



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LIMEIL-BREVANNES (DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 23 juillet 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
PROCÉDURE	6
1 PRÉSENTATION ET ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Présentation générale.....	7
1.1.1 Une commune du Val-de-Marne dont la population augmente fortement	7
1.1.2 Des équipements publics et des projets communaux structurants	8
1.2 Les relations avec l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir et la Métropole du Grand Paris	9
2 L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DE LA COMMUNE	13
2.1 Un conseil municipal dont le fonctionnement, satisfaisant, peut être encore amélioré	13
2.2 L'organisation et le pilotage stratégique des services	14
2.2.1 Des services administratifs réorganisés depuis 2020	14
2.2.2 Des outils de pilotage stratégique qui gagneraient à être développés	15
2.3 La gestion budgétaire et comptable.....	16
2.3.1 Des outils de pilotage qui reposent sur un règlement budgétaire et financier en vigueur depuis 2024	16
2.3.2 Des délais de paiement satisfaisants.....	17
2.3.3 Le contrôle de la commune sur les régies doit être renforcé.....	17
2.4 La commande publique et la gestion déléguée.....	18
2.4.1 Un pilotage de la commande publique satisfaisant	18
2.4.2 Une prise en compte du développement durable à renforcer dans la commande publique	20
2.4.3 Un suivi des délégations de service public récemment accru	22
2.5 Un schéma directeur des systèmes d'information à finaliser	24
2.6 Le suivi des relations avec les tiers mériterait d'être renforcé	24
2.6.1 Des engagements financiers à cartographier	24
2.6.2 Les subventions de fonctionnement aux tiers et les aides en nature	26
2.6.3 Les relations avec l'association maison des jeunes et de la culture	28
2.7 Des dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques à développer davantage	30
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	31
3.1 Des outils de pilotage qui s'inscrivent dans des lignes directrices de gestion en matière de ressources humaines	31
3.2 L'évolution de la masse salariale est maîtrisée	32

3.3 Des données d'effectifs à fiabiliser	32
3.4 La rémunération et les avantages en nature.....	34
3.4.1 La commune a instauré le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel en 2020.....	34
3.4.2 Les avantages en nature.....	35
3.5 Le temps de travail	35
3.5.1 Un contrôle à assurer du respect effectif de la durée légale du temps de travail	36
3.5.2 Un contrôle des heures supplémentaires à renforcer.....	36
3.5.3 Des comptes épargne temps en augmentation.....	37
3.6 Un absentéisme élevé par rapport à la moyenne des collectivités	38
4 LA FIABILITÉ DES COMPTES	39
4.1 Le suivi de l'actif patrimonial est à renforcer	39
4.2 La qualité des comptes	40
4.2.1 Un provisionnement récent à poursuivre	40
4.2.2 Des états de dette à rendre conformes.....	42
4.2.3 Des sujets comptables à régulariser	43
4.3 Le contenu et la transparence des documents budgétaires	44
4.3.1 Des orientations budgétaires bien détaillées	44
4.3.2 Des annexes aux documents budgétaires à mieux renseigner.....	44
4.3.3 La transparence de l'information financière est respectée	45
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	45
5.1 La stratégie financière de la commune.....	46
5.2 Une situation financière en net assainissement entre 2019 et 2023	47
5.2.1 Les produits de gestion.....	47
5.2.2 Les charges de gestion.....	48
5.2.3 Une capacité d'autofinancement en nette progression malgré l'impact des crises récentes	49
5.2.4 L'investissement.....	51
5.2.5 La dette et le fonds de roulement	52
5.3 Des tendances 2024-2027 à surveiller.....	55
5.3.1 Le budget 2024.....	55
5.3.2 Les projections financières d'ici 2027	56
ANNEXES	59
Annexe n° 1. Ressources humaines et commande publique	60
Annexe n° 2. Situation comptable et financière	62
Annexe n° 3. Glossaire des sigles	63

SYNTHÈSE

Une commune du Val-de-Marne en forte croissance démographique

La commune, qui compte 28 104 habitants en 2024, a vu sa population augmenter de 35 % en 10 ans. Jeune (44,2 % de moins de 30 ans) mais relativement fragile, avec notamment un taux de pauvreté supérieur aux moyennes nationales et régionales (17 % contre respectivement 14,9 % et 16,1 %), cette population induit des besoins importants en termes d'équipements. Dans ce contexte, la commune cherche à maintenir des services publics de qualité, à améliorer le cadre de vie et à accélérer la rénovation énergétique des bâtiments.

Précédemment membre de l'ancienne communauté d'agglomération Plaine centrale du Val-de-Marne, la commune a rejoint en 2016, lors de la mise en place de la Métropole du Grand Paris, l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir. Cette architecture institutionnelle se révèle complexe, notamment en termes de flux financiers.

Une organisation globalement satisfaisante mais un contrôle interne à renforcer

Si la commune présente dans l'ensemble un fonctionnement efficace, elle peut encore progresser sur certains points (fixation de limites dans certaines délégations accordées au maire par exemple).

En matière de commande publique, les orientations et procédures de la commune pourraient gagner en efficacité en s'insérant dans une stratégie globale formalisée, laquelle permettrait notamment de renforcer la prise en compte du développement durable et de la transition écologique (« achat durable »).

Enfin, les dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques de la commune pourraient être renforcés.

Une masse salariale maîtrisée mais des efforts de mise en conformité à mener en matière de ressources humaines

La commune a contenu l'évolution de sa masse salariale, qui a même diminué de 1,3 % entre 2019 et 2023, et a mis en œuvre les principaux chantiers prévus par la loi (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, temps annuel de travail, lignes directrices de gestion). Néanmoins, les données du rapport social unique et le suivi des effectifs appellent un travail de fiabilisation. La commune gagnerait également à contrôler davantage les heures supplémentaires et à renforcer ses actions en matière de lutte contre l'absentéisme, son taux étant supérieur à la moyenne des collectivités.

Une fiabilité des comptes à renforcer

Les écarts constatés avec les données du comptable public étant significatifs, la commune doit améliorer le suivi de son inventaire patrimonial. Il en est de même concernant ses états de dette. Elle doit, en outre, constituer et actualiser chaque année des provisions couvrant l'ensemble des risques financiers, ce qu'elle a commencé à faire en 2024. Enfin, si l'information budgétaire est globalement satisfaisante et transparente, la commune doit progresser quant à la complétude et l'exactitude de ses annexes financières.

Une situation financière en amélioration continue, mais un risque fort d'insoutenabilité de l'investissement à terme

La situation financière de la commune s'est notablement améliorée depuis 2019, avec des produits de gestion dynamiques et des charges maîtrisées permettant une hausse continue de l'épargne brute, de 2,9 M€ en 2019 à 6,8 M€ en 2023. Néanmoins, son niveau d'endettement demeure encore relativement élevé, bien qu'en recul sur la période (1 380 € par habitant en 2023 contre 1 647 € en 2019), car nettement supérieur à la moyenne de la strate (976 € en 2023).

