



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ACHÈRES (Yvelines)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 5 mars 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE	7
2 LA FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE.....	8
2.1 Le traitement de l'information budgétaire et comptable.....	9
2.1.1 La direction des finances.....	9
2.1.2 L'instruction budgétaire et comptable M57 et ses outils	9
2.1.3 La qualité de l'information budgétaire et l'accès du citoyen à l'information financière et institutionnelle.....	10
2.2 La fiabilité des informations comptables	11
2.2.1 Le suivi de l'inventaire.....	11
2.2.2 Les immobilisations en cours.....	11
3 LA SITUATION FINANCIERE	13
3.1 La stratégie financière	13
3.2 L'autofinancement.....	14
3.3 Les produits de fonctionnement	15
3.3.1 Les recettes fiscales.....	16
3.3.2 Les ressources institutionnelles.....	17
3.3.3 Les ressources d'exploitation	18
3.4 Les charges de fonctionnement	19
3.4.1 Les charges de personnel.....	19
3.4.2 Les charges à caractère général.....	20
3.4.3 Les subventions de fonctionnement	20
3.5 L'investissement et son financement	21
3.5.1 L'effort d'investissement	21
3.5.2 Le financement de l'investissement	22
3.6 Les données provisoires de l'exercice 2023.....	23
3.7 L'endettement.....	24
3.8 Le délai global de paiement.....	25
4 LES RESSOURCES HUMAINES	26
4.1 Présentation générale des services	26
4.2 La fonction « ressources humaines »	27
4.2.1 Organisation et fonctionnement	27
4.2.2 Les documents de référence	28
4.3 Les effectifs	29
4.3.1 Des données sur les effectifs à fiabiliser	29

4.3.2 Analyse des effectifs	29
4.3.3 Les emplois fonctionnels.....	31
4.4 Le temps de travail	31
4.4.1 Les modalités d'organisation du temps de travail.....	31
4.4.2 Les absences	32
4.5 Le régime indemnitaire	35
4.5.1 Le régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel	35
4.5.2 Deux primes au fondement juridique fragile.....	36
4.5.3 Les heures supplémentaires.....	37
4.6 Les véhicules de fonction	38
4.7 Le dialogue social.....	39
4.7.1 Les instances du dialogue social	39
4.7.2 Les moyens mis à disposition des syndicats	39
4.7.3 La dynamique et le contenu du dialogue social	39
5 LA TRANSITION ECOLOGIQUE.....	40
5.1 La transition écologique et son pilotage.....	41
5.1.1 Les enjeux environnementaux du territoire.....	41
5.1.2 Un pilotage insuffisant de la transition écologique	41
5.2 La gestion des fluides	42
5.3 Le patrimoine bâti	43
5.3.1 La connaissance du patrimoine bâti	43
5.3.2 Les réponses aux obligations environnementales sur le patrimoine bâti.....	44
5.3.3 La rénovation des bâtiments.....	47
5.4 La politique des déplacements internes.....	48
5.4.1 Le parc automobile.....	48
5.4.2 La réduction des mobilités carbonées	50
ANNEXES.....	51
Annexe n° 1. Analyse financière.....	52
Annexe n° 2. Glossaire des sigles	53

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune d'Achères à compter de 2018.

Une situation financière dégradée en voie de redressement

La commune ne dispose plus que d'un budget principal depuis le 1^{er} janvier 2020. Si la qualité de l'information budgétaire et institutionnelle communiquée aux élus et aux citoyens a nettement progressé depuis 2018, la fiabilité des comptes présente d'importantes lacunes. L'inventaire de l'ordonnateur affiche ainsi un écart de près de 45 M€ avec l'état de l'actif du comptable public, soit plus de 38 %. Un travail de suivi de l'actif communal doit être prioritairement engagé afin de donner une image fidèle de son patrimoine.

La situation financière est fragile depuis de nombreuses années comme l'illustrent un autofinancement très bas, voire négatif, un effort d'investissement faible et une dette élevée par rapport aux communes de la même strate démographique. Cette situation tend néanmoins à s'améliorer grâce à la mise en œuvre d'une stratégie financière visant à restaurer les équilibres budgétaires. La maîtrise des charges de personnel malgré les mesures nationales de revalorisation salariale et, plus globalement, la progression maîtrisée des charges de gestion de 1 % entre 2018 et 2022 en sont la traduction.

Alors que la capacité d'autofinancement a progressivement augmenté depuis 2018, la hausse de 8,3 points du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2022 a permis à la commune de bénéficier d'un montant supplémentaire de 2,1 M€ de recettes pérennes.

La mise en œuvre du programme d'investissements qui devra répondre aux nécessités de la transition écologique, la hausse du coût des fluides, estimée à près de 70 % en 2023 dans un contexte d'inflation, et l'impact en année pleine des mesures de revalorisation salariales sont autant de facteurs affectant l'équilibre des finances. Tandis que le levier fiscal n'offre plus de marges de manœuvre sous peine de soumettre le contribuable à une pression fiscale comparativement élevée, la poursuite de la stratégie financière mise en œuvre reste indispensable.

Une gestion des ressources humaines à améliorer

Comme l'illustre la stabilité de la masse salariale, les effectifs d'agents permanents employés par la commune n'ont pas augmenté entre 2018 et 2022. La commune devra néanmoins fiabiliser les données de ses effectifs qui présentent des écarts selon les restitutions examinées, afin de pouvoir piloter la masse salariale.

Plusieurs irrégularités ont en outre été relevées dans la gestion des ressources humaines. L'organisation du cabinet du maire doit être revue de manière à dissocier clairement les fonctions politiques et administratives. De même, si le temps de travail des agents est désormais proche de la durée légale, les congés de départ à la retraite qui peuvent représenter jusqu'à quatre mois et deux semaines ne peuvent être maintenus. Il conviendra également de revoir le régime indemnitaire en adoptant une nouvelle délibération sur les heures

supplémentaires, de réviser sa modulation en fonction des absences des agents, de mettre en place le complément indemnitaire annuel et d'adopter sans tarder le document unique d'évaluation des risques professionnels. Les primes de fin d'année et de départ à la retraite, fragiles juridiquement, pourraient être supprimées et leur enveloppe réallouée dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Enfin, le taux d'absentéisme tend à se dégrader depuis 2018. Il s'élève à 13,3 % en 2022, soit 4,1 points de plus qu'en 2018. Il représente 57 équivalents temps plein perdus en 2022, soit un coût estimé à 2,3 M€. La commune doit agir sur tous les facteurs à l'origine de cette situation.

La transition écologique, une démarche encore peu structurée à renforcer

La commune met en œuvre plusieurs mesures de nature à limiter ses émissions de gaz à effet de serre, tel qu'un plan de sobriété énergétique en 2022 ou le remplacement de l'éclairage et des radiateurs par des équipements moins énergivores. Ces actions, parfois éparses, faute de stratégie claire en matière de transition écologique, ne suffiront pas à garantir le respect de la trajectoire vers la neutralité carbone à l'horizon 2050. L'adaptation de la gouvernance de la commune au regard de la transition écologique est indispensable.

Les obligations environnementales auxquelles est soumise la commune ne sont pas toutes respectées, notamment sur la production des diagnostics de performance énergétique dans les bâtiments recevant du public ou l'acquisition ou la location de véhicules moins émetteurs de gaz à effet de serre. La gestion des fluides s'est néanmoins améliorée avec de nouveaux outils de pilotage susceptibles d'optimiser la consommation de gaz et d'électricité. En outre, avec la future école biosourcée « Claudie Haigneré » et le nouveau centre technique municipal, les énergies renouvelables vont améliorer le mix énergétique de la commune dès 2024.

Compte tenu de sa technicité et de son coût financier significatif, le chantier majeur à engager est celui de la rénovation énergétique des bâtiments. La rénovation de la résidence autonomie « Georges Pompidou » en 2024 sera la première opération de cette nature. Grâce à son schéma directeur des énergies adopté en 2022, la commune dispose désormais des informations nécessaires pour répondre aux obligations du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019, dit décret « tertiaire » qui précise les modalités de mise en œuvre de l'obligation de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire. Elle doit néanmoins accélérer sa prise de décision sur les solutions préconisées afin de garantir que la consommation d'énergie finale de ses bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m² diminue de 40 % d'ici 2030.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre régionale des comptes formule neuf recommandations dont sept de régularité et deux visant à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

-
- Recommandation régularité n°1** : Mettre en concordance l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome 1, titre 3, chapitre 1, §1). 11
- Recommandation régularité n°2** : Fiabiliser les opérations de transfert au compte 21 « immobilisations corporelles » conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome 1, titre 3, chapitre 2, §4). 12
- Recommandation régularité n°3** : Respecter le délai global de paiement en améliorant le délai de mandatement et liquider, le cas échéant, les intérêts moratoires tels que prévus par l'article L. 2192-13 du code de la commande publique. 25
- Recommandation régularité n°4** : Rattacher le service « communication » et les deux emplois d'assistant du maire et au cabinet au directeur général des services conformément à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés. 26
- Recommandation régularité n°5** : Élaborer le document unique d'évaluation des risques professionnels, conformément aux articles R. 4121-1 et R. 4121-2 du code du travail..... 29
- Recommandation régularité n°6** : Supprimer les congés de départ anticipé à la retraite conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique..... 32
- Recommandation régularité n°7** : Respecter le premier seuil applicable depuis le 1^{er} janvier 2022 concernant l'acquisition ou la location de véhicules à faibles émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques lors du renouvellement annuel de la flotte automobile, conformément aux articles L. 224-7, L. 224-8 et D. 224-15-11 du code de l'environnement..... 49
-

Les recommandations de performances :

-
- Recommandation performance n°1** : Fiabiliser les données sur les effectifs issues du système d'information des ressources humaines. 29
- Recommandation performance n°2** : Structurer le pilotage de la transition écologique et définir les orientations stratégiques en la matière..... 42
-

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2023, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Achères pour les exercices 2018 et suivants.

Le contrôle a été ouvert le 30 juin 2023 par lettre du président de la chambre à M. Marc Honoré, maire en fonctions. L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 6 juillet suivant. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 25 octobre 2023.

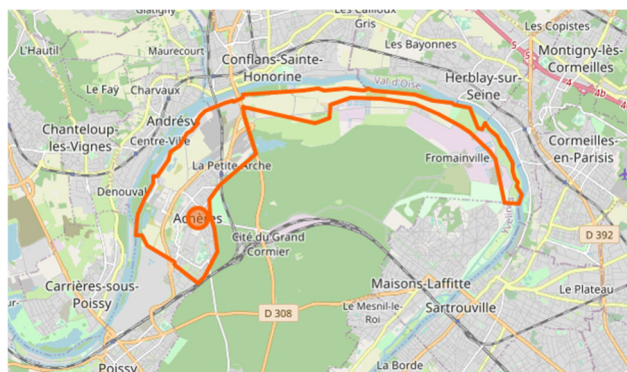
La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 23 novembre 2023. Le rapport provisoire a été adressé à l'ordonnateur le 28 décembre 2023 qui en a accusé réception le 2 janvier 2024. Des extraits du rapport provisoire ont été adressés à un agent de la commune le 28 décembre 2023. La réponse de l'ordonnateur a été enregistrée par le greffe de la chambre le 1^{er} février 2024. L'agent ayant reçu l'extrait n'a pas transmis de réponse.

Lors de sa séance du 5 mars 2024, la chambre a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

D'une superficie de 9,44 km² et peuplée de 21 660 habitants en 2020, Achères se situe au nord-est du département des Yvelines, dans une boucle de la Seine, face au confluent de l'Oise et la forêt de Saint-Germain-en-Laye. Son territoire en forme de croissant épouse les rives du fleuve. Les espaces habités se concentrent dans sa partie ouest.

Carte n° 1 : Le territoire d'Achères



Source : OpenStreetMap

À partir de 1895 et pendant plus d'un siècle, sa plaine agricole a servi de zone d'épandage pour les eaux usées de Paris et des communes environnantes. Une phase d'exploitation des graviers et du sable a succédé en bordure de Seine. Ces terrains doivent accueillir à l'horizon 2040 le port industriel Seine Métropole Ouest porté par Haropa Port¹.

À l'est du territoire, la station d'épuration « Seine Aval » traite 60 % des eaux usées de la région parisienne. Il s'agit de l'usine la plus importante d'Europe et la deuxième au monde dans ce domaine. Elle doit assurer la qualité de l'eau de la Seine en vue des épreuves de natation des Jeux Olympiques 2024.

La commune est membre de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise (GPS&O) depuis le 1^{er} janvier 2016. Rassemblant 73 communes et un peu plus de 400 000 habitants, il s'agit de la plus grande communauté urbaine de France.

Carte n° 2 : Grand Paris Seine et Oise



Source : Site internet Grand Paris Seine et Oise

¹ Cet établissement public d'État regroupe les ports du Havre, de Rouen et de Paris.

Si Achères est une commune urbaine, les surfaces artificialisées ne représentent que 54 % du territoire. Le reste est essentiellement recouvert par des espaces ruraux dédiés à l'agriculture ou occupés par des friches.

La commune est bien reliée par les moyens de transport routier, notamment la route N 184 qui permet de rejoindre la Francilienne via Saint-Germain-en-Laye, l'autoroute A 13 au sud et Pontoise au Nord. Elle est également desservie par deux gares. Celle d'Achères-Ville se situe sur la section Cergy-Pontoise de la ligne A du RER et sur la ligne L du Transilien. Celle d'Achères-Grand-Cormier se situe sur la section Poissy de la ligne A du RER.

Le territoire est défavorisé par rapport à la moyenne départementale, comme en attestent les taux de chômage et de pauvreté, le revenu médian et la part des ménages fiscaux imposés. Il se situe néanmoins dans les moyennes régionale et nationale.

Tableau n° 1 : Données socio-économiques en 2020

En %	Achères	Département des Yvelines	Région	France
Part de la population âgée de moins de 30 ans	41,1	37,9	39,3	35,3
Part de la population âgée entre 30 et 60 ans	43,0	40,2	40,5	38,4
Part de la population âgée de plus de 60 ans	15,9	21,9	20,2	26,3
Médiane du revenu disponible par unité de consommation (en euros)	23 010	26 970	23 860	21 730
Part des ménages fiscaux imposés	59	74,5	63,6	51,7
Taux de chômage	10,5	7,8	12,2	13
Taux de pauvreté	13	9,9	15,6	14,6

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

La commune compte 46,95 % de logements sociaux au 1^{er} janvier 2021. Elle n'est cependant plus bénéficiaire de la politique de la ville et des crédits y afférents depuis 2015.

2 LA FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE

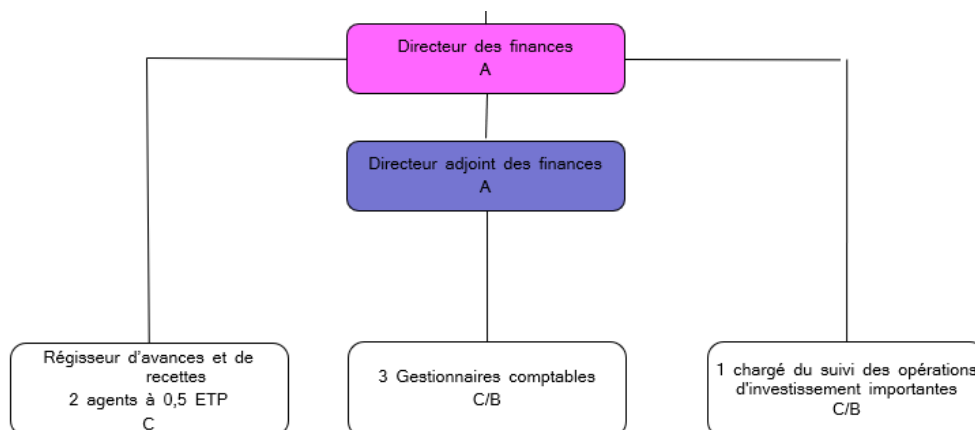
La commune dispose d'un budget principal établi selon l'instruction budgétaire et comptable M57 depuis le 1^{er} janvier 2022. À la suite du transfert à la communauté urbaine de la compétence relative au développement économique, le budget annexe relatif aux bâtiments locatifs a été clôturé à compter du 1^{er} janvier 2020 par délibération du 3 mars 2020.

2.1 Le traitement de l'information budgétaire et comptable

2.1.1 La direction des finances

La direction des finances compte huit postes, dont six effectivement pourvus à la date du contrôle.

Organigramme n° 1 : Direction des finances



Source : organigramme de la commune

Outre la directrice du service et son adjointe, un agent est affecté à la régie et deux au pôle « gestion comptable ». Un gestionnaire comptable est en cours de recrutement. Un chargé de mission, directement rattaché à la directrice, est par ailleurs responsable du suivi des opérations complexes telles que les amortissements et les cessions, de l'aide à la préparation budgétaire et du suivi du logiciel financier.

2.1.2 L'instruction budgétaire et comptable M57 et ses outils

Par référence à l'article L. 5217-10-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier est un prérequis au passage à l'instruction budgétaire et comptable M57. Ce document doit comporter les principales règles auxquelles la commune est tenue de se conformer, notamment les modalités de gestion des autorisations de programme (AP), des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) y afférents.

La commune a adopté ce règlement par délibération du 6 avril 2022. La première partie décrit de façon succincte la phase de préparation budgétaire et la gestion pluriannuelle des crédits. La seconde partie retrace les étapes de l'exécution budgétaire et renvoie en annexe au circuit du bon de commande pour la consommation des AE et AP et au circuit de la facture pour le mandatement des CP sans que ces étapes soient explicitement décrites dans le document. Si ce règlement comporte les dispositions minimums requises, il pourrait utilement rassembler les principales procédures mises en œuvre entre la direction des finances et les services métiers. Le recueil de ces procédures faciliterait l'appropriation de la culture financière par l'ensemble des agents concernés.

