous remercie pour la qualité de nos échanges et du temps consacré par les Conseillers de la Chambre à la commune de Chennevières-sur-Marne.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Jean-Pierre BARNAUD



Jean Pierre Barnaud

Maire de Chennevières-sur-Marne
Vice-Président de la Métropole du Grand Paris
Vice-Président du Département du Val-de-Marne
Vice-Président du Territoire Grand Paris
Sud Est Avenir



« 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