Aussi, si la capacité de désendettement s'est fortement améliorée, passant de 15,5 ans en 2019 à 5,7 ans en 2023, elle reste au-dessus de la moyenne des communes (4,7 ans) et le programme d'investissements pour 2024-2027 (près de 51 M€ au total) fait craindre, dans un contexte d'incertitude économique, un risque important d'insoutenabilité financière s'il était entièrement réalisé. En effet, sans effort budgétaire complémentaire, sa mise en œuvre pourrait conduire à un épuisement du fonds de roulement dès 2026 et porterait la capacité de désendettement bien au-delà du seuil d'alerte de 12 ans. Dans ce contexte, la commune est appelée à la plus grande prudence, en termes de dépenses, quant à sa trajectoire financière à venir.

Au regard de la réactivité et des diligences de la commune face aux observations provisoires de la chambre, celle-ci ne maintient que quatre recommandations, dont deux de régularité et deux de performance.

RECOMMANDATIONS

La chambre adresse les recommandations de régularité et de performance reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Tenir un inventaire physique et comptable exhaustif et cohérent avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57. 40

Recommandation régularité 2 : Rendre conformes les états de la dette figurant dans le compte administratif et le compte de gestion, conformément à l'article L. 1612-12 du CCGT. 42

Les recommandations de performance :

Recommandation performance n°1 : Développer la prise en compte des critères environnementaux et de durabilité dans les outils de pilotage et d'expression des besoins de la commande publique. 21

Recommandation performance n°2 : Se doter d'outils de suivi précis et cohérents des effectifs, en équivalents temps plein travaillés, propres à en assurer le pilotage..... 34

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Limeil-Brévannes (Val-de-Marne), à compter de l'exercice 2019, a été ouvert le 27 décembre 2023 par courrier du président de la chambre régionale des comptes Île-de-France adressé à Mme Françoise Lecoufle, maire et ordonnateur en fonctions sur la période. Un entretien de début de contrôle a été organisé avec cette dernière le 5 février 2024.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé avec Mme Lecoufle le 12 avril 2024.

Lors de sa séance du 23 avril 2024, la chambre régionale des comptes, délibérant en sa troisième section, a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées à l'ordonnateur le 4 juin 2024. Des extraits ont été transmis à la maison des jeunes et de la culture (MJC) et à la Société de chaleur de Limeil-Brévannes en tant que tiers concernés, une communication administrative ayant également été adressée au comptable public.

Après avoir examiné les réponses transmises par la commune et la MJC, la chambre régionale des comptes a arrêté, lors de sa séance du 23 juillet 2024, les observations définitives qui suivent.

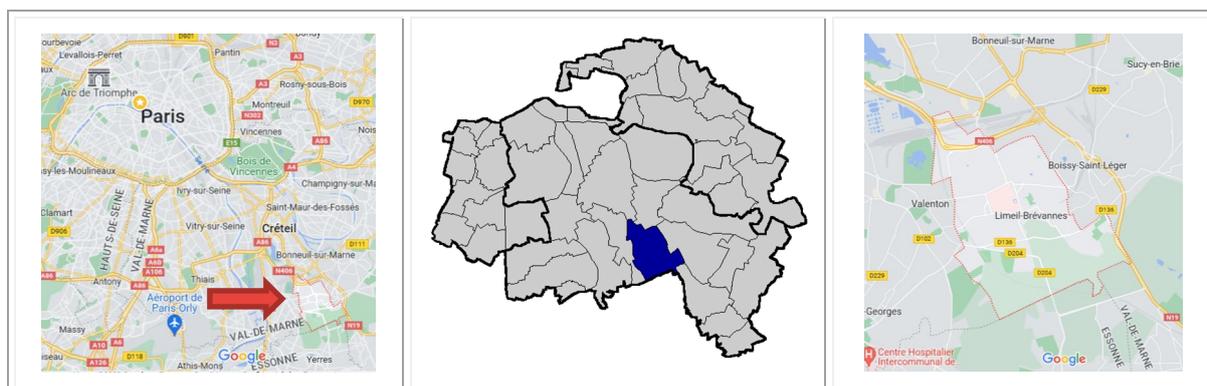
1 PRÉSENTATION ET ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

1.1.1 Une commune du Val-de-Marne dont la population augmente fortement

S'étendant sur 6,9 km², la commune de Limeil-Brevannes est située à 16 km au sud-est de Paris, dans le département du Val-de-Marne. Elle est notamment voisine des communes de Valenton (à l'ouest), Créteil et Bonneuil-sur-Marne (au nord) et Boissy-Saint-Léger (à l'est). Elle est limitrophe de l'Essonne (au sud).

Carte n° 1 : Situation géographique de Limeil-Brevannes



Source : chambre régionale des comptes (CRC) d'après les sites internet de géolocalisation

La commune est traversée par des routes nationales et départementales, mais n'est pas directement desservie par le métro ou le RER. Dans le cadre du projet de téléphérique « Câble 1 » (anciennement « Téléval »), devant relier la commune de Créteil à celle de Villeneuve-Saint-Georges d'ici 2025, il est prévu que deux stations du tracé soient sur Limeil-Brevannes (« Limeil-Brevannes - Plage Bleue » et « La Végétale - La Fontaine Saint-Martin »).

La commune compte une population de 28 104 habitants en 2024¹, en légère baisse par rapport à 2023 (28 391 habitants), mais en progression de près de 9 % en 6 ans (25 848 habitants en 2018) et de 35 % en 10 ans (20 876 habitants en 2014). La population est jeune, la proportion des moins de 30 ans étant de 44,2 %, un taux bien supérieur à la moyenne régionale (39,3 %) et nationale (35,2 %). Si ses données les plus récentes² indiquent un taux de chômage de 10,2 %, inférieur au niveau régional (11,8 %) et national (12,3 %), le chômage des jeunes (15-24 ans) est de 26,9 %, au-dessus du taux régional (23 %) et national (24,7 %). Le taux de pauvreté est de 17 %, supérieur à la moyenne nationale (14,9 %) et de la région (16,1 %). Le revenu annuel médian s'élève à 22 550 €, inférieur à la moyenne régionale (25 210 €) et nationale (23 080 €). Le taux de logements sociaux est de 33 % au 1^{er} janvier 2024³. Ces données socio-démographiques illustrent ainsi de forts besoins de la population en matière de services publics et d'équipements, notamment scolaires.

1.1.2 Des équipements publics et des projets communaux structurants

La commune dispose d'équipements socio-culturels, sportifs et de jeunesse⁴, dont certains sont gérés en intercommunalité⁵, de 14 écoles et 6 centres de loisirs, et de 5 multi-accueil de petite enfance, dont l'un (« Pommes de Reinette ») est exploité en délégation de service public (DSP). Elle est dotée d'un centre communal d'action sociale (CCAS).

Son territoire accueille un patrimoine remarquable : château de Brévannes (XVIII^{ème} siècle) et son colombier, inscrits au titre des monuments historiques, aujourd'hui propriétés de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP, hôpital Émile-Roux), église Saint-Martin (XII^{ème} siècle), forêt domaniale de la Grange (qui couvre 18 % du territoire communal).

Deux quartiers relèvent de la politique de la ville : « La Hêtraie » (dans le quartier des Varennes au nord-est de la commune), qui jouxte Boissy-Saint-Léger et où est mené un projet de renouvellement urbain d'intérêt régional, et « Saint-Martin » (anciennement « La Seimaroise » dans le quartier des Candies au sud-ouest), partagé avec les communes de Valenton et de Villeneuve-Saint-Georges et qui a bénéficié d'une rénovation urbaine.