En vue du passage à l'instruction budgétaire et comptable M57, le conseil municipal a créé quatre autorisations de programme par délibération du 6 avril 2022. Les opérations portent sur des travaux sur les écoles, la nouvelle école biosourcée « Claudie Haigneré », la construction d'un nouveau centre technique municipal ainsi que la rénovation de la charpente et de la toiture de la mairie. Si la mise en place des AP-CP est facultative, leur adoption illustre un souci de bonne gestion.

Enfin, l'article L. 5217-10-6 du CGCT assouplit le régime des virements de crédits entre chapitres, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel. Comme l'autorise la délibération du 29 septembre 2021, le maire a redéployé des crédits à hauteur de 0,08 M€ du chapitre 65 « autres charges de gestion courante » vers le chapitre 66 « charges financières » au titre du budget 2022. Cette procédure évite le vote d'une décision modificative du budget par le conseil municipal. Si le maire a bien rendu compte à son assemblée délibérante des mouvements de crédits conformément à l'article précité, la présentation de sa décision gagnerait à préciser l'objet, les articles concernés ainsi que le montant du virement réalisé aux fins d'une information plus complète du conseil municipal et à figurer explicitement dans le procès-verbal.

2.1.3 La qualité de l'information budgétaire et l'accès du citoyen à l'information financière et institutionnelle

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, le vote du budget des communes de 3 500 habitants et plus doit être précédé, dans un délai de deux mois, par un débat d'orientation budgétaire. Ce débat s'appuie sur un rapport d'orientations budgétaires (ROB). Le contenu de ces rapports s'est notablement amélioré depuis 2018 et respecte désormais les dispositions de l'article D. 2312-3 du même code, sauf en ce qui concerne les avantages en nature.

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que la commune met en ligne sur son site internet la présentation brève et synthétique retraçant les informations essentielles du budget et de l'exercice écoulé, les rapports d'orientations budgétaires ainsi que la note explicative de synthèse jointe au budget primitif et au compte administratif. À l'exception du ROB de 2023, cette obligation n'a pas été systématiquement respectée avant 2023. A la faveur du présent rapport, la commune a publié sur son site internet les documents budgétaires requis.

Conformément aux articles L. 2121-15, L. 2121-25 et L. 2131-1 du même code qui rend obligatoire la mise en ligne de certaines informations de nature institutionnelle, le site internet permet de consulter les procès-verbaux des conseils municipaux, la liste des délibérations ainsi que les actes réglementaires et les décisions ni réglementaires ni individuelles. Ces pièces sont toutefois présentées dans des rubriques distinctes et listées les unes à la suite des autres. Au fil du temps, la consultation des actes plus anciens deviendra moins aisée. Une amélioration de l'ergonomie du site internet, qui pourrait par exemple être doté d'un module de recherche des délibérations et décisions, serait de nature à améliorer l'accès du citoyen à ces informations institutionnelles.

2.2 La fiabilité des informations comptables

2.2.1 Le suivi de l'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de façon conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire physique et comptable, tandis que le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Les biens et les montants inscrits à l'inventaire comptable et l'actif du bilan doivent être identiques ce qui implique des échanges d'informations réguliers entre l'ordonnateur et le comptable.

En l'espèce, l'état de l'actif tenu par le comptable public et l'inventaire tenu par l'ordonnateur présentent un écart significatif de 44,87 M€, soit 34,8 %

Tableau n° 2 : État de l'actif et inventaire au 31 décembre 2022 (en M€)

Chapitre	Intitulé	Inventaire	État de l'actif	Écart
20	Immobilisations incorporelles	6,13	5,49	0,64
21	Immobilisations corporelles	98,30	139,77	- 41,47
23	Immobilisations en cours	24,08	19,68	4,40
24	Immobilisations mises à disposition	0,15	8,70	- 8,54
26	Participations et créances rattachées à des participations	0,01	0,01	0
27	Autres immobilisations financières	0,12	0,02	0,10
Total		128,79	173,66	- 44,87

Source : état de l'actif du comptable et inventaire du patrimoine

Les immobilisations corporelles représentent plus de 90 % de cette différence. Parmi celles-ci, un montant total de 29,9 M€ d'opérations n'a pu être identifié par la commune, alors même que ce travail aurait pu être effectué lors du passage à l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation régularité n°1 : Mettre en concordance l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome 1, titre 3, chapitre 1, §1).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à entamer une démarche partenariale avec le comptable public en 2024.

2.2.2 Les immobilisations en cours

Les travaux en cours sont comptabilisés à la subdivision adéquate du chapitre 23 « immobilisation en cours ». Une fois l'opération achevée, et dès lors que la mise en service de l'équipement est intervenue, les inscriptions correspondantes au compte 23 doivent faire l'objet d'un transfert vers le compte 21 « immobilisations corporelles ». L'amortissement des immobilisations ayant une imputation devenue définitive peut démarrer.

Sur la période sous revue, seuls deux transferts du compte 23 effectués en 2019 et 2020 ont permis de réintégrer des soldes du compte 21 à hauteur de 7,14 M€.

Tableau n° 3 : Immobilisations en cours

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 21 (Solde débiteur total)	142,75	138,28	139,87	137,49	139,77
Compte 23 (Solde débiteur total) hors 238	17,23	17,94	12,23	12,49	16,19
Compte 23 crédit (opérations d'ordre non budgétaire)	0,00	6,40	0,74	0,00	0,00

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Le compte 23 n'est pas suffisamment apuré puisque 40 % des immobilisations en cours, sur un montant total de 7,95 M€, correspondent à des opérations d'investissement dont la date de début des travaux, antérieure à 2016, est suffisamment ancienne pour les considérer comme étant achevés. 15 opérations principales représentant 6,29 M€ d'écritures comptables auraient ainsi dû basculer au compte 21, dont 2,73 M€ non identifiés par la commune.

Dans son précédent rapport publié en 2017, la chambre régionale des comptes avait déjà relevé le manque de régularité des opérations de transfert au compte 21. Dans la mesure où la situation ne s'est pas améliorée depuis, elle recommande à la commune d'apurer régulièrement les immobilisations en cours.

Recommandation régularité n°2 : Fiabiliser les opérations de transfert au compte 21 « immobilisations corporelles » conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome 1, titre 3, chapitre 2, §4).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la qualité de l'information budgétaire et institutionnelle a progressé depuis 2018, son accessibilité peut encore être améliorée en renforçant l'ergonomie du site internet de la commune.

Le bilan en matière de fiabilité des comptes est plus contrasté. Le suivi de l'actif est toujours insuffisant malgré les recommandations du précédent rapport de la chambre.

3 LA SITUATION FINANCIERE

3.1 La stratégie financière

La stratégie financière, déclinée de façon constante dans les documents budgétaires, est marquée par une situation budgétaire dégradée depuis de nombreuses années. La commune percevait jusqu'en 2017 des recettes de forage² liées à l'exploitation de granulats sur son territoire sur des terrains acquis à la Ville de Paris. Ces produits inscrits en recettes exceptionnelles de la section de fonctionnement représentaient une ressource annuelle moyenne de 7,5 M€. Ils étaient prioritairement destinés à couvrir l'acquisition des terrains sur lesquels devra s'implanter le port Seine Métropole Ouest à l'issue de l'exploitation des sables.

Comme l'a relevé la chambre dans son précédent rapport, en dehors de ces recettes exceptionnelles fléchées, l'autofinancement de la commune a été régulièrement négatif depuis 2012.

Dans ce contexte fragile et fortement contraint, la stratégie financière mise en œuvre par la commune vise à restaurer ses équilibres budgétaires, en particulier sa capacité d'autofinancement. Les grands principes poursuivis sont la stabilité voire la diminution des dépenses courantes et de personnel, la recherche systématique de subventions pour les projets d'investissement et la limitation du recours à l'emprunt, en veillant depuis 2015 à ne pas emprunter plus que le capital remboursé chaque année. Le recrutement en 2022 d'un agent responsable du contrôle de gestion et des subventions directement rattaché à la direction générale des services conforte la mise en œuvre de cette stratégie.

La stratégie est déclinée dans les lettres de cadrage budgétaire annuelles. Le plan d'économie budgétaire devient plus précis à partir de 2021, grâce notamment à des plafonds et cibles de réduction des charges à caractère général et des autres charges de gestion.

La commune s'est ainsi dotée d'une véritable stratégie destinée à restaurer l'équilibre de ses finances, comprenant des mesures sur l'ensemble des composantes budgétaires et dotée, parfois, de règles en dépenses comme en recettes et d'objectifs chiffrés. La chambre régionale des comptes encourage la commune à poursuivre cette stratégie.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune précise qu'afin de poursuivre son redressement budgétaire, elle s'est fixée de nouveaux objectifs, à savoir une épargne brute plancher comprise entre 2,5 et 3 M€ et une durée maximale de désendettement de 12 années.

² Le contrat de forage est une convention par laquelle le propriétaire d'une carrière, la commune d'Achères au cas d'espèce, concède à un exploitant le droit d'exploiter ce terrain en contrepartie d'une redevance.

L'impact de l'inflation sur les comptes

La situation financière de la commune est affectée depuis 2021 par la hausse de l'inflation en particulier des prix de l'énergie et par des mesures gouvernementales d'augmentation générale des rémunérations des agents publics. La forte revalorisation des bases fiscales depuis 2022, calculée à partir de l'indice des prix à la consommation harmonisé, s'inscrit dans ce contexte inflationniste.

<i>Variation en %</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Indice des prix à la consommation de décembre à décembre (pour information)	1,8	1,1	0,5	1,6	5,2	4,9	
Indice des prix à la consommation harmonisé de décembre à décembre	1,9	1,6	0,0	3,4	6,7	4,1	
Revalorisation des bases d'imposition	1,1	2,2	1,2	0,2	3,4	7,1	3,9

Les données présentées dans l'analyse financière sont exprimées en euros courants et ne sont pas corrigées de l'inflation.

3.2 L'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute renseigne sur la capacité de la commune à assurer le remboursement de sa dette en capital et le financement d'une part de ses dépenses d'équipement. La CAF nette correspond à la CAF brute diminuée du remboursement en capital de la dette. Elle constitue l'épargne de fonctionnement réellement disponible pour financer les dépenses d'équipement de la commune.

Tableau n° 4 : Formation de l'autofinancement

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion (A)	27,30	27,94	27,70	28,11	30,46
- Charges de gestion (B)	26,92	27,26	25,44	26,32	27,14
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	0,37	0,68	2,26	1,79	3,32
en % des produits de gestion	1,37	2,42	8,17	6,36	10,89
+/- Résultat financier	- 0,51	- 0,50	- 0,47	- 0,42	- 0,47
CAF brute	- 0,19	0,17	1,85	1,36	2,84
en % des produits de gestion	- 0,69	0,62	6,67	4,83	9,34
- Annuité en capital	1,68	1,76	1,69	1,61	1,70
CAF nette	- 1,87	- 1,59	0,16	- 0,25	1,15

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

L'augmentation plus forte des produits que des charges de gestion entre 2018 et 2022 a permis une amélioration constante de l'épargne de gestion, mesurée par l'excédent brut de fonctionnement.

L'autofinancement net de la commune est cependant demeuré négatif ou quasi nul entre 2018 et 2021. Il représente en moyenne sur cette période - 41 € par habitant, alors qu'il s'élève respectivement à 111 € et 95 € pour des communes comparables des Yvelines et de métropole.

La situation financière s'est significativement améliorée en 2022, comme l'illustre le net redressement de l'excédent brut de fonctionnement ainsi que des CAF brutes et nettes. Cette situation s'explique principalement par la mobilisation du levier fiscal et la maîtrise de l'évolution de ses charges.

S'il s'agit du meilleur résultat enregistré depuis la fin de la perception des recettes de forage, cet équilibre reste néanmoins fragile. L'autofinancement net équivalent à 53 € par habitant en 2022 demeure environ deux fois inférieur à la moyenne des communes de la même strate démographique au niveau départemental (129 € par habitant) et national (95 € par habitant).

3.3 Les produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement augmentent de 11,6 % entre 2018 et 2022. Cette hausse résulte essentiellement de l'évolution des ressources fiscales, qui progressent de 3,77 M€ sur la période, soit 29,2 %.

Tableau n° 5 : Produits de gestion

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Évolution 2018-2022 (en %)</i>
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12,93	13,25	13,25	14,08	16,69	29,15
<i>dont impôts locaux</i>	<i>10,28</i>	<i>10,68</i>	<i>10,76</i>	<i>11,31</i>	<i>13,81</i>	<i>34,34</i>
+ Fiscalité reversée	3,40	3,54	3,55	3,56	3,65	7,30
<i>dont attribution de compensation</i>	<i>2,64</i>	<i>2,65</i>	<i>2,65</i>	<i>2,65</i>	<i>2,70</i>	<i>2,29</i>
<i>dont FPIC³</i>	<i>- 0,24</i>	<i>- 0,21</i>	<i>- 0,20</i>	<i>- 0,18</i>	<i>- 0,17</i>	<i>27,15</i>
= Fiscalité totale (nette)	16,33	16,80	16,80	17,64	20,34	21,10
+ Ressources d'exploitation	2,50	2,96	2,40	2,58	2,47	- 16,64
<i>dont ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursement de frais</i>	<i>2,34</i>	<i>2,78</i>	<i>2,10</i>	<i>2,44</i>	<i>2,27</i>	<i>- 2,75</i>
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8,47	8,18	8,51	7,89	7,65	- 9,68
<i>dont dotation globale de fonctionnement</i>	<i>4,80</i>	<i>4,75</i>	<i>4,76</i>	<i>4,75</i>	<i>4,78</i>	<i>- 0,37</i>
<i>dont autres participations</i>	<i>2,23</i>	<i>2,13</i>	<i>2,44</i>	<i>2,09</i>	<i>1,56</i>	<i>- 29,96</i>
<i>dont autres attributions et participations</i>	<i>1,44</i>	<i>1,30</i>	<i>1,30</i>	<i>1,04</i>	<i>1,30</i>	<i>- 9,37</i>
= TOTAL des produits de fonctionnement	27,30	27,94	27,70	28,11	30,46	11,59

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

³ Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

3.3.1 Les recettes fiscales

Les ressources issues de la fiscalité constituent le premier poste des recettes de fonctionnement. Elles représentent en moyenne les deux tiers des produits de gestion au cours de la période étudiée.

Au sein de celles-ci, les produits de la fiscalité reversée augmentent de 0,25 M€, sous l'effet notamment de deux évolutions contraires. D'une part, une légère hausse de l'attribution de compensation versée par la communauté urbaine afin d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges et de compétences entre celle-ci et la commune. D'autre part, une moindre contribution de la commune au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui illustre la perte de richesse du territoire.

L'augmentation de 29,2 % des ressources fiscales propres au cours de la période résulte essentiellement du produit des impôts locaux et, en particulier, de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Face à un contexte financier contraint, la commune a augmenté le taux de cet impôt de 8,3 points, passant de 27,75 % à 36,08 % entre 2021 et 2022. À base d'imposition constante, cet effet « taux » lui a permis de bénéficier de nouvelles recettes pérennes à hauteur de 2,1 M€ en 2022.

Tableau n° 6 : Taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties

En %	2018	2019	2020	2021	2022
Achères	16,17	16,17	16,17	<i>27,75⁴, dont part communale 16,17</i>	<i>36,08, dont part communale 24,50</i>
Moyenne départementale	16,92	18,19	16,81	28,35	29,17
Moyenne régionale	19,70	20,05	20,10	33,14	33,51
Moyenne métropolitaine	23,19	23,35	23,46	39,40	39,52

Source : Fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux et 1259

Jusqu'en 2021, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties de la commune était inférieur à celui des communes comparables du département, de la région et de métropole. Depuis sa révision, il est désormais supérieur de 6,9 et 2,6 points à celui appliqué par les communes de même strate aux niveaux départemental et régional et se rapproche de celui voté au niveau national (- 3,4 points).

Le produit de cet impôt s'établit dans la commune à 433 € par habitant en 2022, contre respectivement 573 € et 595 € dans les communes de même strate du département et de la métropole. Le faible rendement de la taxe foncière s'explique par la faiblesse des bases fiscales à Achères. Ce levier fiscal ne présente ainsi plus de véritables marges.

Les recettes fiscales supplémentaires générées par la hausse du taux de taxe foncière ont causé un effet secondaire temporairement pénalisant pour la commune. En effet, la forte progression de l'épargne brute entre l'exercice 2021 et 2022 a rendu la commune inéligible à l'aide financière de l'État au titre du « filet de sécurité ».

⁴ En guise de compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la loi de finances pour 2020 instaure à compter de 2021 un transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

La commune n'est pas éligible au « filet de sécurité »

Le décret n° 2022-1314 du 13 octobre 2022 pris en application de l'article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 offre un « filet de sécurité » aux collectivités territoriales. Il s'agit du versement d'une dotation pour compenser certaines hausses de dépenses subies en 2022 du fait de l'augmentation des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires.

La dotation est soumise à deux conditions : d'une part, une baisse simultanée de plus de 25 % de l'épargne brute entre l'exercice 2021 et 2022 ; d'autre part, une hausse des dépenses liées au relèvement du point d'indice et des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité, chauffage urbain et produits alimentaires supérieure ou égale à 50 % du montant en valeur absolue de la baisse de l'épargne brute du budget principal constaté entre l'exercice 2021 et 2022.

La commune a sollicité le bénéfice du filet de sécurité auprès de l'administration fiscale qui a estimé sa dotation à 614 668 €, dont 30 % d'acompte versé en 2022. Néanmoins, la hausse de l'épargne brute entre 2021 et 2022 de plus de 108 % liée à l'augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties a rendu la commune inéligible au dispositif. L'acompte d'un montant de 0,18 M€ a dû être remboursé en 2023.

Si le taux de la taxe foncière n'avait pas été augmenté au printemps 2022, l'épargne brute aurait diminué de moitié entre 2021 et 2022, permettant alors à Achères de bénéficier de l'aide (0,61 M€). La commune ne pouvait cependant l'anticiper lors du vote du taux de fiscalité dans la mesure où ce dispositif a été mis en place postérieurement.

3.3.2 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles représentent en moyenne 28,8 % des produits de gestion sur l'ensemble de la période. Elles comprennent les dotations et participations versées par l'État et les autres partenaires de la commune.

Tableau n° 7 : Ressources institutionnelles

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Ressources institutionnelles	8,47	8,18	8,51	7,89	7,65
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	<i>4,80</i>	<i>4,75</i>	<i>4,76</i>	<i>4,75</i>	<i>4,78</i>
<i>Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,04</i>
<i>Participations (dont département et caisse d'allocations familiales)</i>	<i>2,18</i>	<i>2,08</i>	<i>2,41</i>	<i>2,07</i>	<i>1,52</i>
<i>Autres participations (dotations de compensation)</i>	<i>1,44</i>	<i>1,30</i>	<i>1,30</i>	<i>1,04</i>	<i>1,30</i>

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

Les ressources institutionnelles diminuent de 0,82 M€ entre 2018 et 2022, soit - 9,7 %. En excluant l'avance de l'aide au titre du filet de sécurité d'un montant de 0,18 M€ que la commune a dû restituer en 2023, la baisse des ressources atteint en réalité 1 M€ sur la période. La dotation globale de fonctionnement qui représente en moyenne 59 % de ces ressources étant quasi stable, cette évolution est essentiellement due à la baisse des contributions du département et de la caisse d'allocations familiales des Yvelines.

Les participations du département sont liées au financement d'actions spécifiques dans la commune, notamment dans les domaines de la parentalité (maison des parents), de l'éducation (soutien scolaire), de l'accompagnement des aînés (résidence autonomie « Georges Pompidou ») ou d'activités pour la jeunesse. Leur diminution de 0,31 M€ au cours de la période ne signifie pas systématiquement une perte nette de ressource nette mais traduit l'achèvement du dispositif qu'elles soutiennent.

Les participations de la caisse d'allocations familiales concernent principalement la prestation de service unique pour le service de l'enfance et de la petite enfance. La diminution de cette participation de 0,36 M€ entre 2018 et 2022 s'explique par la baisse d'activité de ces structures.

3.3.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation représentent en moyenne 9,1 % des produits de gestion sur la période. Elles sont constituées à près de 71 % des participations des usagers aux services publics municipaux. Leur montant en 2022 est équivalent à celui de 2018.

Tableau n° 8 : Ressources d'exploitation

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
+ <i>Domaine et récoltes</i>	0,14	0,17	0,12	0,05	0,04
+ <i>Travaux, études et prestations de services liées à la restauration scolaire, l'accueil en centre de loisirs et de la petite enfance</i>	1,94	2,09	1,40	1,81	1,91
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée de la caisse centrale de l'action sociale</i>	0,00	0,46	0,46	0,51	0,26
+ <i>Remboursement de frais</i>	0,26	0,07	0,12	0,08	0,07
= <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i>	2,34	2,78	2,10	2,44	2,27
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	0,05	0,05	0,13	0,13	0,14
+ <i>Subventions et autres produits</i>	0,11	0,13	0,16	0,01	0,06
= <i>Autres produits de gestion courante (b)</i>	0,17	0,18	0,29	0,14	0,20
= <i>Ressources d'exploitation (a + b)</i>	2,50	2,96	2,40	2,58	2,47

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

Les produits des services issus de la restauration scolaire, de l'accueil en centre de loisirs et de la petite enfance ont diminué de 0,7 M€ en 2020 en raison notamment de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Malgré une révision des tarifs au 1^{er} septembre 2019, ces ressources peinent à retrouver leur niveau de 2018 du fait du déploiement du télétravail et de la baisse des revenus de certaines familles.

Les ressources d'exploitation incluent également le produit de la refacturation de la masse salariale des agents de la commune mis à disposition de son centre communal d'action sociale (CCAS). La diminution de moitié du montant de ces recettes en 2022 s'explique par le transfert définitif de sept agents au profit de cet établissement public administratif local.

3.4 Les charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement augmentent de 0,22 M€ entre 2018 et 2022, soit seulement 0,8 %. Elles représentent 1 148 € par habitant, niveau sensiblement inférieur à celui des communes comparables du département et de métropole, qui s'élève respectivement à 1 437 € et 1 458 € par habitant.

3.4.1 Les charges de personnel

Les dépenses de personnel constituent en moyenne près de 68 % des charges de fonctionnement entre 2018 et 2022. Elles représentent 850 € par habitant en 2022, montant supérieur à la moyenne des communes de même strate démographique aux niveaux départemental (840 € par habitant) et national (807 € par habitant). Cet écart s'est néanmoins sensiblement réduit depuis 2018.

Tableau n° 9 : Charges de personnel

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Charges de personnel (A)</i>	18,34	18,45	17,76	18,09	18,43
<i>Charges de gestion (B)</i>	26,92	27,26	25,44	26,32	27,14
<i>Ratio (A / B) (en %)</i>	68,1	67,7	69,8	68,8	67,9

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

La masse salariale n'augmente que de 0,1 M€ entre 2018 et 2022, soit 0,46 %. Sur la même période, elle a pourtant été affectée, outre l'effet « glissement-vieillesse-technicité », par des mesures nationales de revalorisation des bas salaires et la hausse de 3,5 % du point d'indice des fonctionnaires à compter du 1^{er} juillet 2022, estimées chacune à 0,24 M€. La stabilité des charges de personnel tient en partie au transfert de neuf agents de la commune depuis 2018 au CCAS, pour un montant de 0,25 M€ entre 2021 et 2022. Elle provient également, et principalement, d'un réel effort de maîtrise de ces dépenses, lié, selon la commune, à un moindre recours aux agents vacataires, aux réorganisations de services et à l'augmentation du temps de travail due à la suppression de la plupart des régimes dérogatoires à la durée légale (cf. point 4.4.1).

L'application en année pleine des mesures de revalorisation salariale auxquelles s'ajoute une nouvelle augmentation de 1,5 % du point d'indice à compter du 1^{er} juillet 2023 devrait toutefois porter la masse salariale à environ 19,1 M€ sur l'exercice 2023, son plus haut niveau sur la période contrôlée.

3.4.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général constituent en moyenne 21,7 % des charges de gestion sur la période. Elles représentent 265 € par habitant en 2022, montant sensiblement inférieur à la moyenne des communes de même strate démographique aux niveaux départemental (346 € par habitant) et national (315 € par habitant).

Tableau n° 10 : Charges à caractère général

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	6,17	6,14	4,96	5,69	5,90
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	<i>2,91</i>	<i>2,92</i>	<i>2,56</i>	<i>2,61</i>	<i>2,62</i>
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	<i>0,09</i>	<i>0,07</i>	<i>0,05</i>	<i>0,02</i>	<i>0,04</i>
<i>dont entretien et réparations</i>	<i>0,94</i>	<i>0,86</i>	<i>0,80</i>	<i>0,82</i>	<i>0,84</i>
<i>dont autres services extérieurs</i>	<i>1,05</i>	<i>1,08</i>	<i>0,73</i>	<i>0,98</i>	<i>1,02</i>

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

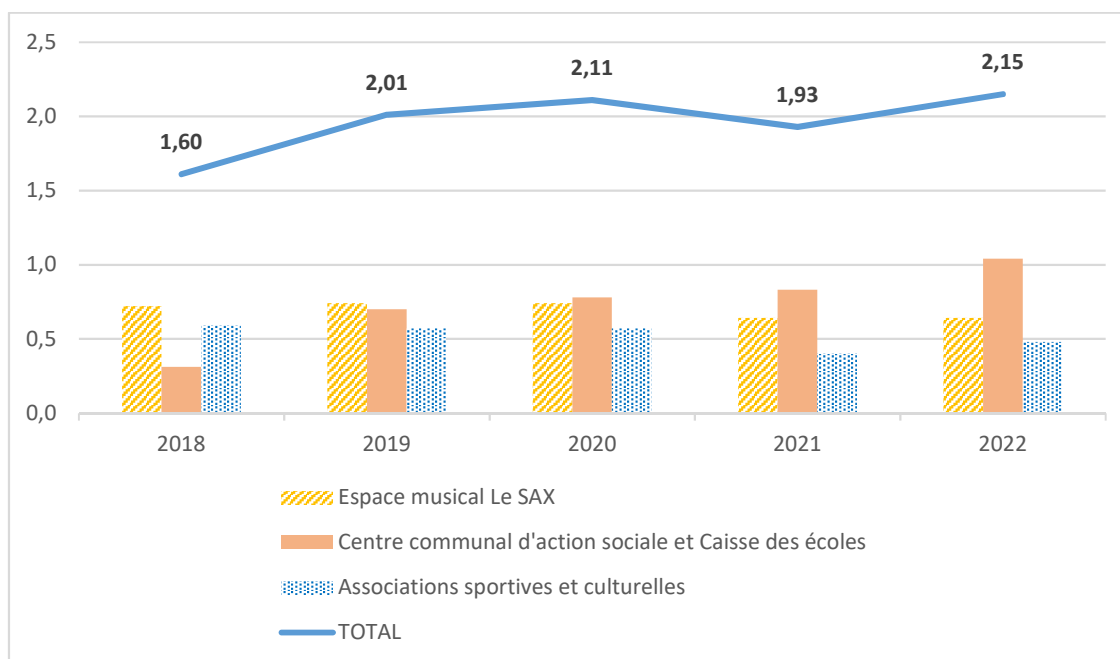
Elles diminuent de 0,27 M€ sur la période, soit 4,4 %. Après avoir chuté en 2020 en raison des restrictions dues à la crise sanitaire, elles n'ont pas encore retrouvé en 2022 leur montant de début de période. Cette évolution dans un contexte inflationniste depuis 2021 est singulière. En effet, alors que l'indice général des prix des fluides a augmenté de 76 % entre 2021 et 2022⁵, les charges de fluides ont diminué de 22,5 % dans la commune entre ces deux exercices.

Cette évolution favorable jusqu'en 2022 tient non seulement au plan d'économies d'énergie mis en place par la commune (cf. partie 5.2), mais également aux caractéristiques des marchés dont elle bénéficie. La commune a en effet adhéré au groupement d'achats du syndicat d'énergie des Yvelines (SEY 78), dont les marchés de gaz et d'électricité sont arrivés à leur terme au 31 décembre 2022. Selon le simulateur du syndicat, les nouveaux contrats d'approvisionnement devraient entraîner une hausse de 0,15 M€ du prix du gaz en 2023 par rapport à 2022, soit 69 % et de 0,34 M€ du prix de l'électricité, soit 67 %.

3.4.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement augmentent de 0,55 M€ entre 2018 et 2022, soit 33,9 %.

⁵ D'après l'Insee. Indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français – A21 D, CPF 35 – Électricité, gaz, vapeur et air conditionné.

Graphique n° 1 : Subventions de fonctionnement (en M€)

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

L'enveloppe allouée au CCAS augmente sur la période, à hauteur de 0,73 M€. Cette forte hausse a notamment permis à l'établissement public de supporter le transfert sur son budget de neuf agents communaux entre 2018 et 2022 ainsi que les mesures de revalorisation salariale du personnel soignant et administratif.

Les subventions versées à l'espace musical « Le SAX » et au secteur associatif diminuent de 0,18 M€ sur la même période. Dans le cadre de son effort de maîtrise des dépenses, la commune a révisé en 2021 son système d'attribution des subventions aux associations. Une première part « socle » permet de répondre à leurs besoins récurrents. Une seconde part complémentaire peut être attribuée en fonction de la réalisation de projets soutenus par la commune.

Ce réexamen annuel des subventions en fonction du besoin réel des associations plutôt que leur reconduction automatique d'un exercice sur l'autre constitue une bonne pratique.

3.5 L'investissement et son financement

3.5.1 L'effort d'investissement

La commune a réalisé 19,6 M€ de dépenses d'équipement entre 2018 et 2022, soit une moyenne de 4 M€ par an. Ces dépenses représentent seulement 231 € par habitant en moyenne sur la période, contre respectivement 339 € et 349 € pour les communes de même strate démographique aux niveaux départemental et national.

Tableau n° 11 : Dépenses d'investissement

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) (a)	3,64	2,51	2,82	2,27	8,35	19,59
Subventions d'équipement (b)	0,00	0,05	0,17	0,02	0,03	0,27
Dépenses d'investissement (a + b)	3,64	2,56	2,99	2,29	8,38	19,87

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

Les principales dépenses sur cette période ont financé la construction du nouveau centre technique municipal, la réfection des vestiaires du gymnase « Pierre de Coubertin », la rénovation des écoles, la construction de la nouvelle école élémentaire « Claudie Haigneré » dans le quartier de la gare et la rénovation de la charpente et de la toiture de la mairie.

Deux programmes pluriannuels d'investissement (PPI) couvrent tout ou partie de la période contrôlée. Le premier, porte sur les exercices 2018 à 2023 et comprend 15 opérations pour un montant total de 16,2 M€. Le second liste 18 opérations entre 2022 et 2026 pour un montant total de 25,5 M€, dont les plus importantes sont la construction de l'école élémentaire « Claudie Haigneré » et du nouveau centre technique municipal ainsi que l'agrandissement du complexe sportif de la Petite-Arche et le réaménagement de sa piste d'athlétisme.

3.5.2 Le financement de l'investissement

Le financement propre disponible d'un montant de 7 M€ entre 2018 et 2022 a couvert seulement 36 % des dépenses d'investissement réalisées. Il a en effet été grevé par une CAF nette négative de 2,4 M€ cumulés sur la période. Le financement propre a ainsi essentiellement reposé sur des recettes de subventions d'investissement à hauteur de 3,8 M€, du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée pour un montant de 2,3 M€ et des recettes non pérennes liées à des cessions de terrains et de bâtiments communaux en 2018, 2019 et 2021 pour un total de 3,2 M€.

La commune a été contrainte de mobiliser d'autres leviers pour couvrir le besoin de financement qui subsiste à hauteur de 14,7 M€. Elle a souscrit des emprunts pour un total de 10,6 M€ et complété le solde en puisant dans son fonds de roulement.

Tableau n° 12 : Financement de l'investissement et besoin de financement

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul	En % des dépenses d'équipement
CAF brute	- 0,19	0,17	1,85	1,36	2,84	6,03	31
- Annuité en capital de la dette	1,68	1,76	1,69	1,61	1,70	8,44	43
= CAF nette ou disponible (A)	- 1,87	- 1,59	0,16	- 0,25	1,15	- 2,41	- 12
Recettes d'inv. hors emprunt (B), dont	2,78	1,71	0,47	2,42	1,99	9,37	48
Taxes locales d'équipement et d'aménagement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0,75	0,63	0,35	0,35	0,22	2,30	12
Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1,03	0,35	0,05	0,56	1,77	3,76	19
Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0,04	0,01	0,07	0,00	0,00	0,12	1
Produits de cession	0,90	0,81	0,00	1,52	0,00	3,24	17
Financement propre disponible (A+B)	0,92	0,12	0,62	2,16	3,14	6,96	36
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3,64	2,51	2,82	2,27	8,35	19,59	100
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0,00	0,05	0,17	0,02	0,03	0,27	
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0,30	- 0,12	0,00	0,02	0,00	0,19	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0,21	0,02	0,02	0,00	0,00	0,25	
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 3,76	- 0,89	- 3,29	- 0,79	- 5,92	- 14,65	
Nouveaux emprunts de l'année	2,20	1,04	1,95	0,93	4,51	10,64	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1,56	0,15	- 1,34	0,14	- 1,41	- 4,01	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

Les deux PPI examinés sur la période précisent la part des financements externes de chaque projet. Cette présentation traduit la stratégie de recherche de subventions et permet d'identifier le reste à charge de la commune qui s'est élevé à 69 % des dépenses d'investissement entre 2018 et 2022.

Le dernier PPI prévoit un effort d'investissement de 5,3 M€ en moyenne par an entre 2023 et 2026. Il serait ainsi supérieur de 1,3 M€ à celui réalisé sur la période 2018-2022, alors même qu'il intègre encore peu les dépenses de rénovation des bâtiments que requiert la transition écologique (cf. point 5.3.2.3). Au regard de la situation financière fragile de la commune, cette programmation ne semble soutenable qu'à la condition d'augmenter la part des financements extérieurs. Dans le cas contraire, elle pourrait nécessiter un lissage dans le temps des opérations d'investissement afin de ne pas accroître l'endettement de la commune.

3.6 Les données provisoires de l'exercice 2023

Selon les données provisoires transmises par la commune, les dépenses de fonctionnement augmenteraient de 1,9 M€ par rapport à l'exercice précédent, soit 6,8 %, sous l'effet de l'inflation, notamment sur les fluides, et d'une hausse des dépenses du personnel estimée à 0,33 M€. Cette évolution défavorable des charges de fonctionnement serait néanmoins compensée par une augmentation des recettes de même ampleur, principalement due à la revalorisation des bases fiscales (+ 1,4 M€) et, dans une moindre mesure, à une hausse des produits de la caisse d'allocations familiales et des participations du département.

L'épargne brute devrait ainsi s'élever à 2,86 M€ en 2023, montant quasi équivalent à celui de 2022 (2,84 M€). Malgré cette stabilité, l'épargne nette diminuerait de 19,8 % compte tenu de l'augmentation du remboursement du capital de la dette à hauteur de 0,24 M€. Elle atteindrait ainsi 0,92 M€ contre 1,15 M€ en 2022.

La capacité de désendettement resterait stable à huit ans environ.

3.7 L'endettement

La dette de la commune augmente de 1,6 M€ au cours de la période contrôlée pour s'établir à 24,9 M€ au 31 décembre 2022. Son encours, équivalent à 1 148 € par habitant, est 1,5 fois plus élevé que celui des communes comparables du département (769 €).

À rebours de sa stratégie consistant à ne pas emprunter plus que le remboursement de l'annuité en capital de la dette, la commune a dû mobiliser en 2022 un emprunt de 4,5 M€.

La capacité de désendettement traduit le nombre d'années de CAF brute nécessaires à la commune pour rembourser l'intégralité de sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement. Elle était très dégradée en 2018 et 2019. La dette représentait 120,6 années de CAF brute en 2019 alors que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixait le plafond de référence à 12 ans. Nonobstant l'année 2021, ce ratio s'est significativement amélioré jusqu'en 2022, où il équivaut à 7,6 années de CAF brute, grâce à la progression de l'autofinancement liée à la hausse de la fiscalité et la maîtrise des dépenses.