¹ Population légale 2021 en vigueur au 1^{er} janvier 2024. *Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).*

² Données 2021 en vigueur au 1^{er} janvier 2023 au sens du recensement de l'Insee.

³ *Source : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement DRIHL.*

⁴ Parmi les équipements communaux peuvent être mentionnés le centre socio-culturel « Christian Marin », deux maisons de quartier (« La Hêtraie » et « Les Temps durables », plus une annexe accueillant le point d'information jeunesse), une ludothèque, une salle associative « La Boîte à Clous », une salle de spectacles et de cinéma « l'atelier Barbara », une école municipale des sports et une quinzaine d'équipements sportifs.

⁵ Le conservatoire de musique, de danse et d'art dramatique et la médiathèque (complétée par un bibliobus) sont gérés par Grand Paris Sud Est Avenir. La piscine des Dauphins est gérée par le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) du lycée de Limeil-Brévannes.

Dans son rapport sur les orientations budgétaires (ROB) de 2024, portant sur la période 2024-2027, la commune indique vouloir orienter ses priorités sur le maintien de la qualité des services publics, la poursuite de la transition énergétique de ses bâtiments et l'amélioration du cadre de vie. En particulier, ses projets visent à poursuivre le déploiement de la vidéoprotection, embellir les espaces verts et y développer des activités (aménagement du parc Léon Bernard, du lac des Tilleuls, projets de ferme pédagogique et de « descente de la forêt »⁶), rénover la voirie communale et les bâtiments et construire de nouveaux équipements : création d'un complexe sportif en lieu et place du gymnase Guillaume Budé dans le quartier des Coteaux (14,3 M€), construction d'un groupe scolaire et d'un espace social dans le quartier de la Hêtraie (12 M€), travaux de rénovation énergétique, notamment de l'éclairage public.

Enfin, la commune est partie prenante de la zone d'aménagement concertée (Zac) de la Ballastière nord⁷, portée depuis 2019 par la société publique locale d'aménagement de Grand Paris Sud Est Avenir, relative au renouveau de l'entrée nord. Elle soutient un projet de Zac de centre-ville, en étude. Elle est enfin impliquée dans l'aménagement de la liaison verte « la Végétale » (anciennement « Tégéval », projet de coulée verte de l'interconnexion des TGV traversant le Val-de-Marne et l'Essonne), dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le syndicat mixte d'étude et de réalisation, ainsi que dans le projet de téléphérique « Cable 1 » porté par Île-de-France Mobilités.

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

La Métropole du Grand Paris et Grand Paris Sud Est Avenir

La Métropole du Grand Paris (MGP) a été instaurée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite Maptam) et son régime juridique a été modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe). Elle a le statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier. Elle regroupe 131 communes et est organisée en 12 territoires. D'au moins 300 000 habitants et succédant aux EPCI de la première couronne parisienne, les établissements publics territoriaux (EPT), sans fiscalité propre, sont assimilés à des syndicats de communes. Cette organisation territoriale est unique en France. Dans un référé d'octobre 2017 sur l'organisation territoriale en région Île-de-France, la Cour des comptes a souligné la complexité résultant de l'appartenance des communes à deux niveaux d'intercommunalité indépendants l'un de l'autre. Dans son rapport thématique de janvier 2023 sur l'organisation territoriale de la MGP, elle estime que celle-ci paraît préjudiciable à sa gouvernance et avance des scénarios de réforme.

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

⁶ Dont le but est de faire « descendre » la forêt en cœur de ville via l'aménagement d'une voie verte.

⁷ La commune intervient directement sur l'éclairage public et le mobilier urbain notamment.

L'EPT Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) comprend les communes des anciennes communautés d'agglomération de Plaine centrale du Val-de-Marne (trois communes dont Limeil-Brévannes) et du Haut Val-de-Marne (sept communes), de la communauté de communes du Plateau Briard (cinq communes) et la commune de Bonneuil-sur-Marne. Il dispose, comme les autres EPT, de compétences propres relevant de cinq domaines prévus par la loi : le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ; la politique de la ville ; l'assainissement et l'eau ; la gestion des déchets ménagers et assimilés⁸ ; le plan climat-air-énergie territorial (celui-ci devant être compatible avec le plan métropolitain). Les compétences sont partagées entre la MGP et l'EPT en matière d'environnement, d'habitat, de développement économique et d'aménagement⁹. Deux autres compétences des EPT nécessitent la définition d'un intérêt territorial, ce qu'a fait l'EPT GPSEA s'agissant de la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial¹⁰ (exemple des équipements de lecture publique) ; l'action sociale d'intérêt territorial, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat qui relève de la MGP. Enfin, l'EPT a repris des compétences héritées des anciennes communautés d'agglomération telles que la voirie, les transports, ou encore la production florale.

La commune était membre fondateur, en 2001, de la communauté d'agglomération Plaine centrale du Val-de-Marne et lui avait transféré les compétences prévues par la loi, reprises depuis 2016 par la MGP et/ou l'EPT. C'était notamment le cas du contrat de ville. Elle a également transféré à l'EPT des équipements culturels déclarés d'intérêt communautaire, à savoir la médiathèque (ainsi qu'un service itinérant de bibliobus) et le conservatoire de musique, de danse et d'art dramatique. Les compétences propreté urbaine, hygiène publique et fabrication de repas (restauration scolaire, centres de loisirs et personnes âgées), qui étaient exercées par l'ancienne communauté d'agglomération, sont également assurées pour le compte de la commune par GPSEA qui, pour ce faire, a créé des services communs¹¹.

Cependant, alors que la commune n'est plus compétente en matière d'aménagement urbain depuis 2018, en vertu des articles L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et L. 300-1 du code de l'urbanisme, elle continue d'être membre à part entière du syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne (SAF 94) et d'être actionnaire de la société d'aménagement et du développement des villes et du département du Val-de-Marne (Sadev 94). La chambre rappelle que les EPT ont vocation à se substituer aux communes dans la gouvernance de ces organismes, celles-ci leur ayant transféré leur compétence aménagement¹².

⁸ La compétence eau fait l'objet d'une DSP. La compétence assainissement est exercée directement par GPSEA. Concernant les déchets, l'EPT assure la collecte par l'intermédiaire de prestataires et gère cinq déchèteries, dont l'une à Limeil-Brévannes. Concernant le traitement des déchets, celui-ci est assuré par le syndicat mixte intercommunal de traitement des déchets urbains du Val-de-Marne (SMITDUVM).

⁹ Le principe est que sont de compétences territoriales toutes les actions que la MGP n'a pas retenues comme relevant de sa compétence. En matière d'aménagement, la MGP s'est saisie modestement de sa compétence en ne reconnaissant à ce jour que six opérations d'intérêt métropolitain (cf. rapport thématique régional de la chambre sur la politique d'aménagement sur le territoire du Grand Paris, mars 2024).

¹⁰ Aux équipements culturels et sportifs déjà d'intérêt communautaire et repris par GPSEA se sont ajoutés d'autres équipements, dont des médiathèques, soit 45 équipements en tout.