Tableau n° 13 : Endettement

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Charges d'intérêts et perte nettes de change	0,51	0,50	0,47	0,42	0,47
<i>Taux d'intérêt apparent au budget principal (en %)</i>	2,2	2,2	2,0	1,9	1,9
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	23,26	22,53	22,77	22,09	24,90
Capacité de désendettement en année (dette / Caf brute)	- 106,3	120,6	11,0	13,6	7,6

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

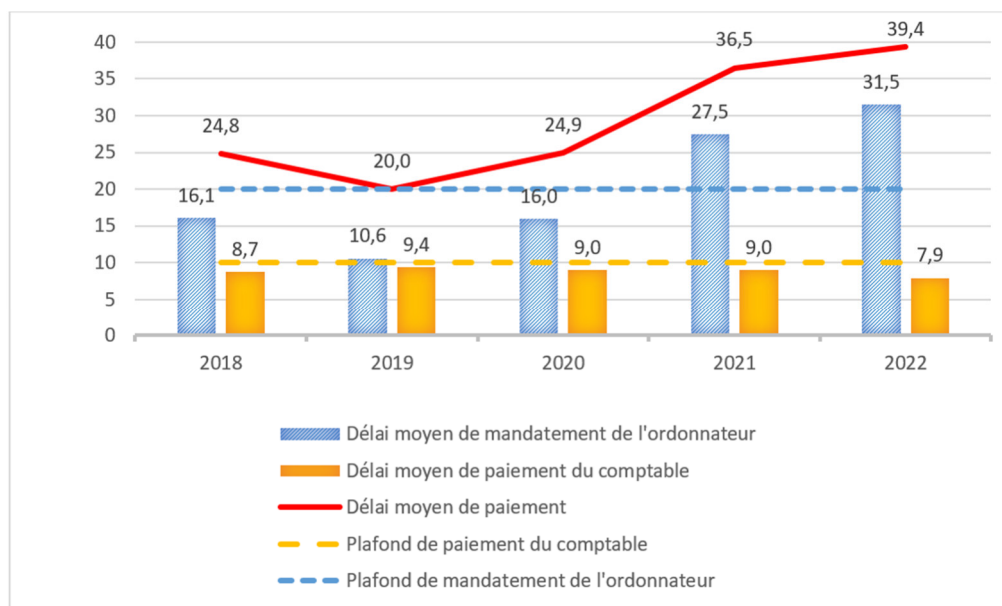
Les 27 emprunts qui constituent la dette au 31 décembre 2022 sont à taux fixes ou variables simples ou plafonnés. Ils sont tous classés « A-1 » sur l'échelle définie dans la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales⁶, soit le plus faible niveau de risque. L'encours de dette apparaît ainsi sécurisé.

⁶ Circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

3.8 Le délai global de paiement

Le délai global de paiement moyen des fournisseurs de la commune se dégrade fortement entre 2018 et 2022. Il dépasse le plafond réglementaire de 30 jours en raison du triplement du délai de mandatement imputable à la commune entre 2019 et 2022.

Graphique n° 2 : Délai global de paiement en jours



Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

Recommandation régularité n°3 : Respecter le délai global de paiement en améliorant le délai de mandatement et liquider, le cas échéant, les intérêts moratoires tels que prévus par l'article L. 2192-13 du code de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière très dégradée de la commune s'est améliorée depuis 2018. L'effort de maîtrise des dépenses, notamment des charges de personnel, et le relèvement du taux de la taxe foncière de 8,3 points en 2022 ont permis d'augmenter nettement la capacité d'autofinancement dégagée par la commune d'Achères. Bien qu'élevé, son endettement reste sécurisé et sous contrôle.

Ces équilibres demeurent cependant fragiles compte tenu de la hausse à venir du coût des fluides, de l'impact en année pleine des mesures de revalorisation des salaires et de la mise en œuvre du programme d'investissements qui devra tenir comptes des obligations liées à la transition écologique. Dans ce contexte compliqué, la chambre ne peut qu'inviter la commune à poursuivre la mise en œuvre de sa stratégie financière.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Présentation générale des services

L'organisation des services est formalisée dans un organigramme général dont la dernière version date de septembre 2022. Les services sont regroupés en quatre pôles placés sous l'autorité du directeur général des services : « services à la population », « fonctions aménagements du territoire et cadre de vie », « fonctions supports » et « social ».

L'organigramme est décliné pour chaque direction et service. Il précise le nombre d'agents rattachés, leur catégorie (A, B ou C) et leur quotité de travail lorsqu'elle est inférieure à 100 %. Ces informations sont régulièrement actualisées pour tenir compte des changements dans le tableau des effectifs.

La direction de la communication et de l'information, directement rattachée au cabinet du maire est responsable de la communication des élus et de la commune dans le magazine de la ville et sur les réseaux sociaux ainsi que de la communication interne. La directrice de cabinet dirige ce service en qualité de directrice de la communication. À ce titre, elle assure la gestion opérationnelle et administrative des trois agents du service. Il est de même pour deux emplois d'assistant auprès du maire et du cabinet. Le cabinet n'ayant pas vocation à gérer lui-même des services administratifs, cette organisation n'est pas régulière. En outre, la directrice de cabinet ne peut assurer des fonctions correspondant à un besoin permanent de la commune⁷.

Recommandation régularité n°4 : Rattacher le service « communication » et les deux emplois d'assistant du maire et au cabinet au directeur général des services conformément à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que les deux assistantes et le service « communication » devaient être rattachés au directeur général des services, sans toutefois fixer d'échéance précise. Le recrutement en cours d'un responsable de la communication permettra de distinguer cette fonction de celle du directeur de cabinet.

Sans contester la recommandation formulée par la chambre, le maire estime néanmoins qu'un directeur de cabinet peut encadrer des agents administratifs, par interprétation d'une décision du Conseil d'État concernant la ville de Paris⁸. La chambre rappelle qu'aucune décision du Conseil d'État postérieure à ce jugement n'a validé à ce jour l'application d'un tel principe à l'ensemble des collectivités en dehors de Paris, Lyon et Marseille. En l'état, la règle selon laquelle le cabinet n'a pas vocation à gérer lui-même les services de sa collectivité doit s'appliquer⁹.

⁷ CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française, n° 329237.

⁸ CE, 16 septembre 2005, n° 280202.

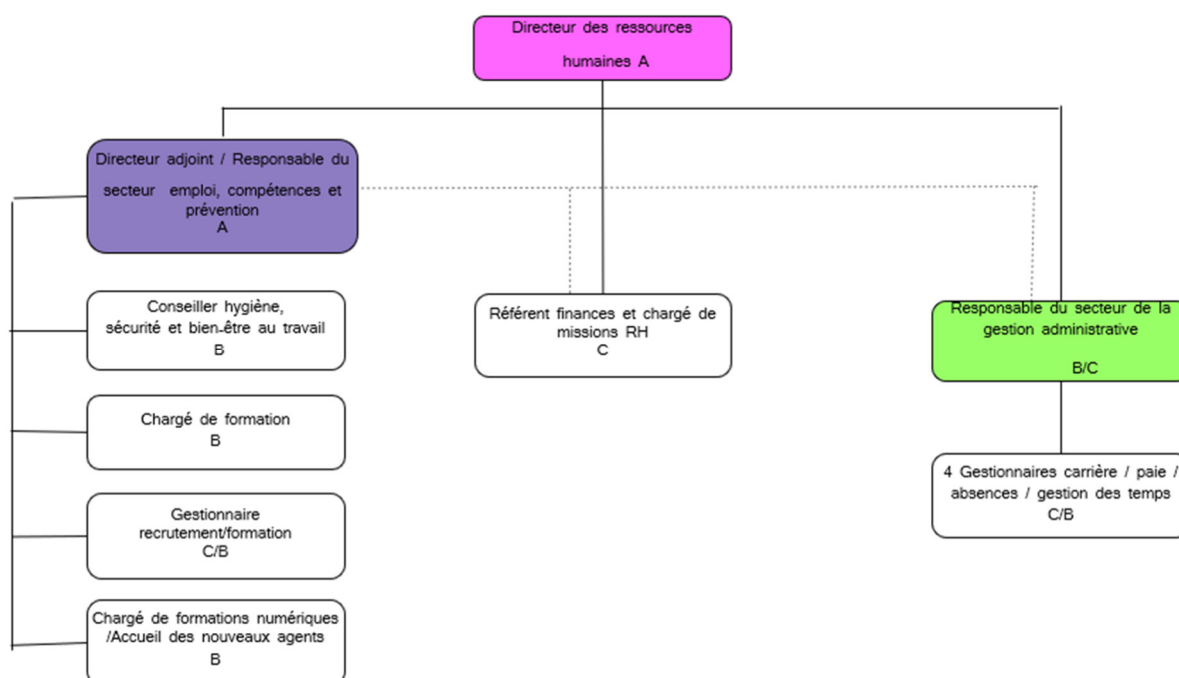
⁹ Réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales à la question écrite n° 20328, JO du Sénat, 18 mars 2021.

4.2 La fonction « ressources humaines »

4.2.1 Organisation et fonctionnement

Rattachée au pôle « fonctions supports », la direction des ressources humaines (DRH) compte 12 agents représentant 11,9 équivalents temps plein (ETP). Elle est organisée en deux secteurs. La responsable du secteur « emploi, compétences et prévention », également adjointe à la directrice, encadre quatre agents. La responsable du secteur « gestion administrative » supervise quatre gestionnaires des carrières, de la paie, des absences et du temps de travail. Enfin, un agent chargé du suivi budgétaire des ressources humaines et de missions transversales est directement rattaché à la directrice des ressources humaines.

Organigramme n° 2 : Direction des ressources humaines



Source : organigramme de la commune

Le système d'information des ressources humaines de la commune permet la gestion de la paie, de la carrière et des absences des agents. Les modules de suivi des formations et de réalisation des entretiens professionnels ne sont pas utilisés. La DRH a dans l'ensemble peu recours aux procédures dématérialisées, notamment pour la gestion des dossiers administratifs des agents.

La DRH dispose depuis 2022 d'un autre logiciel dédié au pilotage de la masse salariale. Cet outil permet de réaliser des analyses rétrospectives et prospectives et de suivre chacune des composantes des charges de personnel. Le service estime toutefois que les projections ne sont pas complètement fiables en raison notamment de paramètres qui ne sont pas pris en compte dans les lignes de paie ou d'agents contractuels permanents qui n'apparaissent pas sur la bonne rubrique. Le logiciel n'est donc pas encore utilisé pour la budgétisation. La DRH a fait part de ces difficultés à l'éditeur.

En attendant la résolution de ces problèmes, le pilotage de la masse salariale est réalisé au moyen d'extractions mensuelles du système d'information des ressources humaines retraitées sur un tableur. Un contrôle manuel de la paie est en outre effectué chaque mois par comparaison avec les traitements versés le mois précédent.

4.2.2 Les documents de référence

Introduites par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines de la commune, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. Elles doivent être élaborées avant le 31 décembre 2020 par l'autorité territoriale après avis du comité social territorial (CST), pour une durée maximale de six ans.

La commune a établi ses lignes directrices de gestion après avis du CST en février 2021. Elles recensent près de 50 actions à mener dans 5 grandes thématiques entre 2021 et 2026 : gestion des effectifs et des postes, formation, temps de travail, absentéisme et désinsertion professionnelle ainsi que promotion des agents. Un peu moins de la moitié de ces actions sont toutefois entrées en application en octobre 2023, les autres ne l'étant que partiellement, en cours de mise en œuvre ou abandonnées.

La chambre encourage la commune à rendre ses lignes directrices de gestion pleinement effectives, notamment en ce qui concerne les mesures relatives au temps de travail et à l'absentéisme dont le degré de réalisation est le plus faible. À défaut, il semble pertinent de s'interroger à mi-parcours sur l'opportunité et la capacité à réaliser l'ensemble des actions listées pour, le cas échéant, proposer une révision de ces lignes directrices de gestion après consultation du CST.

Bien qu'aucun texte ne l'exige, un règlement intérieur des services a été adopté en 2008. Il a vocation à informer les agents, en particulier les nouveaux arrivants, des règles applicables au sein des services. Le règlement n'a pas été actualisé depuis son adoption. Il ne mentionne pas les références juridiques essentielles les plus récentes, telles que la loi de transformation de la fonction publique ou le code général de la fonction publique (CGFP). De même, il évoque à plusieurs reprises le comité d'hygiène et de sécurité ainsi que le comité technique paritaire, instances représentatives du personnel qui ont depuis été réformées. La commune gagnerait à mettre à jour son règlement intérieur sur ces points.

Selon les articles L. 4121-3, R. 4121-1 et R. 4121-2 du code du travail, les employeurs publics sont tenus d'évaluer les risques professionnels, physiques et psychosociaux auxquels leurs agents sont exposés et de les répertorier dans un document unique d'évaluation des risques professionnels. Cette évaluation vise à mettre en œuvre des actions de prévention en réponse aux risques identifiés.

La commune n'a pas établi ce document. La chambre régionale des comptes rappelle que l'absence d'élaboration et de mise à jour annuelle du document unique d'évaluation des risques professionnels est punie de l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe¹⁰. Cette carence peut engager la responsabilité pénale et civile de l'autorité territoriale¹¹.

¹⁰ Article R. 4741-1 du code du travail.

¹¹ Circulaire ministérielle du 28 mai 2013.

Recommandation régularité n°5 : Élaborer le document unique d'évaluation des risques professionnels, conformément aux articles R. 4121-1 et R. 4121-2 du code du travail.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique que la conseillère de prévention a pour mission d'engager l'élaboration de ce document en 2024.

4.3 Les effectifs

4.3.1 Des données sur les effectifs à fiabiliser

L'analyse des effectifs de la commune peut être effectuée à partir de plusieurs sources : l'état du personnel annexé aux documents budgétaires, les données transmises par la commune à la demande de la chambre, les ROB et les rapports sur l'état de la collectivité, devenus rapport social unique depuis 2020.

Plusieurs obstacles empêchent d'obtenir le décompte exact des effectifs permanents de la commune. Qu'il s'agisse des effectifs physiques ou exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT), leur nombre n'est pas le même selon la source utilisée. Ainsi, le rapport social unique dont les données sont reprises dans les ROB recense 446 agents permanents au 31 décembre 2021, contre 465 dans les données transmises à la demande de la chambre pendant ce contrôle. L'annexe du compte administratif de 2021 dénombre quant à elle 427,51 ETPT au 31 décembre, contre 440,64 dans le tableau des effectifs par statut et catégorie d'emploi et 432,04 dans le tableau des effectifs par filières.

Ces écarts récurrents et parfois significatifs révèlent une connaissance des effectifs imparfaite et à améliorer. L'exactitude des informations étant un préalable au bon pilotage de la masse salariale et à la gestion des ressources humaines, les données des effectifs doivent être fiabilisées.

Recommandation performance n°1 : Fiabiliser les données sur les effectifs issues du système d'information des ressources humaines.

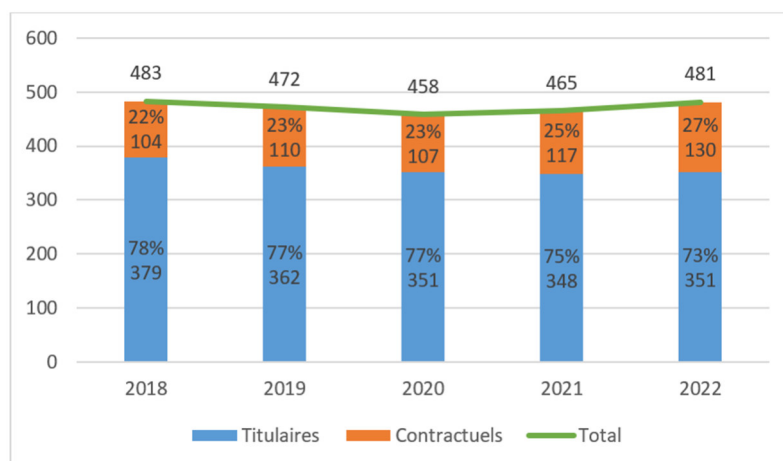
4.3.2 Analyse des effectifs

4.3.2.1 Évolution des effectifs

L'analyse suivante s'appuie sur les données transmises par la direction des ressources humaines sur les effectifs ventilés par catégories hiérarchiques (A, B et C). La commune emploie 481 agents permanents au 31 décembre 2022 correspondant à 431,74 ETPT. Les effectifs physiques sont globalement équivalents en 2022 à ceux de 2018, y compris en tenant compte du transfert de 9 agents de la commune à son CCAS.

Le nombre d'agents titulaires diminue de 7 % au cours de la période tandis que celui des contractuels augmente de 25 %. La commune explique cette évolution par une difficulté à recruter des fonctionnaires pour pourvoir les postes vacants.

Graphique n° 3 : Effectifs physiques au 31 décembre



Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la commune

Le nombre d'agents de catégorie C diminue de 11 % tandis que celui de catégorie B augmente de moitié. Cette évolution provient en partie du reclassement en catégorie B des 29 auxiliaires de puériculture au 1^{er} janvier 2022, qui relevaient auparavant de la catégorie C.

Tableau n° 14 : Effectifs physiques par catégorie

	2018			2022		
Catégorie	A	B	C	A	B	C
Titulaires	29	53	297	32	71	248
Contractuels	5	17	82	7	33	90
Totaux	34	70	379	39	104	338
	483			481		

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la commune

Le suivi des effectifs est réalisé au moyen d'un tableau interne. En outre, une commission associant des élus et des cadres administratifs se réunit chaque mois pour arbitrer les sujets de recrutement, de remplacement et de réorganisation des services.