¹¹ Des conventions de mise en commun des services conclues en 2019 prévoient ainsi que les agents de l'EPT sont mis à disposition de la commune, cette dernière remboursant les frais de fonctionnement.

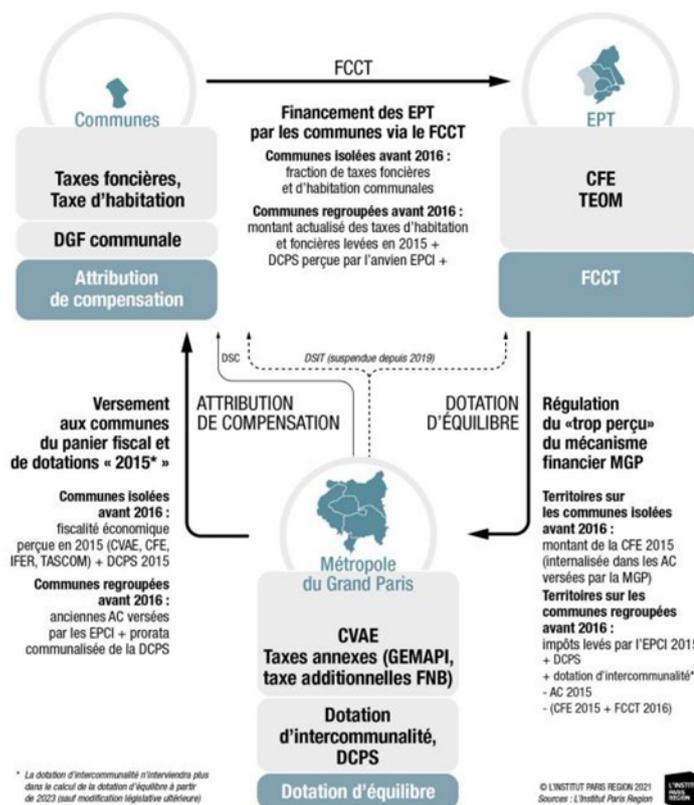
¹² Cf. rapports d'observations définitives de la chambre régionale des comptes (CRC) Île-de-France de 2022 sur le SAF 94 et la Sadev 94.

Ensuite, alors que le contrat de ville relève de GPSEA, la commune continue d'avoir un équivalent temps plein (ETP) chargé de la politique de la ville et dont elle assure exclusivement la rémunération, sans compensation du territoire. Lors du contrôle, la commune a indiqué son intention d'élargir ses missions à la gestion urbaine et sociale de proximité ainsi qu'au suivi du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Par ailleurs, la commune est membre du syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) du lycée de Limeil-Brevannes, créé en 1964, dont le seul objet est aujourd'hui de gérer la piscine des Dauphins¹³ et lui met à disposition des moyens matériels et humains. Lors du contrôle, elle a indiqué qu'un transfert éventuel de cet équipement à GPSEA se heurterait à une difficulté juridique, à savoir que l'une des communes adhérentes du SIVU est membre d'un autre EPT que GPSEA. La chambre invite également la commune à étudier l'opportunité de donner une dimension territoriale à son projet de complexe sportif Guillaume Budé au regard de son ampleur, l'EPT ayant déjà la charge de sites multisports, en plus de piscines territoriales.

La commune participe aux instances de gouvernance de la MGP et de l'EPT. Son maire, Mme Lecoufle, est ainsi conseillère métropolitaine et a été élue 3^{ème} vice-présidente de l'EPT, déléguée au logement, à l'habitat et au patrimoine.

Schéma n° 1 : Flux financiers dans le cadre de la MGP



Source : Institut Paris Région

¹³ Le SIVU exploitait auparavant un gymnase, dont la gestion a été reprise en régie par la commune. En raison de sa vétusté, elle a le projet de construire, en lieu et place, un nouveau complexe sportif.

Les flux financiers instaurés entre la commune, la MGP et l'EPT sont complexes. Les principaux changements intervenus à partir de 2016 concernent le reversement par la MGP à la commune de l'attribution de compensation (AC)¹⁴, et le reversement par la commune à l'EPT, par le biais du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT)¹⁵, de la part intercommunale de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et non bâties (TFNB), de la dotation de compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle (DCPS) et de la part relative aux transferts de compétences, l'EPT versant à la MGP une dotation d'équilibre. Trois niveaux de collectivités se partagent donc les produits de la fiscalité locale, avec des flux croisés. Si la commune conserve la fiscalité sur les ménages, la fiscalité économique et la DCPS sont désormais encaissées par la MGP¹⁶. Perçue par l'EPT, la cotisation foncière des entreprises devrait être récupérée par la MGP à terme. L'ensemble de ces flux s'élève à 5,8 M€ par an, qui sont reversés par la MGP à la commune sous forme d'AC. La MGP a également attribué à la commune des dotations exceptionnelles de solidarité communautaire, de 0,22 M€ en 2020 afin de faire face à la crise sanitaire, et de 0,2 M€ en 2023 dans le contexte de la crise énergétique inflationniste.

De son côté, la commune contribue au FCCT à hauteur de 6,4 M€ en 2023, en progression de 0,6 M€ par rapport à 2019. Cette hausse résulte de la création des services communs précités, de la revalorisation des bases foncières, de l'application, depuis 2022, d'un taux annuel d'actualisation du FCCT au titre du pacte financier de GPSEA, et de la mise en œuvre, en 2023, d'un mécanisme de garanties mutuelles en son sein.

Tableau n° 1 : Contributions de la commune à l'EPT pour charges transférées

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Contributions au FCCT	5 807 977	5 897 331	5 927 84	6 043 432	6 379 771

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Enfin, en matière d'investissement, la commune bénéficie de subventions de la MGP au titre de son fonds d'investissement métropolitain pour certains de ses projets (achats de véhicules hybrides ou électriques et installation de bornes de recharge, travaux sur ses bâtiments tels que le centre technique municipal, aménagement du lac des Tilleuls et projet de descente de la forêt). Elle a également reçu 0,2 M€ de GPSEA en 2021 au titre d'un fonds de concours de l'ancienne communauté d'agglomération, notamment pour la réalisation d'un parking aux abords de l'hôtel de ville.

¹⁴ L'AC a été créée en 1992 dans le but de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources en contrepartie des charges liées aux compétences transférées par les communes. Depuis 2016, les AC sont versées aux communes par la MGP sur la base des montants attribués en 2015 par les précédents établissement public de coopération intercommunale de rattachement.

¹⁵ Défini à l'article L. 5219-5 XI du CGCT, le FCCT constitue une contribution obligatoire de la commune à l'EPT pour assurer le besoin de financement des compétences transférées. Son montant est régulé par la commission locale d'évaluation des charges transférées.

¹⁶ Les impôts ménages sont la TH, la TFB et la TFNB. Pour rappel, la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu la suppression de la TH pour les résidences principales (avec un terme en 2023), compensée par le transfert de la part départementale de la TFB au bloc communal. Concernant la fiscalité économique, il s'agit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe sur les surfaces commerciales, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau et la taxe additionnelle à la TFNB.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La population de la commune de Limeil-Brévannes (28 104 habitants en 2024) est en augmentation de 35 % en 10 ans, entraînant des besoins importants en matière de services publics. Ses indicateurs socio-économiques sont globalement moins favorables que les moyennes régionales et nationales.