4.3.2.2 L'emploi de personnes en situation de handicap

En application de l'article L. 351-1 du CGFP, la commune est tenue d'employer au moins 6 % de travailleurs en situation de handicap dans l'effectif global de ses agents. Cette obligation peut également être respectée par le versement d'une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Ce taux d'emploi a tendance à s'améliorer dans la commune, passant de 4,26 % en 2018 à 4,90 % en 2022. En tenant compte des dépenses déductibles destinées à favoriser l'accueil, l'insertion ou le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés, la contribution annuelle au fonds a diminué sur la même période, passant de 27 981 € à 10 577 €. La chambre encourage la commune à poursuivre ses efforts d'inclusion des personnes en situation de handicap.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique vouloir renforcer cette politique en nouant notamment des partenariats avec des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) locaux. Si cette mesure témoigne d'un souci d'inclusion des personnes en situation de handicap, la chambre observe qu'elle n'aura pas d'incidence sur le taux d'emploi des travailleurs handicapés dans la commune. Le recours à la sous-traitance n'est en effet pas comptabilisé dans le calcul de ce taux. En outre, la commune a recruté le 1^{er} janvier 2024 un agent en situation de handicap dans le cadre d'un stage de six mois. Si ce contrat ne permettra pas d'augmenter durablement l'emploi de travailleurs handicapés, la commune entend poursuivre les recrutements de cette nature.

4.3.3 Les emplois fonctionnels

La commune s'est dotée de trois emplois fonctionnels après délibérations du conseil municipal. Ces postes sont occupés par le directeur général des services et deux directeurs généraux adjoints.

Dans les communes de moins de 40 000 habitants, ces emplois fonctionnels doivent être pourvus par des fonctionnaires par la voie du détachement. Or, un directeur général adjoint a été directement recruté en qualité de contractuel en mai 2022. La commune justifie cette situation par l'absence de candidatures d'agents titulaires répondant aux exigences du poste. La chambre relève que cette nomination en deçà du seuil démographique requis n'en reste pas moins irrégulière en raison de la nature de l'emploi exercé.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique que l'agent concerné a quitté les effectifs le 31 décembre 2023. La commune veillera à pourvoir le poste vacant de directeur général adjoint par un fonctionnaire.

4.4 Le temps de travail

4.4.1 Les modalités d'organisation du temps de travail

Le précédent rapport d'observations définitives concernant la commune, publié en 2017, avait constaté que le temps de travail effectif des agents était inférieur de 45 heures à la durée légale de 1 607 heures annuelles de travail.

Un nouveau règlement relatif au temps de travail, adopté le 2 février 2022, définit trois régimes de durée de travail hebdomadaire. Le régime de droit commun est de 37 heures par semaine. Les aides à domicile à temps complet travaillent 35 heures et les chefs de service et directeurs 39 heures.

Tous les agents travaillent en horaires variables, à l'exception des agents de terrain du centre technique municipal et du service « environnement et espaces extérieurs » qui ont des horaires fixes. Comme l'avait recommandé la chambre dans son dernier rapport¹², la commune s'est dotée en 2021 d'un système automatisé de l'enregistrement du temps de travail. Le pointage à partir du poste informatique ou d'une badgeuse concerne actuellement 192 agents des services administratifs et techniques. En cours de déploiement dans les établissements d'accueil de la petite enfance, il doit à terme s'appliquer à tous les agents.

Enfin, le protocole de 2022 met un terme à la quasi-totalité des régimes dérogatoires à la durée légale de travail. Les régimes des droits à congés annuels et d'aménagement et récupération du temps de travail, fonction des cycles hebdomadaires de travail, sont désormais réguliers.

Il subsiste toutefois une dérogation à la durée légale de travail liée au régime de la prime de départ à la retraite. Ce dispositif autorise les agents à partir jusqu'à 4 mois et 2 semaines avant la date effective de la retraite. Le nombre de jours de travail perdus en raison de ce motif s'est élevé à 272 en 2021 et 123 en 2022.

Recommandation régularité n°6 : Supprimer les congés de départ anticipé à la retraite conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que les congés de départ anticipé à la retraite seront supprimés avant la fin de l'année 2024.

4.4.2 Les absences

4.4.2.1 Le régime des autorisations spéciales d'absence

Indépendamment des congés annuels, les articles L. 622-1 et suivants du CGFP définissent les autorisations d'absence dont peuvent bénéficier les agents publics en raison de la parentalité, d'événements familiaux ou pour accomplir certaines missions externes à leur poste. En l'absence de décret précisant le régime applicable dans la fonction publique territoriale, il revient à la commune de déterminer ces autorisations d'absence et leur durée.

Le régime appliqué dans le cadre du nouveau règlement sur le temps de travail prévoit une large série de motifs pouvant autoriser l'absence de l'agent, tels que le mariage ou le pacte civil de solidarité (PACS), le décès ou la grave maladie d'un proche, la maternité y compris l'allaitement, le déménagement ou le don du sang. Les motifs et durées des autorisations d'absences n'apparaissent globalement pas disproportionnés eu égard à celles généralement appliquées dans la fonction publique d'État.

¹² <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/commune-dacheres-yvelines>

S'agissant des événements familiaux, un seul jour est toutefois accordé pour le PACS de l'agent, contre 6 jours en cas de mariage. En ce qui concerne le décès d'un enfant, 6 jours ouvrables sont accordés, alors que l'article L. 622-2 du CGFP fixe ce droit à 12 jours ouvrables depuis le 21 juillet 2023, période étendue à 14 jours notamment lorsque l'enfant était âgé de moins de 25 ans. Dans ce dernier cas, une autorisation d'absence complémentaire de 8 jours est accordée. La chambre invite la commune à actualiser son règlement sur le temps de travail sur ce point.

A la faveur du présent rapport, le maire indique que le nouveau régime relatif aux jours accordés en cas de décès d'un enfant malade est désormais appliqué. Le règlement intérieur sur le temps de travail sera mis en conformité d'ici à la fin de l'année 2024. En outre, le nombre de jours octroyés en cas de PACS ou de mariage sera harmonisé cette année après une étude comparative des régimes appliqués dans les communes voisines.

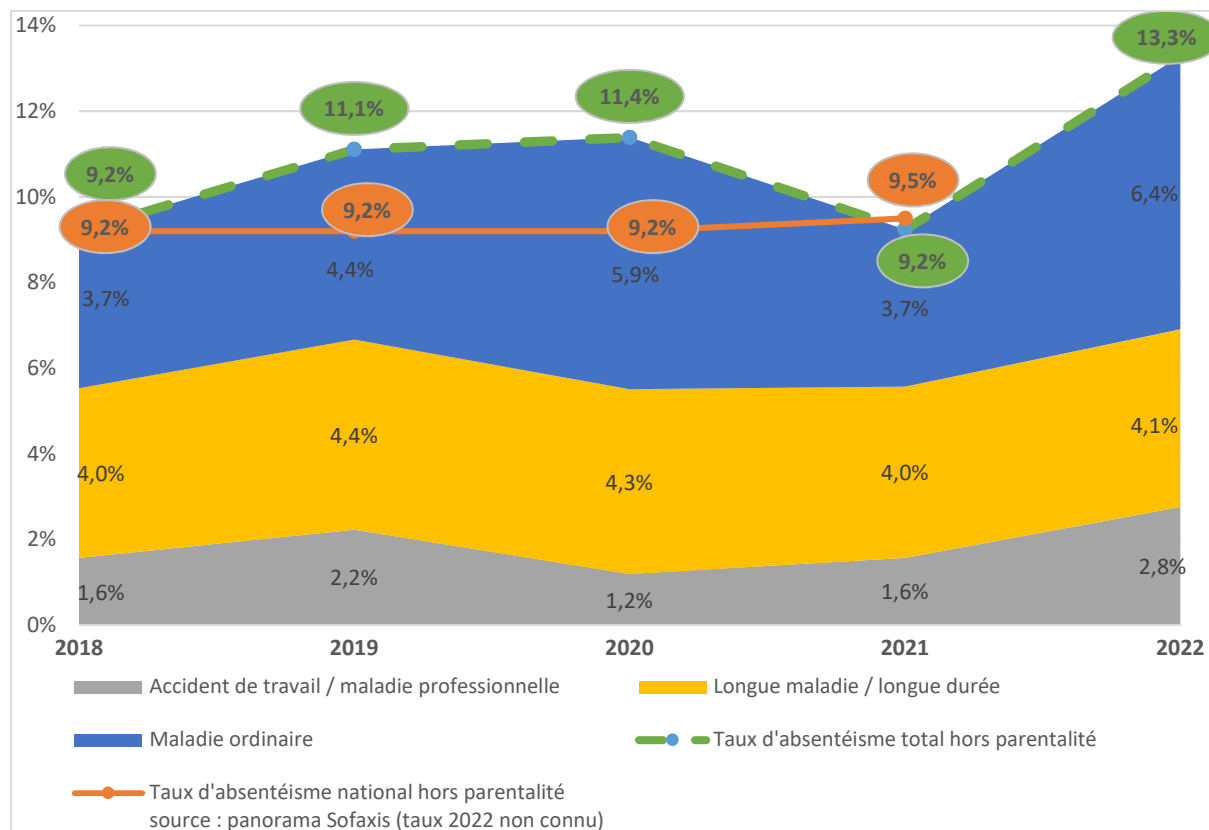
4.4.2.2 Un absentéisme élevé

Le logiciel « ressources humaines-RH » enregistre les jours d'absence du personnel en précisant leur motif : congés, autorisations spéciales d'absence, formation, maternité, maladie, accident du travail, etc. À partir de ces données, la mesure de l'absentéisme¹³ permet d'apprécier le coût des absences non prévisibles et leur impact sur le bon fonctionnement des services.

Le taux d'absentéisme (hors parentalité) apparaît plus élevé à Achères que dans la moyenne des collectivités territoriales. Les journées de travail perdues pour cause d'absentéisme sont passées de 13 306 à 18 158 entre 2018 et 2022, soit une augmentation de 36 %. Les 57 équivalents temps plein perdus en 2022 pour cause d'absentéisme représentent un coût estimé à 2,3 M€ sur ce seul exercice.

¹³ L'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail définit l'absentéisme comme « toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradations des conditions de travail entendus au sens large : les ambiances physiques mais aussi l'organisation du travail, la qualité de la relation d'emploi, la conciliation des temps professionnels et privés, etc. ».

Graphique n° 4 : Taux d'absentéisme hors parentalité



Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la commune

L'absentéisme augmente tout particulièrement en 2022 où il atteint 13,3 %. La dégradation de la situation est principalement imputable aux arrêts pour maladie ordinaire.

La commune doit rester vigilante concernant l'évolution défavorable de l'absentéisme, en raison de son coût élevé pour ses finances et de la désorganisation des services qu'il engendre. Les facteurs à l'origine de l'absentéisme tels que l'usure professionnelle, le vieillissement des agents et le mal être au travail doivent faire l'objet d'une réponse appropriée.

À ce titre, la commune a notamment réalisé un audit des risques psychosociaux en 2018 qui a permis d'identifier des axes d'amélioration, tels que la communication interne, la promotion d'une culture « RH », les conditions de travail ou les relations entre agents et encadrants. Une conseillère de prévention a été recrutée en 2022 et une cellule de lutte contre le harcèlement a été mise en place. Afin de faciliter la reconversion des agents qui ne sont plus aptes à accomplir leurs missions, la commune envisage également d'adopter un module de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences proposé par le centre interdépartemental de gestion de la grande couronne. Il permettra d'identifier les compétences transposables d'un métier à un autre.

Enfin, les lignes directrices de gestion comportent un volet sur l'absentéisme et la prévention de la désinsertion professionnelle. Sa mise en œuvre incomplète à ce jour doit constituer une priorité.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune convient de la nécessité de renforcer la stratégie de lutte contre l'absentéisme. À cette fin, la feuille de route de la conseillère de prévention pour 2024 prévoit une série de mesures visant à mieux identifier les services les plus affectés par ce phénomène selon ses différents motifs, proposer un plan d'action et actualiser les lignes directrices de gestion sur ce volet.

4.5 Le régime indemnitaire

4.5.1 Le régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

La commune a adopté le régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) par une délibération du 13 février 2018, avec effet au 1^{er} mars 2018.

Le Rifseep s'applique à l'ensemble du personnel, à l'exception des agents de droit privé, des collaborateurs de cabinet, des agents de la police municipale, des agents vacataires et des assistantes maternelles qui n'y sont pas éligibles. Il représente en moyenne 24,2 % de la rémunération des agents titulaires en 2022. Cette proportion est stable depuis 2018 où elle constituait 23,7 % de leur rémunération.

Le régime ne comprend qu'une part fixe, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée aux fonctions exercées et à l'expérience acquise. Les modalités de calcul de cette indemnité ont été définies finement par une pesée des postes qui attribue des points selon une série de critères et sous-critères professionnels.

Le complément indemnitaire annuel (CIA), part variable et facultative qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, n'est pas versé aux agents. La délibération instaurant le Rifseep crée le CIA mais renvoie la définition des modalités de calcul et de versement à une commission de suivi du régime indemnitaire en 2021 qui ne s'est pas réunie à ce jour. Or, le versement du CIA n'est facultatif qu'à titre individuel. La commune ne peut priver l'ensemble de ses agents de son versement¹⁴. La chambre invite la commune à fixer dans une nouvelle délibération un montant plafond pour le CIA pour chaque groupe de fonctions, qui ne peut être nul.

En outre, afin de limiter l'absentéisme ou, du moins, son incidence financière, le régime indemnitaire est supprimé pour les agents cumulant plus de 30 jours d'arrêts pour maladie ordinaire durant l'année civile. Les autres motifs d'absence n'affectent pas le régime indemnitaire. Dans la mesure où ces dispositions sont plus favorables que celles dont bénéficient les fonctionnaires de l'État, elles ne sont pas régulières. L'IFSE doit ainsi être supprimée en cas de congé de longue maladie ou de longue durée¹⁵. Elle ne peut être maintenue que dans les mêmes proportions que le traitement s'agissant des maladies ordinaires et accidents et maladies professionnelles. La chambre invite la commune à réviser son régime indemnitaire de manière à respecter le principe de parité avec la fonction publique d'État.

¹⁴ Réponse ministérielle à la question écrite n° 703, JO de l'Assemblée nationale, 28 novembre 2017.

¹⁵ Conseil d'État, 3^{ème} chambre, 22 novembre 2021, 448779.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune affirme que le Rifseep sera revu en 2024 pour une entrée en vigueur en 2025. L'IFSE sera modulée en fonction des différents motifs d'absentéisme, y compris de longue durée. Un CIA doit également être mis en place à l'issue de la refonte du régime indemnitaire.

4.5.2 Deux primes au fondement juridique fragile

La commune verse une prime de départ à la retraite aux agents quittant la collectivité pour bénéficier de leur pension de vieillesse. Le montant de la prime correspond au traitement indiciaire de l'agent. Il croît en fonction de la durée de service accomplie dans la commune. La prime peut ainsi représenter jusqu'à 4 mois et 2 semaines du traitement de l'agent concerné pour 32 années et plus d'emploi au sein de la commune. Entre 2018 et 2022, 40 agents ont perçu cette prime, pour un montant total de 281 419 €. Si le montant moyen versé aux agents s'élève à environ 7 000 €, il a pu atteindre environ 16 000 € en 2021.

De même, la commune verse une prime de fin d'année à ses agents d'un montant total de près de 435 000 € en 2022.

Si par principe, la commune ne peut instituer un régime indemnitaire plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État, le maintien de telles primes demeure néanmoins possible si elles constituent un avantage collectivement acquis au sens de l'article L. 714-11 du CGFP. Pour ce faire, elles doivent avoir été instituées avant la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et avoir été inscrites au budget de la collectivité.

Ces primes étaient autrefois versées par le comité des œuvres sociales du personnel. La commune n'a pas été en mesure de produire une délibération entérinant leur maintien avant 1984. Ce n'est que par une délibération du 24 avril 1997 que la commune a inscrit ces primes à son budget. En l'absence de tout autre document produit, la chambre ne peut vérifier si les conditions de versement initiales de ces primes ont été maintenues. En outre, les critères d'octroi de la prime de fin d'année ont été modifiés par une délibération du 20 octobre 2011. Même si cette révision ne porte que sur le temps de présence durant l'année des agents bénéficiaires, elle n'est pas régulière.

Afin d'écarter tout risque juridique, la chambre invite la commune à supprimer ces deux primes. Si elle le souhaite, elle peut réallouer leurs montants dans le Rifseep et notamment dans le CIA¹⁶ qu'elle doit instaurer.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique qu'elle entend se prononcer d'ici la fin du premier semestre 2024 sur le devenir de la prime de départ à la retraite, dont une partie de l'enveloppe budgétaire annuelle pourrait éventuellement servir à des actions en faveur de la qualité de vie au travail.

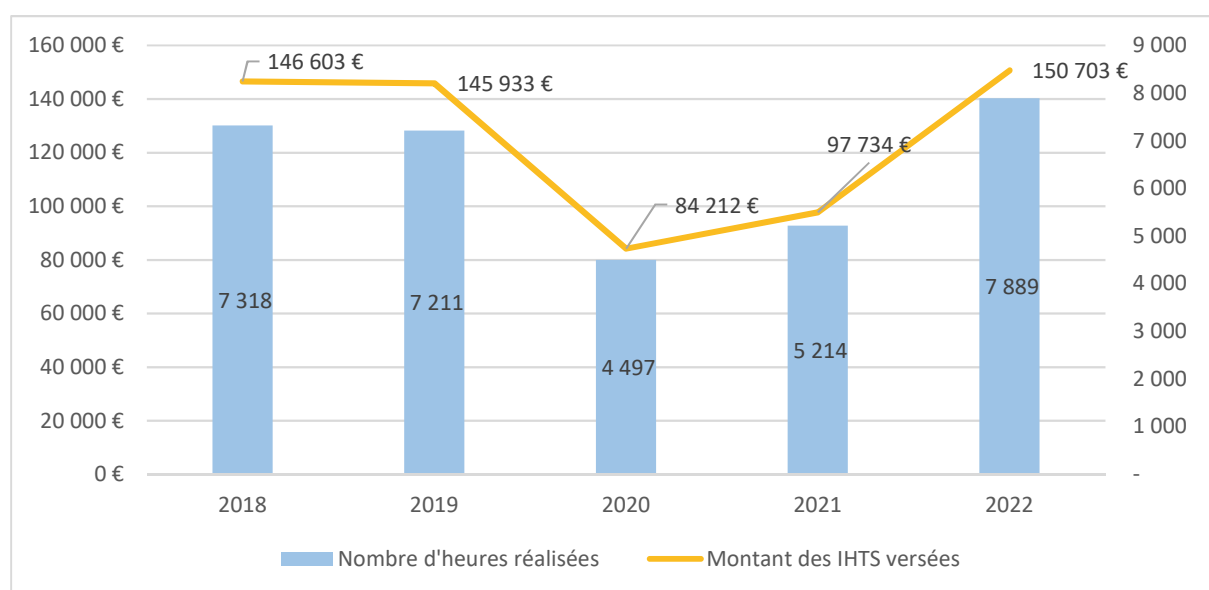
¹⁶ Sur la suppression de la prime de départ à la retraite, voir la réponse à la question parlementaire n° 38145 du 13 avril 2021, Assemblée nationale, 15^e législature.