Ses grands projets visent à maintenir la qualité de ses services publics, améliorer le cadre de vie de ses habitants (espaces verts, voirie, entretien et construction de nouveaux équipements, vidéoprotection) et accélérer les travaux de rénovation énergétique de ses bâtiments. Elle dispose d'un contrat de ville au titre de deux quartiers, dont l'un (La Hêtraie) connaît un projet de renouvellement urbain, et est partie prenante de zones d'aménagement.

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

2 L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DE LA COMMUNE

2.1 Un conseil municipal dont le fonctionnement, satisfaisant, peut être encore amélioré

Le fonctionnement du conseil municipal repose sur un règlement intérieur. Son rythme de réunions, bien que fréquent (cinq à six séances par an), n'a pas été en 2019, 2020, 2022 ni en 2023, strictement conforme à l'article L. 2121-7 du CGCT, lequel prévoit au moins une réunion par trimestre. En effet, pour les années précitées, plus de trois mois se sont écoulés entre le conseil municipal de juin (ou de juillet en 2020) et celui d'octobre¹⁷. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir mis en conformité son calendrier de tenue des conseils municipaux pour l'année 2024.

La commune met en ligne l'ensemble des délibérations votées. Elle a publié sur son site internet, jusqu'en juillet 2022, le compte rendu du conseil municipal, conformément à l'article L. 2121-25 du CGCT. Depuis octobre 2022, elle y met le procès-verbal de la séance, dans la semaine qui suit son adoption, conformément à l'article L. 2121-15 du CGCT désormais en vigueur¹⁸. Elle pourrait actualiser son règlement intérieur sur ce point précis.

¹⁷ Comme attesté par les ordres du jour du conseil municipal sur le site internet de la commune.

¹⁸ En vertu de l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités locales. Le procès-verbal est plus large que le compte rendu de la séance car il comprend notamment la teneur des discussions au cours de celle-ci.

Le conseil municipal a donné délégation de pouvoirs au maire dans les domaines prévus à l'article L. 2122-22 du CGCT. Mais en matière de réalisation d'emprunts et de dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme (démolition, transformation ou édification des biens municipaux), la délégation ne détermine pas clairement de limites, ce qui n'est pas conforme à l'article précité. La commune est donc invitée à le faire dans ces deux matières et a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'elle modifiera cette délégation à l'occasion du conseil municipal de septembre 2024.

Enfin, plusieurs commissions obligatoires et facultatives ont été mises en place, qui n'appellent pas d'observation : impôts directs, accessibilité des personnes handicapées, commission d'appel d'offres, délégation de service public (DSP), commission consultative des services publics locaux (CCSPL) et commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal dans les domaines des finances et du développement durable.

2.2 L'organisation et le pilotage stratégique des services

2.2.1 Des services administratifs réorganisés depuis 2020

Les règles encadrant l'organisation du cabinet et des services dans une commune

Le maire est le chef de l'administration communale en vertu de l'article L. 2122-18 du CGCT. Pour former son cabinet, l'autorité territoriale peut librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions dans les conditions fixées aux articles L. 333-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP - anciennement article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) et dans le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Le décret détermine le nombre maximal de collaborateurs en fonction de l'importance démographique de la collectivité.

Le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales dispose que « *le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation* ». Ce principe a été rappelé dans différents rapports de chambres régionales des comptes. De son côté, le juge administratif a censuré la gestion de services administratifs et le pouvoir hiérarchique des cabinets.

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

L'administration en place en 2024¹⁹, sous la responsabilité hiérarchique de la direction générale des services DGS, a fait l'objet de réorganisations depuis 2019. La DGS s'appuyait initialement sur deux directions générales adjointes (DGA), l'une chargée de l'aménagement et des services techniques, et l'autre de l'éducation et des ressources humaines (RH). La première est devenue vacante en 2022 et a été supprimée en 2023 ; c'est le directeur des services techniques qui, depuis, est chargé de ces secteurs. Ainsi en 2024, la DGS s'appuie sur une DGA chargée de l'éducation et des RH (direction de l'éducation et de la petite enfance et DRH), une direction des services techniques (directions environnement et cadre de vie, et patrimoine bâti), six autres directions (finances et commande publique, affaires juridiques et citoyenneté, systèmes d'information, urbanisme et aménagement, action sociale et santé, et actions à la population), et la police municipale.

Les emplois fonctionnels (DGS, DGA) doivent être créés par l'assemblée délibérante (cf. encadré). Lors du contrôle, la commune a pu transmettre des délibérations de 2011 et de 2014 relatives à la création des emplois de DGA et a délibéré, en avril 2024, afin de créer l'emploi de DGS.

2.2.2 Des outils de pilotage stratégique qui gagneraient à être développés

Les outils de pilotage stratégique de la commune se limitent à des tableaux de suivi des dossiers au sein des directions ainsi qu'aux outils « ressources » tels que le plan pluriannuel des investissements (PPI).

La commune n'a pas initié de projet d'administration²⁰ ni de projets de direction. Elle ne produit pas non plus de rapport annuel d'activité ; si un tel document n'est pas obligatoire, il permettrait aux élus et aux citoyens de prendre connaissance des actions menées et des moyens mobilisés, avec des indicateurs de résultat.

¹⁹ Cf. organigramme des services en annexe sur les ressources humaines.

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

2.3 La gestion budgétaire et comptable

2.3.1 Des outils de pilotage qui reposent sur un règlement budgétaire et financier en vigueur depuis 2024

La commune est dotée d'une direction des finances et de la commande publique (10 postes) et fait état d'outils de pilotage budgétaire, y compris pluriannuels : logiciel financier, calendrier budgétaire formalisé, tableaux de bord, mise en place de référents budgétaires et comptables dans certaines directions opérationnelles, prospectives financières et analyses de la dette. Elle dispose d'un PPI qui est présenté dans ses grandes lignes au conseil municipal depuis 2022 dans le cadre du ROB. Si celui-ci détaille les dépenses et les recettes d'investissement par domaine et politique publique, il gagnerait à être complété par une estimation des impacts en fonctionnement, en particulier concernant les nouveaux projets d'équipement. Sur ce point, en réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à intégrer, dans le cadre d'un plan pluriannuel de fonctionnement, un chiffrage de ces coûts induits.

Par délibération de décembre 2023, la commune a décidé d'appliquer l'instruction budgétaire et comptable M57 à partir de 2024 et a adopté, à cet effet, un règlement budgétaire et financier. Si celui-ci entre peu dans le détail de l'organisation des services et du système d'information financière, il rappelle les règles et principes qui s'imposent à la commune ainsi que la perspective d'adopter le compte financier unique en 2024²¹.

Si la commune ne pratique pas la gestion des autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP)²², le règlement prévoit leur mode de fonctionnement dans l'optique d'une éventuelle mise en place à l'avenir. Au regard de la taille de la commune et de l'ambition de son PPI, la chambre considère qu'une gestion en AP-CP des grands projets d'investissement (groupe scolaire, nouveau complexe sportif) s'avèrerait utile sous réserve d'un pilotage dédié et d'un système d'information capable d'en assurer correctement le suivi. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique avoir initié en 2021, avec ses services techniques, une réflexion en ce sens sur ses projets structurants mais que cette démarche n'avait pu aboutir à ce jour par manque de temps et de moyens.

Enfin, les articles 191 et 192 de loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances initiale pour 2024 ont créé deux états annexés au compte administratif 2024, l'un sur l'impact du budget pour la transition écologique, et l'autre sur les engagements financiers qui y concourent (« budget vert »). Lors du contrôle, la commune a indiqué débiter une réflexion en la matière et mis en exergue, dans son ROB 2024 et dans son rapport de présentation du budget 2024, les crédits alloués à la transition énergétique et au développement durable, soit près de 1,1 M€ dont 0,45 M€ pour la rénovation de l'éclairage public.

²¹ La loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances initiale pour 2024 généralise la production du compte financier unique au plus tard au titre de l'exercice 2026.

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

2.3.2 Des délais de paiement satisfaisants

Les délais de paiement et les intérêts moratoires

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

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

Tableau n° 2 : Délai global de paiement moyen

Nombre de jours	2019	2020	2021	2022	2023
Budget de la commune	38,13	35,44	24,23	16,16	20,21

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

Les délais de paiement s'améliorent entre 2019 et 2022, passant de 38,1 jours à 16,2 jours. Ils remontent néanmoins à plus de 20 jours en 2023, et à plus de 26 jours sur les premiers mois de 2024. Mis à part en 2019 et en 2020, ils respectent le plafond réglementaire des 30 jours et sont meilleurs que le délai global moyen des communes de même taille (25,1 jours).²³

Pour autant, sauf en 2022, aucun intérêt moratoire n'a été payé sur la période, en particulier en 2019 et en 2020 quand les délais moyens dépassaient alors les 30 jours²⁴. La chambre invite la commune à payer régulièrement les intérêts moratoires et rappelle qu'ils sont de droit même si les entreprises concernées ne les réclament pas.

2.3.3 Le contrôle de la commune sur les régies doit être renforcé

Tout en conservant la régie du cabinet du maire, la commune a décidé de créer, en 2023, une régie d'avances unique « menues dépenses » regroupant l'ensemble des anciennes régies d'avances localisées dans les services gestionnaires. Dans l'attente d'un renouvellement éventuel de sa carte achat (cf. partie commande publique), les petites dépenses concernées sont faites au travers de cette régie. Concernant les recettes, elle disposait, jusqu'en 2023, de neuf régies. En 2024, elle en a fusionné trois dans une régie « affaires générales », permettant donc de diminuer le nombre de régies de recettes à sept²⁵.

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

²⁴ Le compte afférent 6711 montre 41 € payés en 2022. En outre, les délais en investissement atteignaient 34,2 jours en 2021.

²⁵ Affaires générales (anciennement concessions de cimetière, vacations de police et gestion du photocopieur), maisons de quartier, événements (cinéma, spectacles et locations de salles), éducation, petite enfance, seniors et développement économique (boutique éphémère et marché forain).

En vertu de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs doivent être soumis aux contrôles du comptable public et de la commune.

Pour sa part, la commune dispose d'outils formalisés en la matière et un agent de la direction des finances assure le rôle de référent. Pour autant, lors du contrôle, la commune n'a transmis qu'un seul procès-verbal de vérification d'une régie, effectuée en 2023 sur les recettes des maisons de quartier. Celui-ci fait état de points à améliorer sur la comptabilité (suivi des mouvements, versement mensuel des recettes), la sécurisation des coffres et la prise des actes réglementaires (régularisation des arrêtés de création et de nomination).

De son côté, le comptable public a effectué quatre contrôles de régies sur la période sous revue : les maisons de quartier en 2019 et en 2020, la petite enfance et les événements en 2023. Concernant les maisons de quartier, de nombreuses anomalies ont été relevées justifiant le contrôle par la commune en 2023 (absence d'actualisation des arrêtés, soucis d'organisation, carences du suivi comptable, mauvaises conditions de conservation des fonds, déficit en caisse). Si aucune alerte n'a été signalée concernant la petite enfance, des dysfonctionnements ont été relevés dans la régie sur les événements (absence de transmission de bordereaux de versements, coffres inadaptés, déficit en caisse, suivi comptable à améliorer).

À la suite du contrôle de la chambre, la commune a indiqué mettre en œuvre un contrôle interne sur les régies avec, pour objectifs, le contrôle sur place d'une régie par trimestre, parallèlement à des contrôles mensuels sur pièces, et la formalisation prochaine d'un plan de contrôle interne ainsi que d'une cartographie des risques. Aussi, la chambre invite la commune à poursuivre cette dynamique de renforcement de ses contrôles sur l'ensemble de ses régies.

2.4 La commande publique et la gestion déléguée

2.4.1 Un pilotage de la commande publique satisfaisant

Le présent contrôle - qui n'a pas porté sur l'examen des procédures de passation sur la base d'un échantillon de marchés - s'est axé sur le pilotage des achats. La commune est dotée d'un service dédié (trois agents), rattaché à la direction des finances et de la commande publique, et dispose d'outils de suivi : tableau de recensement des marchés, guide interne de procédures, fiches thématiques et nomenclature des achats élaborée en 2020. Elle disposait d'une carte achat public, outil de paiement de commandes récurrentes de petits montants auprès de fournisseurs référencés, mais celle-ci a expiré en 2023 et n'a pas été renouvelée, les dépenses concernées²⁶ étant faites via la régie « menues dépenses ». Le service assure la gestion des procédures de passation pour les marchés dont le montant est supérieur ou égal à 25 000 € HT²⁷. Depuis 2023, un recensement des besoins nécessitant la conclusion d'un marché est réalisé afin d'identifier les besoins récurrents. Environ une soixantaine de procédures sont passées chaque année²⁸. Sur la période de contrôle, la commune ne fait état que d'un seul contentieux, en 2019.

²⁶ Environ 8 000 € en 2022 et 5 500 € en 2023.

²⁷ En dessous de ce seuil, les services opérationnels sont autonomes mais doivent, pour les besoins dont le montant est supérieur ou égal à 1 000 € HT (5 000 € HT pour les travaux), transmettre les documents justificatifs de leurs procédures au service de la commande publique, notamment concernant la « règle des trois devis ».

²⁸ Cf. nombre et type de procédures en annexe sur les RH et la commande publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé que son service de la commande publique, qui peine à recruter et dont les nouveaux profils ont nécessité par ailleurs un temps de formation et d'adaptation, n'a pu améliorer ses pratiques autant que souhaité.

Des achats « hors marché » ont été identifiés sur la période dont les montants représentent, en 2023, 21 % des dépenses éligibles en fonctionnement, et 8 % des dépenses éligibles en investissement.²⁹

Tableau n° 3 : Part des mandats « hors marché » en 2023

Section de fonctionnement	Total des achats	5 035 910 €
	Achats hors marché	1 049 357 €
	<i>Part d'achats hors marché</i>	<i>21 %</i>
Section d'investissement	Total des achats	4 894 290 €
	Achats hors marché	415 242 €
	<i>Part d'achats hors marché</i>	<i>8 %</i>

Source : données de la commune

Sur la base de contrôles de communes menés par la chambre depuis 2019, il s'avère que celles ayant une gestion rigoureuse de la commande publique affichent une part d'achats « hors marché » en investissement inférieure à 10 %, et entre 20 et 30 % en fonctionnement. En l'espèce, la commune présente ainsi des ratios d'achat « hors marché » pleinement satisfaisants. Lors du contrôle, elle a en outre fait part de son souhait d'actualiser et de renforcer l'utilisation de sa nomenclature des achats et d'élaborer, à terme, une cartographie dédiée afin de renforcer son pilotage.