4.5.3 Les heures supplémentaires

Les indemnités horaires pour travail supplémentaire (IHTS) rémunèrent les heures supplémentaires de travail effectif effectuées sur demande de l'autorité territoriale et dépassant la durée du cycle de travail défini dans la collectivité.

Les IHTS représentent dans la commune en moyenne 0,8 % de la masse salariale sur la période, hors exercices 2020 et 2021 affectés par la crise sanitaire et hors assistantes maternelles. Ce résultat proche de la moyenne de 0,7 % constatée par la Cour des Comptes¹⁷ dans la fonction publique territoriale est au même niveau en début et fin de période contrôlée.

Graphique n° 5 : Volume et montant des heures supplémentaires indemnisées hors assistantes maternelles



Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la commune

Les conditions de réalisation et d'indemnisation des heures supplémentaires sont définies par une délibération du 4 décembre 2003 dont les dispositions sont en partie caduques et incomplètes. Si ces heures peuvent être réalisées par des agents titulaires ou contractuels, seul le personnel de catégorie C et B, jusqu'à l'indice brut 380 inclus pour ce dernier, peut y prétendre. Cette définition n'est pas suffisamment précise. La délibération doit en effet lister les emplois dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires, conformément au décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁷ Les heures supplémentaires dans la fonction publique, Cour des Comptes, octobre 2020.

En outre, la limitation de la rémunération des heures supplémentaires aux agents de catégorie B dont l'indice est au plus égal à 380 a été supprimée en 2007¹⁸. Si la commune applique bien cette nouvelle disposition, elle n'a cependant pas mis à jour sa délibération.

La chambre invite la commune à actualiser sa délibération et à définir la liste des emplois pouvant réaliser des heures supplémentaires conformément à la réglementation.

Le contrôle sélectif réalisé lors du contrôle de la chambre n'a pas révélé de situation suggérant un recours excessif au dispositif des heures supplémentaires indemnisées. Les cas de dépassement du plafond mensuel de 25 heures sont assez peu nombreux et en général ponctuels, sauf pour les agents de la police municipale. La chambre régionale des comptes rappelle néanmoins que le dépassement de ce plafond ne peut se faire que dans les conditions prévues par la délibération et doit faire l'objet d'une information des représentants du personnel au CST.

Quelques cas de rémunération d'heures supplémentaires sur la base d'un même volume durant plusieurs mois consécutifs interpellent. Après échange avec la DRH et étude du dossier administratif des agents concernés, il s'avère que des heures supplémentaires ont pu être versées forfaitairement et même constituer un complément de rémunération indu négocié lors du recrutement. Aussi, la chambre régionale des comptes rappelle que les heures supplémentaires doivent correspondre à un travail effectif à la demande du chef de service.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique que la délibération sur les heures supplémentaires doit être actualisée en 2024 conformément aux préconisations de la chambre. Il précise également que la refonte de l'IFSE permettra de mettre un terme à la forfaitisation des heures supplémentaires. La chambre invite la commune à ne pas attendre cette échéance et à mettre un terme à cette pratique sans délai.

4.6 Les véhicules de fonction

Le directeur général des services et un directeur général adjoint disposent d'un véhicule de fonction. Cet avantage en nature soumis à imposition et cotisation est bien mentionné sur leurs bulletins de paie.

Si la commune a adopté en 2015 un règlement d'utilisation des véhicules, la chambre régionale des comptes rappelle qu'une délibération annuelle doit définir les conditions de ces mises à disposition comme le prévoit l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique qu'elle veillera à délibérer chaque année sur les avantages en nature de la direction générale, incluant notamment les véhicules de fonction.

¹⁸ Cf. décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007.

4.7 Le dialogue social

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 vise à simplifier le dialogue social entre les agents publics et leur administration en réduisant le nombre d'instances représentatives. Elle entend également le rendre plus souple pour mieux répondre aux besoins des agents en promouvant un recours accru à la négociation.

4.7.1 Les instances du dialogue social

Une délibération du 18 mai 2022 crée au 1^{er} janvier 2023 un CST commun entre la commune et son CCAS. Une délibération du même jour en fixe la composition et met en place en son sein une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail. Ces deux organes se substituent au comité technique et au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Si la commune indique que cette réforme n'a pas sensiblement modifié l'exercice du dialogue social, les délégués du personnel estiment que les sujets relatifs à la santé et la sécurité au travail sont relégués au second plan depuis qu'ils sont traités par une simple formation spécialisée du CST et non plus par une instance dédiée avec ses propres représentants.

La commune organise des réunions préparatoires aux CST. Elles réunissent une partie des représentants du personnel, des élus, le directeur général des services et la directrice des ressources humaines. Cette instance informelle permet de fluidifier les échanges avec les syndicats et de traiter en amont les sujets les plus sensibles. Les représentants du personnel sont également reçus à leur demande par l'élu délégué aux ressources humaines et la DRH.

4.7.2 Les moyens mis à disposition des syndicats

Les moyens mis à disposition des deux syndicats représentatifs sont définis dans un protocole syndical renouvelé en 2023. Il prévoit la jouissance d'un local servant de bureau équipé du matériel informatique nécessaire à l'activité syndicale. Il précise également les autorisations spéciales d'absence, crédits d'heures et décharges d'activité de service auxquels ont droit les représentants du personnel.

Les droits d'absence effectivement mobilisés au titre de ces différents motifs ne sont toutefois pas comptabilisés alors même que le logiciel RH le permet. La chambre invite la commune à suivre les droits d'absence utilisés par les syndicats afin de garantir le respect de l'article 14 du décret du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale.

4.7.3 La dynamique et le contenu du dialogue social

La loi de transformation de la fonction publique n'a pas créé d'élan pour la négociation collective. Le protocole sur le temps de travail de 2018, antérieur donc à cette loi, est le seul accord signé entre la commune et les représentants du personnel.

Si les lignes directrices de gestion n'ont pas renouvelé la conduite du dialogue social, la commune indique que leur élaboration a permis d'engager une réflexion sur son attractivité et de modifier certaines procédures, notamment en matière de recrutement.

Il est difficile d'apprécier objectivement l'évolution du climat social. Le recensement des jours de grève dans le logiciel RH est très incomplet. La commune n'est pas en mesure de préciser les jours de grèves relevant d'un mot d'ordre national ou local.

Afin d'assurer un meilleur suivi du dialogue social, la chambre invite la commune à recenser systématiquement les jours de grève.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Plusieurs irrégularités ont été relevées concernant l'organisation du cabinet du maire, le recrutement sur emplois fonctionnels et le régime indemnitaire. Si le temps de travail des agents est désormais proche de la durée légale, les congés de départ à la retraite ne peuvent être maintenus.

La commune doit porter une attention particulière à la montée de l'absentéisme et adopter sans tarder le document unique d'évaluation des risques professionnels. Elle doit enfin améliorer le suivi de ses effectifs et des motifs d'absence dans son système d'information.

5 LA TRANSITION ECOLOGIQUE

L'accord de Paris adopté en 2015 par 193 États vise à contenir la hausse des températures à + 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels d'ici à la fin du siècle, sachant qu'au-delà de 2 °C d'augmentation, les scientifiques estiment que le changement climatique aura des conséquences profondes et irréversibles sur les équilibres de la planète. À cette fin, l'Union européenne a défini un objectif contraignant de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à 1990, premier jalon avant la neutralité carbone en 2050. La stratégie nationale bas-carbone de la France doit être prochainement révisée pour tenir compte de ces objectifs ambitieux. Le secteur privé et le secteur public, à tous les niveaux, doivent participer à la mise en œuvre de ce plan d'action.

La chambre régionale des comptes a étudié plus particulièrement l'action de la commune visant à atténuer le changement climatique, c'est-à-dire toute mesure ayant pour effet de diminuer ses émissions de gaz à effet de serre.

5.1 La transition écologique et son pilotage

5.1.1 Les enjeux environnementaux du territoire

Si le changement climatique n'est pas une problématique spécifique à la commune d'Achères, son territoire présente des enjeux environnementaux particuliers. Une partie importante des sols a été polluée par l'épandage des eaux usées parisiennes tout au long du XX^e siècle et par l'exploitation encore en cours de carrières de granulats. Située en bordure de Seine, une grande partie du territoire est également classée en zone inondable par le plan de prévention des risques inondables. L'état de catastrophe naturelle lié à des inondations a ainsi été reconnu à quatre reprises depuis 1992. La commune estime que les zones naturelles inondables non constructibles ont vocation à devenir des réservoirs de biodiversité.

Si la commune a bien identifié ces risques, elle doit veiller à mieux en informer le citoyen conformément à l'article L. 125-2 du code de l'environnement. Le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) qui doit être révisé au minimum tous les cinq ans et porté à la connaissance du public par tout moyen approprié pourrait être affiché sur son site internet. Cette rubrique pourrait être élargie aux nouveaux risques climatiques liés notamment aux vagues de chaleur.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique qu'en complément de son affichage sur le site internet de la commune, le DICRIM actualisé en 2023 sera diffusé dans le magazine de la ville et fera l'objet, dans les prochains mois, d'une vidéo pédagogique.

5.1.2 Un pilotage insuffisant de la transition écologique

La commune ne s'est pas dotée d'une gouvernance particulière en matière de transition écologique. Trois conseillers municipaux bénéficient de délégations tout ou partie liées à cette thématique : celle du « cadre de vie, de l'urbanisme, des grands projets et du développement durable », celle des « collectes, du tri et de la valorisation des déchets » et celle des « transports, de la vie économique, de l'emploi et des mobilités ». Il n'existe pas d'élu référent portant une vision globale sur la transition écologique. De même, cette thématique apparaît comme un sujet encore secondaire au sein de la commission municipale « urbanisme, travaux et environnement ».

L'administration communale n'a pas revu son organisation, son fonctionnement et son action au regard des enjeux en matière de transition écologique. Les agents de direction ont certes participé à une fresque du climat en 2022, mais ces ateliers n'ont pas été déclinés à l'ensemble du personnel, dont la sensibilisation et la mobilisation est pourtant essentielle. Il n'existe pas non plus de référent en matière de transition écologique. Cette fonction pourrait être créée ou du moins identifiée au sein d'un poste existant afin de décliner cette thématique transversale dans l'ensemble des services et de veiller à la cohérence des actions menées dans ce domaine.

La commune n'a pas non plus défini une stratégie en matière de transition écologique. Elle ne figure sur aucun document de pilotage. Si la commune indique veiller à ce que chaque projet s'inscrive dans une démarche de développement durable, notamment sur le plan urbanistique, cette méthode d'action au cas par cas offre peu de visibilité et de garanties sur sa capacité à répondre aux enjeux de la transition écologique.

Une démarche globale dont l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 requiert que chaque politique publique soit arbitrée en prenant en compte cette problématique. Les obligations qui s'imposent à la commune en matière de maîtrise des consommations d'énergie, de rénovation de son patrimoine bâti ou de renouvellement de son parc automobile rendent nécessaire la définition d'une vision cohérente et pluriannuelle. Des lignes directrices claires doivent être partagées entre les élus et les services communaux.

Recommandation performance n°2 : Structurer le pilotage de la transition écologique et définir les orientations stratégiques en la matière.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune souscrit à cette recommandation. C'est ainsi que la réalisation par la majorité municipale d'une fresque du climat prévue le 23 mars 2024 est susceptible d'améliorer le portage politique de la transition écologique. S'agissant du pilotage administratif de cette politique, le maire n'envisage pas de désigner un référent parmi les agents en poste. Il entend néanmoins élaborer un schéma directeur énergétique immobilier qui permettra de définir les priorités de la commune en matière de rénovation thermique.

5.2 La gestion des fluides

La population étant inférieure au seuil requis, la commune n'est pas soumise à l'obligation de réaliser un bilan de ses émissions de gaz à effet de serre prescrite par l'article L. 229-25 du code de l'environnement. La communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise dont elle est membre a toutefois établi ce bilan dans le cadre de son plan climat-air-énergie territorial élaboré en 2016. L'échelle de référence étant le territoire de la communauté urbaine, le bilan propre à la commune n'est pas connu.

La commune réalise un suivi de ses consommations d'électricité et de gaz à partir des relevés de facturation. Depuis 2020, ces données sont centralisées sur un espace en ligne pour tous les fournisseurs. Lors de la réception des factures, les agents de la commune effectuent des relevés de compteurs pour s'assurer de la conformité entre les fluides facturés et ceux réellement consommés. Le suivi et l'étude des consommations se sont améliorés depuis avril 2022. La commune a en effet souscrit un service d'analyse des données d'utilisation des fluides pour chaque site, doté d'un système d'alertes sur l'évolution de la consommation et de conseils personnalisés pour en optimiser l'usage.

Selon le rapport annuel établi par ce service, la consommation de gaz a diminué de 26 % et celle d'électricité de 3,5 % entre 2021 et 2022. Outre des interruptions de chauffe pour des raisons techniques, cette évolution favorable peut s'expliquer par le plan d'économie d'énergie mis en place par la commune. Dans un contexte de forte augmentation générale des prix du gaz et de l'électricité depuis le printemps 2022, ce plan s'est notamment traduit par une sensibilisation du personnel sur les bons gestes pour économiser la ressource et par la diminution de 1 à 2°C de la température dans les bâtiments communaux. Ces mesures ont été principalement dictées par un impératif de maîtrise des coûts dans un contexte de fragilité des finances communales. La chambre invite à pérenniser ces dispositions dans un objectif plus global de lutte contre le réchauffement climatique.

La commune ne connaît pas précisément son mix énergétique¹⁹ en dehors du gaz et de l'électricité. Certains bâtiments communaux sont reliés au réseau de chauffage urbain du bailleur social Domnis, notamment l'espace « Familles », l'école élémentaire « Henri Wallon » et l'école maternelle « Pauline Kergomard ». Les énergies renouvelables et de récupération sont également appelées à se développer. La future école biosourcée sera ainsi alimentée par la géothermie et le nouveau centre technique municipal sera équipé de panneaux photovoltaïques (cf. point 5.3.3).

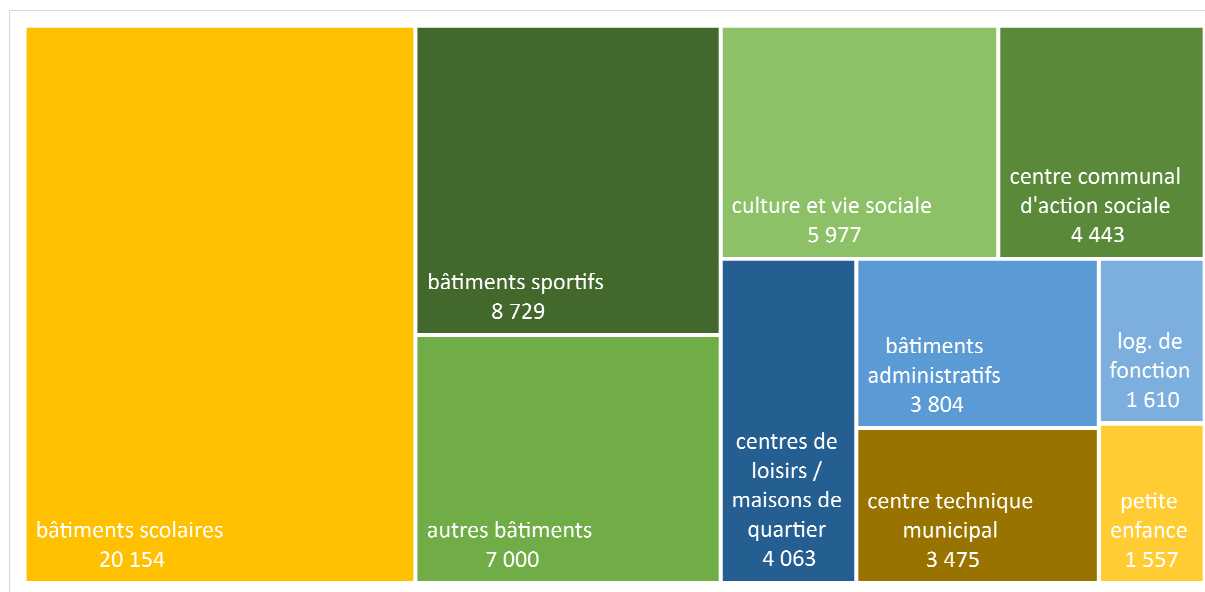
D'ici à 2030, la commune projette d'installer une centrale photovoltaïque de 12 à 16 hectares sur des carrières dont l'exploitation doit prochainement s'achever. La production potentielle d'électricité serait équivalente à la consommation de 30 % à 40 % des habitants de la commune. Dans le cadre de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et à l'issue d'une concertation des habitants à l'automne 2023, le conseil municipal a désigné le 7 novembre 2023 les terrains de la Carrière Grande Arche et de la Pièce de la Carrière Grande Arche comme zones d'accélération pour l'implantation de ces futures installations.