La commune participe également à des groupements de commandes ou achats groupés avec l'EPT³⁰, le SMITDUVM³¹, son CCAS, le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec), et le SIVU du lycée de Limeil-Brévannes. Elle a également adhéré à la centrale d'achat de la région Île-de-France.

²⁹ Les dépenses éligibles désignent ici les mandats supérieurs aux seuils réglementaires du CCP à partir desquels une procédure est requise, soit 40 000 € HT depuis janvier 2020 (25 000 € HT antérieurement). Les achats supérieurs à ces seuils doivent être identifiés comme tels dans les fichiers des mandats. L'expression « hors marché » est utilisée pour désigner les achats se situant dans ce cadre mais ne présentant pas de numéro de marché.

³⁰ La commune a également signé en 2019 la charte des achats socialement responsables de l'EPT.

³¹ Syndicat mixte intercommunal de traitement des déchets urbains du Val-de-Marne.

2.4.2 Une prise en compte du développement durable à renforcer dans la commande publique

Les obligations des collectivités en matière d'achat durable

L'article L. 2111-1 du CCP dispose que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ».

En outre, en matière de restauration collective, la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite « EGalim ») fixe l'obligation d'utiliser 50 % de produits durables et de qualité, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique en 2022. Depuis 2024, la part imposée de produits durables et de qualité est portée à 60 % pour les viandes et poissons.³²

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « Agec », dispose par ailleurs que les collectivités doivent, dans le cadre de leurs achats publics, réduire autant que possible la consommation de plastiques à usage unique, la production de déchets, et privilégier les biens issus du réemploi ou intégrant des matières recyclées. À cet égard, l'article 58 de la loi prévoit notamment que, à compter de 2021, les achats réalisés soient issus du réemploi ou intègrent des matières recyclées dans des proportions variant de 20 % à 100 % selon le type de produit.

Enfin, la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités impose aux collectivités, lorsqu'elles gèrent directement ou indirectement un parc de plus de vingt véhicules, de consacrer chaque année, dans le cadre du renouvellement de leur parc, une part minimale croissante de véhicules à faibles et très faibles émissions.³³

Au-delà des outils et groupements précités, la commune ne dispose pas d'une stratégie achat formalisée³⁴ mettant notamment l'accent sur l'achat « durable » et propre. En effet, les documents transmis, au premier rang desquels le guide interne, ne prévoient pas de dispositions particulières à cet égard, tant au stade de l'expression des besoins que de l'exécution des marchés³⁵. La commune intègre néanmoins au gré des besoins des clauses liées au développement durable dans certains marchés.

³² Ce rehaussement découle de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi climat et résilience ».

³³ Pour les véhicules à faibles émissions, cette part minimale annuelle de renouvellement est de 30 % entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2024, 40 % entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2029, et 70 % à compter du 1^{er} janvier 2030. Pour les véhicules à très faibles émissions, cette part est de 37,4 % entre le 1^{er} janvier 2026 et le 31 décembre 2029, et 40 % à compter du 1^{er} janvier 2030.

³⁴ Démarche de formalisation de l'ensemble des étapes consistant à optimiser les processus d'achat au sein d'une collectivité en vue d'atteindre des objectifs déterminés.

³⁵ Le guide interne renvoie seulement aux dispositions de l'article L. 2111-1 du CCP précité, sans plus de précisions sur leur application concrète et sans même mentionner la référence dudit article.

Ainsi, concernant la loi « EGalim », elle a indiqué, lors du contrôle, que des réunions étaient organisées tous les deux mois avec GPSEA, qui assure la restauration scolaire, et que l'EPT a respecté en 2022 le seuil relatif aux produits issus de l'agriculture biologique (21,2 %) mais pas celui relatif aux produits durables et de qualité (28,8 %)³⁶. De son côté, la commune a renouvelé, en 2022, son marché de fourniture de repas pour la petite enfance, avec l'engagement de la société titulaire de proposer 53 % de produits durables et de qualité et 25 % de produits issus de l'agriculture biologique, seuils conformes au droit mais dont le respect effectif gagnerait à être attesté par la commune. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a transmis un document indiquant une conformité partielle de son prestataire pour l'année 2023³⁷.

Concernant la loi « Agec », si la commune ne respecte pas encore pleinement ses obligations, elle met progressivement en œuvre des actions en ce sens en veillant, par exemple, à limiter la consommation de plastiques à usage unique ou la production de déchets.

En matière de « verdissement » de son parc automobile, la commune se situe au-dessus des seuils imposés. Elle a en effet acquis un véhicule à faible émission en 2022 pour une seule acquisition réalisée, soit 100 % de son renouvellement automobile annuel, et six véhicules à faible émission sur un total de sept acquisitions en 2023, soit 86 % de son renouvellement annuel³⁸. Elle a l'intention de renforcer le suivi de son parc et de ses émissions, à partir d'un tableau de bord existant.

Au regard des éléments qui précèdent, même si la commune mène des actions d'achat « durable », la chambre lui recommande donc de formaliser la prise en compte des considérations environnementales et de durabilité dans ses outils de pilotage et d'expression des besoins de la commande publique (guide interne, fiches thématiques). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué, en lien avec les difficultés de recrutement précitées, que le contrôle du respect des obligations réglementaires en matière environnementale ainsi que la mise en place d'une stratégie afférente feraient l'objet d'une réflexion.

<p>Recommandation performance n°1 : Développer la prise en compte des critères environnementaux et de durabilité dans les outils de pilotage et d'expression des besoins de la commande publique.</p>
--

³⁶ Les données 2022 étaient les dernières disponibles lors du contrôle. L'EPT aurait cependant cherché à remédier à cette situation lors du renouvellement, en 2023, de ses marchés de fourniture de denrées alimentaires.

³⁷ Sur l'année 2023, le prestataire respecte ses obligations en matière d'alimentation biologique (22 %) mais se situe en revanche sous le seuil réglementaire de 50 % en matière de produits durables et de qualité (40 %).

³⁸ Dans son rapport de présentation du budget 2024, elle indique avoir le projet d'acquérir deux véhicules électriques au titre du renouvellement de sa flotte automobile.

2.4.3 Un suivi des délégations de service public récemment accru

Dispositions réglementaires applicables aux collectivités délégantes

Une convention de délégation de service public (DSP) constitue un contrat de concession par lequel la gestion d'un service public est confiée à un opérateur à qui est transféré un risque lié à l'exploitation. Les communes de plus de 10 000 habitants doivent créer une CCSPL pour l'ensemble des services publics délégués. L'assemblée délibérante se prononce sur le principe de la DSP après avis de la CCSPL et l'autorité territoriale est habilitée à signer la convention après avis d'une commission d'analyse des candidatures et décision de l'assemblée délibérante.