5.3 Le patrimoine bâti

5.3.1 La connaissance du patrimoine bâti

Le service « patrimoine » recense sur un tableur les sites sur lesquels la commune exerce ses activités, qu'elle en soit propriétaire ou locataire. Le fichier est mis à jour à chaque opération d'acquisition, de cession, de démolition d'un bien et de location ou libération d'un local. Selon les données communiquées à la chambre, cette occupation porte sur une surface d'environ 61 000 m², hors parcs de stationnement. La commune est propriétaire de 94 % de cette superficie. Les établissements scolaires y compris le service de restauration y afférent représentent le tiers de la surface occupée.

¹⁹ Il s'agit de la répartition des différentes sources d'énergies primaires consommées dans une zone géographique donnée.

Graphique n° 6 : Surface d'occupation du patrimoine, par nature d'activités

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la commune

Sans pouvoir se prononcer sur l'exhaustivité de ces données, la chambre relève des écarts dans la superficie de certains sites entre les données du tableur et celles renseignées dans le cadre du schéma directeur des énergies. Selon la commune, ces écarts pourraient provenir des unités de référence utilisées (surface hors d'œuvre nette, surface de plancher ou surface utile), dont les données ont été perdues. Les extractions du logiciel utilisé pour la gestion bâtimementaire n'ayant pas été communiquées, la chambre n'est pas en mesure de réconcilier ces données.

5.3.2 Les réponses aux obligations environnementales sur le patrimoine bâti

5.3.2.1 Les diagnostics de performance énergétique

Les bâtiments dont la surface est supérieure à 250 m² occupés par les services de la commune et les établissements recevant du public de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie doivent faire l'objet d'un diagnostic de performance énergétique affiché dans leur hall d'accueil, conformément à l'article R. 126-18 du code de la construction et de l'habitation.

Seuls les diagnostics relatifs à dix logements dédiés à l'hébergement d'urgence ont été réalisés. La chambre invite la commune à respecter cette obligation d'information du public.

5.3.2.2 Les systèmes d'automatisation et de contrôle

La commune est tenue d'équiper ses bâtiments tertiaires neufs et existants de systèmes d'automatisation et de contrôle²⁰ d'ici au 1^{er} janvier 2025. Ces dispositifs permettent de suivre, d'enregistrer et d'analyser la consommation énergétique de chaque bâtiment afin d'en optimiser l'usage. Certains équipements offrent la possibilité de centraliser les données et de piloter à distance la consommation énergétique. Tous les bâtiments dotés d'un chauffage, ventilation ou climatisation dont la puissance nominale est supérieure à 290 kW doivent être équipés de ces systèmes d'automatisation et de contrôle d'ici le 1^{er} janvier 2025. L'échéance est fixée au 1^{er} janvier 2027 pour les systèmes de plus de 70 kW.

La commune ne s'est pas encore équipée de systèmes d'automatisation et de contrôle. Afin de respecter l'échéance réglementaire au 1^{er} janvier 2025, elle s'est tournée vers une société spécialisée dans ce domaine en vue d'un déploiement du dispositif prévu en 2024.

5.3.2.3 Le décret dit « tertiaire »

Le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019, dit décret « tertiaire », précise les modalités de mise en œuvre de l'obligation de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire. Ces bâtiments de plus de 1 000 m² doivent réduire leur consommation d'énergie finale de 40 % d'ici 2030, 50 % d'ici 2040 et 60 % d'ici 2050 par rapport à une année de référence qui ne peut être antérieure à 2010²¹. Les consommations de référence devaient en outre être saisies sur la plateforme numérique de l'observatoire de la performance énergétique de la rénovation et des actions du tertiaire (OPERAT) de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie au plus tard le 31 décembre 2022.

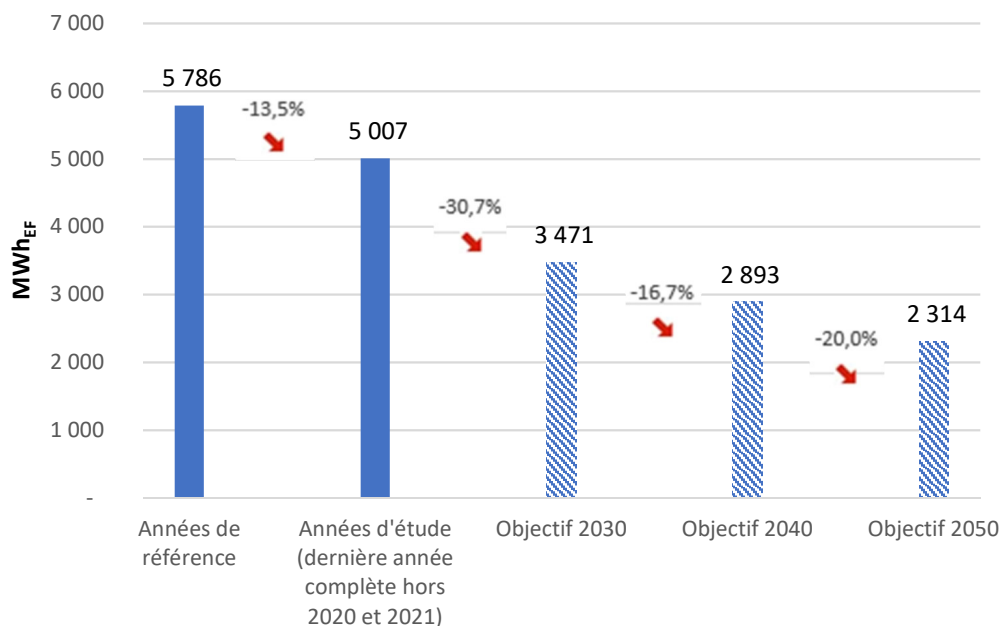
En réponse à ces obligations, la commune s'est dotée en 2022 d'un schéma directeur des énergies réalisé par un cabinet spécialisé. Selon l'étude menée dans ce cadre, 15 bâtiments représentant une surface d'environ 34 000 m² sont soumis au décret « tertiaire ». Ils ont tous fait l'objet d'un audit énergétique. Cette même société a renseigné les données de consommation des bâtiments sur la plateforme OPERAT. Un problème technique empêche toutefois la commune de valider ces données.

La consommation des bâtiments soumis au décret « tertiaire » s'établit à 5 007 MWh_{EF}²², dont les deux tiers environ proviennent des bâtiments scolaires. Elle doit diminuer de près de 2 700 MWh_{EF} d'ici à 2050.

²⁰ Décret n° 2023-259 du 7 avril 2023 relatif aux systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments tertiaires.

²¹ Article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation.

²² Mégawatt-heure en énergie finale. Il s'agit des consommations relevées au cours de la dernière année complète, hors 2020 et 2021.

Graphique n° 7 : Trajectoire de réduction des consommations d'énergie des bâtiments soumis au décret « tertiaire »

Source : chambre régionale des comptes, d'après le schéma directeur énergie de la commune

L'étude propose trois scénarios de travaux dont les gains énergétiques mais aussi les coûts de réalisation sont croissants :

- le premier scénario repose sur des travaux urgents, avec un retour sur investissement rapide, et des mesures de régulation des consommations d'énergie. Si son coût de 1 M€ est très faible, il ne permet d'atteindre aucun des objectifs de réduction des consommations d'énergie ;
- le deuxième scénario ajoute au précédent des mesures de rénovation globale du bâti et des équipements de consommation des énergies (chauffage, eau chaude sanitaire et éclairage). Son coût est estimé à 24 M€ ;
- le troisième scénario vise à exploiter tout le potentiel de réduction des consommations d'énergie et de décarbonation grâce à l'intégration d'énergies renouvelables. Il permet d'atteindre pratiquement l'objectif de 2050. Son coût total de 27 M€, soit environ 1 M€ par an en moyenne jusqu'à cette échéance semble cependant difficilement soutenable au regard de la situation financière de la commune.

Si cette étude a le mérite de proposer une feuille de route claire pour réduire la consommation d'énergie des bâtiments aux différentes échéances du décret « tertiaire », la commune n'a pas encore décidé de la stratégie qu'elle entend suivre. Compte tenu du temps nécessaire à la réalisation des travaux et à la recherche des subventions indispensables à leur financement, la chambre régionale des comptes invite la commune à accélérer sa prise de décision afin de garantir le respect de l'objectif de réduction des consommations d'énergie d'ici à 2030.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune affirme que l'élaboration du schéma directeur énergétique immobilier précédemment évoquée permettra de fixer les priorités de la commune dans ce domaine. Dans ce cadre, il pourrait être envisagé de supprimer les sites les plus énergivores au profit de nouvelles constructions mutualisant plusieurs besoins.

5.3.3 La rénovation des bâtiments

La commune n'a procédé à aucune opération de rénovation dans un objectif spécifique d'amélioration thermique. Les travaux de rénovation relèvent d'abord du gros entretien, même s'ils ont parfois pu apporter indirectement un gain thermique. La réfection de la couverture de la salle de spectacle « Le SAX » en 2021 s'inscrit dans cette logique.

Pénalisée par une situation financière fragile, la stratégie communale a en outre consisté en des opérations et travaux de faible ampleur. Il s'agit notamment d'équiper en LED²³ l'éclairage ou de remplacer des convecteurs électriques énergivores par des radiateurs électriques plus performants et contrôlables à distance.

La première opération de rénovation thermique est prévue en 2024. Elle concernera la résidence autonomie « Georges Pompidou » gérée par le CCAS, deuxième site le plus consommateur en gaz et en électricité. Le coût des travaux d'isolation par l'extérieur et de ravalement est estimé à 0,7 M€. L'opération doit améliorer le confort thermique des résidents, répondre aux exigences du décret « tertiaire » et diminuer les charges de fluides. Le potentiel de réduction de la consommation et d'amélioration de l'étiquette énergétique n'est pas encore estimé à ce jour.

Deux nouveaux bâtiments inscrits dans une démarche de développement durable

La future école élémentaire « Claudie Haigneré », dont la livraison est attendue courant 2024, sera le premier établissement réalisé en matériaux biosourcés du département des Yvelines. Implanté dans le quartier de la gare, il accueillera sept classes réparties sur deux niveaux et sera doté de deux cours végétalisées. Le bois est utilisé pour réaliser l'ossature et les murs tandis que l'isolation est assurée par de la paille et d'autres matériaux en fibre végétale. Le bâtiment sera chauffé au moyen d'une pompe à chaleur géothermique. Il a d'ores et déjà obtenu le plus haut niveau du label « bâtiments durables franciliens » décerné par l'association Ekopolis. Il vise en outre les certifications « bâtiments à énergie positive et réduction de carbone » (niveaux E3 et C1) et « bâtiment biosourcé » (niveau 3).

Le coût global du projet s'élève 7,3 M€, dont 3,7 M€ à la charge de la commune une fois les aides de l'État, du département et de la région déduites. La commune espère que cet effort d'investissement plus élevé que pour un bâtiment classique de ce type sera compensé par des économies de fonctionnement.

Un nouveau centre technique municipal dont la livraison est prévue fin 2023 s'inscrit également dans une démarche de développement durable. Le bâtiment associe bois et béton et dispose d'un toit-terrasse végétalisé. Il comportera en outre des bornes de recharge pour les véhicules électriques. Ce projet de 9,6 M€ a bénéficié d'une subvention du département des Yvelines de 2 M€ et de la région Île-de-France à hauteur de 0,6 M€.

²³ *Light Emitting Diode*, ou diodes électroluminescentes

5.4 La politique des déplacements internes

5.4.1 Le parc automobile

5.4.1.1 L'obligation de « verdissement » du parc de véhicules n'est pas respectée

La commune dispose d'un parc de 46 véhicules au 1^{er} octobre 2023, date des dernières données communiquées. Les véhicules sont exclusivement équipés de moteurs thermiques.

Tableau n° 15 : Classement « Crit'air » du parc de véhicules

	100 % électrique ou hydrogène	Crit'air 1	Crit'air 2	Crit'air 3	Crit'air 4	Crit'air 5	Non classés	TOTAL
100 % électrique ou hydrogène	0	s/o ²⁴	s/o	s/o	s/o	s/o	s/o	0
Essence	s/o	21	2	0	0	0	1	24
Diesel	s/o	s/o	19	1	1	0	1	22
Total	0	21	21	1	1	0	2	46

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la commune

La vignette « Crit'air » est un certificat permettant de mesurer le niveau des émissions de polluants de ces véhicules. Les résultats de la commune sont relativement satisfaisants à cet égard : 86,4 % des véhicules diesel et 87,5 % des véhicules essence atteignent le meilleur niveau possible, soit respectivement « Crit'air 2 » et « Crit'air 1 » pour ces types de motorisation.

Les articles L. 224-7 et suivants du code de l'environnement précisés par les articles D. 224-15-11 et 12 du même code définissent cependant des normes plus exigeantes. Ils imposent en effet aux collectivités territoriales l'utilisation ou l'acquisition d'une proportion minimale de véhicules à faibles ou très faibles émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques lors du renouvellement annuel de leur parc :

- 30 % de véhicules à faibles émissions du 1^{er} janvier 2022 jusqu'au 31 décembre 2024, 40 % du 1^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2029 et 70 % à compter du 1^{er} janvier 2030 ;
- 37,4 % de véhicules à très faibles émissions du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2029 et 40 % à compter du 1^{er} janvier 2030.

Ces dispositions s'appliquent aux flottes de plus de 20 véhicules dont le poids total autorisé en charge est inférieur ou égal à 3,5 tonnes.

²⁴ Certains types de motorisation ne sont pas classés sur l'ensemble de l'échelle « Crit'air ».

La commune a acquis ou loué quatre véhicules en 2022 et 14 en 2023. Le véhicule le moins polluant émet 95 grammes de CO₂ par kilomètre alors qu'un véhicule à faibles émissions ne doit pas dépasser 50 grammes de CO₂ par kilomètre. Bien qu'il s'agisse principalement de petits véhicules utilitaires dont l'offre ne permet pas toujours de satisfaire les plafonds d'émission, le premier objectif sur les émissions de gaz à effet de serre n'a ainsi pas été respecté en 2022 ni en 2023.

La chambre recommande à la commune de respecter sans tarder les obligations environnementales relatives aux achats et locations de véhicules. Au regard du durcissement progressif des obligations en la matière jusqu'en 2030, elle invite par ailleurs la commune à définir une stratégie de renouvellement de sa flotte automobile tenant compte des prescriptions applicables à chaque échéance.

Recommandation régularité n°7 : Respecter le premier seuil applicable depuis le 1^{er} janvier 2022 concernant l'acquisition ou la location de véhicules à faibles émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques lors du renouvellement annuel de la flotte automobile, conformément aux articles L. 224-7, L. 224-8 et D. 224-15-11 du code de l'environnement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune s'engage à réaliser un PPI sur le renouvellement du parc automobile tenant compte des obligations environnementales.

5.4.1.2 La gestion du parc automobile et du carburant

Le parc automobile de la commune est recensé sur un simple tableur. Le document comporte de nombreuses informations sur le modèle du véhicule, sa source d'énergie, ses émissions de CO₂, le service ou l'agent bénéficiaire et la date du contrat pour les véhicules en location de longue durée. Certaines informations ne sont pas précisées en ce qui concerne les véhicules acquis par la commune, comme leur ancienneté, leur kilométrage ou encore leurs dates d'entrée et de sortie du parc. Le document est également peu lisible et peu exploitable, en raison notamment de données ou de formules mal formatées. Il est ainsi difficile et parfois impossible de déterminer les principales caractéristiques du parc, telles que son ancienneté, son évolution annuelle et le nombre de véhicules encore en service.

Afin de disposer de données robustes et aisément exploitables sur l'état de la flotte de véhicules, la chambre invite la commune à fiabiliser et améliorer ce tableau de suivi.

En ce qui concerne la consommation de carburant, les données de consommation antérieures à 2021 étaient reportées manuellement dans un logiciel métier à partir des tickets de paiement, ce qui peut être source d'erreurs de saisie. Les données sont désormais automatiquement reportées sur l'espace client que le fournisseur met à disposition de la commune. Si ce suivi s'est amélioré, le changement de méthode dans la collecte des données ne permet pas de présenter ni d'analyser avec fiabilité l'évolution de la consommation de carburant sur l'ensemble de la période. Entre 2021 et 2022, cette consommation a augmenté de 19 %. Si cette hausse peut s'expliquer en partie par une reprise de l'activité après une année encore marquée par les effets de la crise sanitaire, la commune doit rester vigilante sur cette évolution.

Comme le rappelle le règlement intérieur sur les conditions d'utilisation des véhicules de service adopté par la commune en 2015, les déplacements alternatifs à la voiture doivent être privilégiés chaque fois que cela est possible.

5.4.2 La réduction des mobilités carbonées

Si le télétravail vise à améliorer la qualité de vie au travail et la conciliation entre vie professionnelle et personnelle, il contribue également à la transition écologique en limitant les déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Une délibération du 4 octobre 2022 autorise le télétravail aux agents communaux, à titre expérimental, sur une durée d'un an, et dans la limite d'un jour par semaine. La commune a par ailleurs instauré le « forfait télétravail », indemnité facultative dans la fonction publique territoriale, dans la limite de 253 € par an. Le bilan de l'expérimentation révèle qu'un peu plus de 10 % seulement des agents ont télétravaillé.

La commune indique également recourir aux visioconférences pour ses réunions avec des interlocuteurs externes. Ce dispositif reste peu utilisé en interne compte tenu de la proximité des différents sites.

La commune pourrait explorer d'autres pistes de nature à favoriser les déplacements moins émetteurs de gaz à effet de serre :

- le forfait « mobilités durables » est une somme forfaitaire versée par l'employeur à ses agents afin d'encourager ces derniers à utiliser des modes de transport plus écologiques dans leurs déplacements domicile-travail²⁵. Dans la fonction publique, le montant de l'aide est plafonné à 300 € pour au moins 100 jours d'utilisation de ces transports. La commune n'a pas instauré ce dispositif dont elle n'avait pas connaissance ;
- la commune avait lancé une expérimentation sur la mise à disposition de trois vélos pour les déplacements professionnels de ses agents. À la suite de dégradations et de vols, le matériel n'a pas été remplacé. Après étude de son intérêt auprès des agents et définition des conditions garantissant la sécurité du matériel, la chambre invite la commune à examiner l'opportunité d'acquérir de nouveaux cycles, classiques ou électriques.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique que l'achat de nouveaux cycles pour les agents pourra s'envisager dans le cadre du PPI sur le verdissement de la flotte automobile qu'il s'est engagé à réaliser.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La prise en compte de la transition écologique est encore émergente. Son pilotage doit être rapidement renforcé. Certaines obligations sur la production des diagnostics de performance énergétique ou de renouvellement de la flotte automobile ne sont pas respectées ou engagées.

Le schéma directeur des énergies définit la marche à suivre pour atteindre les objectifs de réduction des consommations d'énergie. Si cette démarche associée aux mesures de développement des énergies renouvelables est à saluer, sa traduction opérationnelle requiert que les décisions de la commune sur la rénovation du bâti soient rendues au plus vite.

²⁵ Trotinettes, mono-roues, gyropodes, skateboard, hoverboard, cyclomoteur, motocyclette, cycle à pédalage assisté, etc. L'engin peut être motorisé ou non, mais la motorisation ne peut être thermique.

ANNEXES

Annexe n° 1. Analyse financière.....	52
Annexe n° 2. Glossaire des sigles	53

Annexe n° 1. Analyse financière

Tableau n° 1 : Évolution de l'épargne brute corrigée de la hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 2021 et 2022

<i>En M€</i>	Exercice 2021	Exercice 2022		Taux de croissance 2021/2022 (en %)	
		avec hausse de la taxe foncière	sans hausse du taux de la taxe foncière	avec hausse du taux de taxe foncière	sans hausse du taux de la taxe foncière
Ressources fiscales propres	14,08	16,69	14,52	18,5	3,1
<i>Base communale sur le foncier bâti</i>	25,24	26,04	26,04		
<i>Taux (en %)</i>	27,75	36,08	27,75	16,17	24,05
<i>Produit</i>	7,00	9,40	7,23	34,15	3,18
Produits de gestion (A)	28,11	30,46	28,29	8,36	0,64
Charges de gestion (B)	26,32	27,14	27,14	3,12	3,12
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1,79	3,32	1,15	85,47	- 35,75
CAF brute	1,36	2,84	0,67	108,82	- 50,74

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des comptes de gestion

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

Sigle	Signification
AE	Autorisation d'engagement
AP	Autorisation de programme
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CIA	Complément indemnitaire annuel
CP	Crédit de paiement
CST	Comité social territorial
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DRH	Direction des ressources humaines
ETP(T)	Équivalent temps plein (travaillé)
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
GPS&O	Grand Paris Seine et Oise (communauté urbaine)
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	Indemnités horaires pour travail supplémentaire
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LED	<i>Light emitting diode</i> , ou diodes électroluminescentes
MWh_{EF}	Mégawatt-heure en énergie finale
OPERAT	Observatoire de la performance énergétique de la rénovation et des actions du tertiaire
PACS	Pacte civil de solidarité
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
SEY 78	Syndicat d'énergie des Yvelines

RÉPONSE DU MAIRE D'ACHERES (*)

(*) 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.



Achères, le 13 mai 2024

DIRECTION GENERALE DES SERVICES

Affaire suivie par Olivier CASENAZ

01 39 79 64 71

ocasenaz@mairie-acheres78.fr

Monsieur le Président

Chambre Régionale des Comptes

Ile-de-France

6, Cours des Roches

77315 Marne la Vallée

**Objet : Examen de la gestion de la Commune d'Achères (Exercices 2018 et suivants) –
Réponse au Rapport d'Observations Définitives**

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur d'accuser réception du rapport d'observations définitives (ROD) adressé par envoi du 16 avril 2024 et dont je vous remercie.

Tout d'abord, je relève positivement l'appréciation générale portée par la Chambre Régionale des Comptes, laquelle a pu relever que la ville s'était « dotée d'une véritable stratégie destinée à restaurer l'équilibre de ses finances », ce qui lui a permis de réduire « significativement » son ratio de désendettement en se stabilisant désormais en-dessous des 10 ans.

Parmi les efforts de gestion relevés par votre Chambre, depuis votre précédent contrôle de 2016, j'ai également pu noter, entre autres :

- La maîtrise de nos charges de gestion entre 2018 et 2022, ces dernières n'ayant augmenté que de seulement +1%.
- L'amélioration, depuis 2018, de la qualité de l'information budgétaire et institutionnelle.
- La capacité de la ville à maintenir un service public diversifié et de qualité, malgré un niveau de recettes de fonctionnement et donc de dépenses courantes, significativement inférieur à celui des communes comparables.
- L'opportun réexamen annuel des demandes de subventions des associations, afin de tenir compte de leurs besoins réels.
- La capacité de la ville à mieux mobiliser les co-financeurs, afin de soutenir ses besoins d'investissement.
- Le prompt respect, depuis 2022, du temps de travail fixé au minimum à 1.607 heures ; sous l'unique réserve du congé retraite que vous nous demandez de supprimer.
- L'engagement récent de nombreuses actions, pour réduire un taux d'absentéisme trop élevé, notamment en 2022.

Hôtel de ville

8, rue Deschamps-Guérin - B.P. 100 - 78260 Achères

Téléphone. 01 39 79 64 00 - www.mairie-acheres78.fr



Nous nous réjouissons également que votre Chambre ait souligné la qualité et même l'amélioration des informations budgétaires et comptables communiquées.

Pour le surplus, je souhaite néanmoins vous adresser les ultimes observations suivantes afin de nuancer et de contextualiser les conclusions que votre rapport pourrait suggérer de la part de lecteurs moins éclairés que les experts de la Chambre.

Sur l'inventaire des actifs de la ville

La gestion de son inventaire constitue un enjeu pour un très grand nombre de collectivités. Force est de constater que l'ambition portée à cette fin, dans le cadre du passage à la M57, n'a malheureusement, nationalement, pas permis d'obtenir l'image fidèle attendue des patrimoines municipaux. La Ville d'Achères ne déroge pas au constat. Pour autant, nous partageons pleinement l'utilité de la démarche et - alors même que nous prioriserons les actions de fond préconisées par votre rapport, portant sur la consolidation de notre santé budgétaire en fonctionnement et en investissement – nous confirmons notre engagement à initier la démarche de partenariat avec notre trésorier public. Dans ce cadre, outre le croisement de nos inventaires respectifs portant dans un 1^{er} temps sur le patrimoine immobilier de la ville, nous aurons vocation à convenir des critères d'évaluation financière de ce patrimoine.

Sur le transfert des comptes 21 à 23 et sur les délais de paiement

S'agissant des transferts du comptes 21 au compte 23, il n'est ici question que d'un jeu d'écritures comptables, afin d'actualiser la valeur du patrimoine ayant fait l'objet d'importants travaux en investissement. Fort des préconisations de votre chambre, cette opération de simple écriture comptable a été prévue et engagée dès le vote du BP 2024, le 9 avril dernier, à travers l'inscription de 27,7 M€ d'écritures d'ordre.

Quant aux délais de paiement, sujet d'importance pour toutes nos entreprises, nous mettons tout en œuvre depuis 2023 pour optimiser nos circuits de validation interne, tout en conservant le nécessaire contrôle de l'engagement préalable de la dépense, la constatation du service fait par les services prescripteurs et son rapprochement avec les factures afin de ne payer que les prestations pleinement et correctement réalisées.

Sur l'encadrement du cabinet et la connaissance de nos effectifs

S'agissant de la demande de rattachement, désormais, du service communication et du secrétariat du Maire, à la direction générale et non-plus à la directrice de cabinet, cette nouvelle organisation sera officialisée lors du Comité Social Territorial (CST) du 7 juin 2024. Et ce alors même que tel qu'indiqué précédemment, la législation a évolué depuis l'arrêt cité par votre chambre, de sorte qu'il devrait être admis que les directeurs de cabinet peuvent désormais superviser d'autres services en lien étroit avec le cabinet du Maire. Ce qui correspond d'ailleurs à une pratique hautement répandue.

Considérant nos effectifs, la ville en maîtrise la connaissance, nonobstant la production ponctuelle de documents au contenu non-totalement concordant. Cette discordance repose fictivement, sur l'exploitation de supports aux sources distinctes et/ou sur un requêtage différencié, entre ETP (Equivalent Temps Plein) et ETPT (Equivalent Temps Plein Travaillé).

Une présentation éclairée de nos effectifs sera en conséquence présentée lors de notre conseil municipal de juin 2024, dans le cadre de l'actualisation de notre tableau des emplois.

Sur la lutte contre l'absentéisme

L'absentéisme est un sujet de haute attention pour notre ville. Pour autant, la forte dégradation connue par la ville en 2022, implique un renforcement de notre stratégie pour comprendre les causes de cet absentéisme et pour activer les nombreux leviers disponibles, en faveur de sa réduction. En l'attente des chiffres de 2023, la conseillère prévention, récemment arrivée au sein de la DRH a pour missions, dans le courant de cette année 2024, de :

- S'approprier l'audit de 2018 portant sur l'analyse des risques psychosociaux de la ville.
- Identifier les services avec le taux d'absentéisme le plus élevé, en isolant la maladie ordinaire et éventuellement l'accident de service, des autres causes d'absence. Car il s'avère que notre taux de CLM/CLD demeure élevé depuis plusieurs années, ce qui dégrade *ipso facto* nos statistiques, sans que nous puissions pour autant disposer de solutions pleinement efficaces.
- Engager l'élaboration de notre Document unique = bilan, puis analyse, puis plan d'actions.
- Proposer une boîte à outils, clef en main, pour contribuer à la lutte contre l'absentéisme ; boîte à outils qui sera partagée avec l'ensemble des encadrants, mais aussi avec les élus.
- Intégrer, tant que possible, cette boîte à outils dans les autres projets en cours au sein de la DRH, dont la refonte du régime indemnitaire de la ville.
- Proposer un plan d'actions portant, pour partie sur le préventif et pour autre partie sur le répressif.
- Proposer l'actualisation du plan d'actions de nos lignes directrices de gestion.

Ces objectifs seront portés en partenariat avec la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, avec laquelle nous nous sommes associés en cette année 2024.

Sur le congé retraite et le temps de travail

Comme l'a constaté votre chambre, l'attractivité professionnelle de la fonction publique territoriale se révèle de plus en plus complexe. Cette situation s'accroît dans les collectivités à faibles ressources budgétaires, comme Achères. C'est dans ce cadre que nous sommes confrontés au dilemme local et national entre, d'une part, la préservation du pouvoir d'achat des agents publics afin de les attirer et de les fidéliser, et d'autre part, le sauvetage de notre épargne brute dans un contexte hyper inflationniste, où le 011 a crû très fortement depuis 2022 et où le 012 pèse pour plus de 60% dans nos dépenses de fonctionnement. A cet effet, la fidélisation s'appuie sur plusieurs outils de pilotage RH, dont la reconnaissance en fin de carrière. C'est dans ce cadre que la municipalité a préservé, depuis 2014, malgré les réserves juridiques, le congé retraite historiquement octroyé à Achères.

Pour autant, au regard de vos observations, la ville n'a plus d'autres choix que de supprimer ce congé bonifié retraite, au 31 décembre 2024. De sorte que les derniers bénéficiaires seront les agents dont le départ juridiquement en retraite, interviendra au plus tard à cette date.

Sur la prime de fin d'année et la prime retraite

Comme le souligne votre chambre, ces deux primes présentent d'importantes fragilités juridiques. La prime retraite, d'abord, ne repose sur aucun fondement juridique, de sorte que sa

suppression devra elle aussi intervenir au 31 décembre 2024, à l'instar du congé bonifié pour départ en retraite.

S'agissant de la prime de fin d'année, fondée sur les droits dits collectivement acquis avant le 26 janvier 1984, nous collaborons actuellement étroitement avec les représentants du personnel afin de démontrer sa préexistence à 1984. A cette période, cette prime était normalement versée par une association paramunicipale, à savoir le COS. Il importe d'attendre les conclusions de cette recherche, pour pouvoir se prononcer sur la capacité juridique de la ville à maintenir cette prime annuelle.

Sur la stratégie écologique de la ville

Malgré les précisions apportées lors de votre contrôle, votre chambre estime que la stratégie écologique de la ville est encore imprécise et insuffisamment engagée. Nonobstant la difficile équation budgétaire à résoudre pour parvenir à financer ce virage écologique, *a fortiori* depuis la baisse des aides de l'Etat¹, la ville a très clairement engagé plusieurs démarches pour piloter son ambitieuse stratégie en la matière. Outre l'élaboration d'une fresque du climat, politiquement et administrativement, entre 2023 et 2024, et la réalisation d'un diagnostic énergétique de tout notre patrimoine, dès 2023, la ville entend formaliser d'ici quelques mois, son schéma directeur énergétique immobilier. A cette fin, la ville a même créé en avril dernier, un poste d'économe de flux, dont le recrutement est en cours. Ces candidats étant fortement recherchés, tant dans le public que dans le privé, nous avons conscience que son recrutement sera complexe. Nous ne renoncerons toutefois pas.

Cet agent aura notamment pour missions de :

- ✓ Animer la démarche pluriannuelle de rénovation énergétique de nos bâtiments et formaliser le schéma directeur énergétique immobilier de la ville
- ✓ Concevoir les marchés de travaux portant sur la rénovation énergétique de notre patrimoine et/ou l'optimisation de nos consommations énergétiques (domotique, segmentation, etc...)
- ✓ Suivre la bonne réalisation des investissements et superviser la prompte réception des travaux
- ✓ Superviser nos contrats énergétiques pour en optimiser l'efficacité et garantir sa bonne exécution (électricité, gaz, eau, chauffage urbain)
- ✓ Former les agents de la ville (consommateurs et techniciens) afin de développer davantage encore la culture de l'optimisation de nos consommations énergétiques
- ✓ Renforcer et outiller notre plan de sobriété énergétique
- ✓ Contribuer, avec l'aide de notre contrôleur de gestion et les autres services de la ville, à l'identification des sources de cofinancement et à la constitution des dossiers idoines
- ✓ Apporter des préconisations concrètes et d'ainsi rendre plus opérationnelle la politique énergétique et environnementale de la ville

¹ Selon le rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF), d'octobre 2023, les collectivités territoriales devraient investir 21 milliards d'euros, par an, jusqu'en 2030, pour répondre à leurs obligations écologiques, dont celles issues du décret tertiaire. Selon l'IGF, l'exploitation des fonds de roulement des collectivités, serait une solution. Mais quid des nombreuses collectivités ne disposant pas d'un tel trésor de guerre ? Toujours selon l'IGF, la baisse des effectifs scolaires devrait permettre de mutualiser les équipements et donc de réduire le besoin en investissements. Mais quid des villes répondant aux besoins grandissants en nouveaux logements et quid de la préservation de la nécessaire qualité des locaux d'enseignement ?

En guise de conclusions, je souhaite délivrer mon regard plus global sur l'analyse que vous avez pu porter quant à la gestion de la ville.

En premier lieu, s'il est utile de se comparer, pour apprécier nos performances, il faut aussi tenir compte des singularités de chaque territoire. S'agissant d'Achères, comme le souligne votre chambre nous disposons d'un niveau de recettes budgétaires plus faible que celui des autres villes de même strate. Cela s'explique en partie par des bases fiscales basses, de sorte que même avec un taux de taxe foncière désormais un peu plus élevé que la moyenne du territoire, nos recettes se révèlent moindre que dans les autres villes. Cette situation impacte inévitablement nos marges de manœuvre en dépenses de fonctionnement et d'investissements. Dans ce contexte, si nous rejoignons les convictions de votre chambre quant à l'investissement écologique à porter, il est tout aussi évident que des choix devront être réalisés car une part importante du patrimoine achérois, datant des années 80, a cruellement souffert d'un manque d'entretien durant des décennies. Retard que nous nous sommes engagés à rattraper depuis 2014. Toutefois nos marges financières ne nous permettent que d'avancer par petits pas. Chaque fois que cela sera structurellement et financièrement possible, nous cumulerons donc, rénovation structurelle et rénovation thermique, à l'instar de ce que nous prévoyons pour la résidence autonomie pour personnes âgées, Pompidou. Une telle démarche doit, au surplus, nous permettre d'accroître les cofinancements de nos partenaires ; sous réserve toutefois de leurs propres arbitrages. Le Département des Yvelines a en effet dû diminuer significativement son budget 2024, du fait de la chute des droits de mutation. L'Etat quant à lui, a dû, consécutivement à son déficit exceptionnel de 2023 s'élevant à 154 milliards d'euros, réduire entre autre l'enveloppe DSIL et y adjoindre des consignes à l'attention des Préfets, de non-consommation de l'entièreté de l'enveloppe budgétaire.

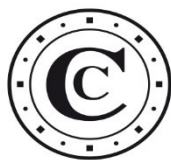
En second lieu, l'action publique repose sur de l'humain. Chaque agent a ainsi de l'importance pour répondre au mieux aux attentes des Achérois. C'est dans ce cadre que, sans attendre votre rapport, nous avons engagé plusieurs actions pour comprendre l'absentéisme d'importance dont nous avons tous souffert en 2022. Je dis tous car, au-delà des simples considérations budgétaires, l'absence des uns pèse sur la charge de travail des autres. Nos actions portent leurs premiers fruits et nous espérons bien que cette amélioration se poursuivra, puisque sur le 1^{er} trimestre 2024, le nombre de jours d'absences, toutes causes confondues, a baissé de l'ordre de -8% comparativement à 2023. Parallèlement, la fonction publique française s'engage dans un nouveau défi d'attractivité. Ce débat concerne la France entière face à une concurrence exacerbée avec le privé, d'abord, puis entre chaque administration. L'équation nationale à résoudre est celle de savoir, comment rester attractif dans un contexte de baisse constante du pouvoir d'achat des agents publics, alors même que les ressources budgétaires des administrations publiques sont elles aussi en diminution.

Telles sont les observations que je souhaitais formuler et voir annexées à ce rapport d'observations définitives.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments de haute considération.



Marc HONORE
Maire



Chambre régionale et territoriale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

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