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

La commune dispose de deux DSP. La première concerne l'exploitation en affermage d'une crèche de 36 places, « Pommes de Reinette ». Un contrat de DSP avait été conclu en octobre 2016 pour une durée de 5 ans par le CCAS qui avait alors en charge l'activité petite enfance avant que celle-ci ne soit reprise par la commune en 2019. La procédure de consultation, initiée en 2021, ayant été déclarée sans suite et relancée, le contrat de 2016 a été prolongé de 4 mois, avec une échéance repoussée à février 2022. À son issue, un nouveau contrat de DSP a été passé avec le même titulaire, et est entré en vigueur en mars 2022 pour une durée de 4 ans et 5 mois (soit une échéance en juillet 2026).

Les contrats n'appellent pas d'observations. La valeur estimée du contrat de 2016, correspondant au chiffre d'affaires du concessionnaire sur cinq ans, était de 2,7 M€ (2,9 M€ pour celui de 2022). Celui-ci a reçu une compensation communale pour contrainte de service public d'environ 0,11 M€ par an (0,12 M€ dans le contrat de 2022). En retour, la commune perçoit une redevance d'occupation (0,16 M€ contre 0,18 M€ dans l'ancien contrat).

Les rapports d'activité du délégataire affichent des taux de satisfaction des familles variables³⁹ et des taux de répondants contrastés et globalement bas⁴⁰. Dans ses engagements annexés au contrat de 2022, le délégataire s'est fixé pour objectif d'avoir un taux de satisfaction de 100 %⁴¹, avec un ratio de répondants d'au moins 40 %, ce qui n'est donc pas respecté.

Si le nombre d'ETP auprès des enfants (10,4) est conforme aux engagements contractuels et que le taux d'occupation facturé (85 % selon le rapport 2022) respecte la cible, le taux d'occupation réelle (73 %) est en-deçà de l'objectif (80 %).

³⁹ Avec des taux de 92 % en 2019, 100 % en 2020, 67 % en 2021 et 90 % en 2022.

⁴⁰ Moins de 29 % en 2019, plus de 65 % en 2020, moins de 18 % en 2021 et seulement 14 % en 2022 (10 retours sur 70 familles).

⁴¹ Plus de 95 % selon son projet de service.

Enfin, le rapport d'activité 2022 ne présente aucune donnée financière, ce qui ne permet pas d'apprécier l'équilibre financier de la DSP. Lors du contrôle, la commune a indiqué que les informations financières lui étaient transmises par le délégataire séparément. Pour autant, les rapports financiers se contentent d'indiquer les produits et les charges, sans aucun solde intermédiaire de gestion ni ratio financier et sans faire de comparaison avec le compte d'exploitation prévisionnel. La commune doit donc renforcer son contrôle sur la DSP pour la période restante du contrat.

Concernant la seconde DSP, la commune a conclu en février 2009 une convention avec une société pour la production d'énergie thermique et de services connexes (énergie photovoltaïque), pour une durée de 30 ans à compter de la mise en service de la centrale (qui a eu lieu le 1^{er} avril 2015, soit un terme au 1^{er} avril 2045). La convention a été modifiée par avenants. Concernant les investissements, le montant des dépenses réalisées par le délégataire a été établi à 15,6 M€ (avenant n° 4), avec une soulte de 1,5 M€ à lui verser à la fin du contrat. Le délégataire verse en retour des redevances à la commune.⁴²

Pour contrôler la DSP, la commune s'appuie sur un cabinet conseil dont l'analyse de l'exercice 2019 relève des pistes d'amélioration dans le contenu des rapports du délégataire et souligne que ceux-ci sont produits à l'autorité délégante en retard par rapport aux dispositions réglementaires et contractuelles. La chambre note d'ailleurs que les rapports 2021 et 2022 n'ont été présentés au conseil municipal qu'en avril 2024.

Alors que la DSP relative à la crèche est mentionnée dans la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (annexe C2 au compte administratif), la DSP énergie, pourtant bien plus ancienne, ne l'est pas. À l'issue du contrôle de la chambre, la commune a rectifié ce point dans l'annexe C2 de son compte administratif 2023.

Enfin, le compte-rendu financier 2022 fait état d'un résultat net déficitaire cumulé de 4 M€ sur 2010-2022 alors que le compte d'exploitation prévisionnel prévoyait un excédent de 0,8 M€, soit un écart de 4,8 M€. La commune doit donc renforcer son contrôle sur le délégataire pour s'assurer de sa capacité à assumer de tels déficits et lui demander, le cas échéant, la mise en œuvre d'un plan visant à rétablir l'équilibre financier de la délégation.

Plus généralement, en tant qu'autorité concédante, la commune doit rendre accessibles les données essentielles de ses contrats de concession ; elle pourrait, à ce titre, mettre en ligne sur son site internet les rapports d'activité des délégataires ou leurs principales données. En outre, si la CCSPL se réunit pour examiner les rapports des délégataires, la commune doit aussi présenter à son assemblée délibérante, avant le 1^{er} juillet de chaque année, un état des travaux de la commission, notamment en matière de DSP, ce qui n'est pas fait⁴³. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique avoir recruté, en juillet 2024, un chargé de mission recherche de financements et contrôle de gestion. Elle a par ailleurs sollicité des éléments financiers complémentaires auprès de ses délégataires.

La chambre invite la commune à poursuivre ses efforts de contrôle de ses DSP, afin que les engagements contractuels soient respectés concernant tant l'équilibre financier des délégations que la qualité du service.

⁴² Redevances annuelles d'occupation (11 000 € pour la centrale biomasse, 18 000 € pour la toiture de la mairie et 30 000 € pour la chaufferie de l'hôtel de ville) et redevance de contrôle (40 000 € par an).

⁴³ Comme attesté par les procès-verbaux du conseil municipal.

2.5 Un schéma directeur des systèmes d'information à finaliser

La commune est dotée d'une direction des systèmes d'information (SI, 5 postes), dont le poste de directeur a été vacant entre avril 2022 et mars 2024. Elle est adhérente, depuis 2015, au syndicat mixte du secteur central du Val-de-Marne, Infocom'94, organisme intercommunal de mutualisation dans le domaine informatique créé en 1966, comprenant une quinzaine de communes ainsi que GPSEA. Celui-ci gère les applications métiers utilisées par la commune. Dans le cadre d'une démarche de responsabilisation, cette dernière a adopté, en juin 2022, une charte d'utilisation des ressources informatiques, applicable également au CCAS et au SIVU. Par celle-ci, la commune entend sécuriser ses SI, définir un plan de continuité de service et veiller à assurer la mise en conformité au règlement européen n° 2016-679 sur la protection générale des données. Infocom'94 assure à cet égard le rôle de délégué à la protection des données pour la commune en vertu d'un contrat d'accompagnement de 2023, ce qui devrait lui permettre de réaliser ultérieurement un audit en la matière.

La commune possède au total une vingtaine d'applications métiers pour sa gestion comptable et budgétaire, ses RH ainsi que certaines politiques sectorielles (cimetières, état civil, petite enfance...). Pour assurer la sécurité de ses serveurs, elle recourt à un prestataire externe.

Alors que des mesures relatives à la cybersécurité sont mises en œuvre, des chantiers sont en cours visant à renforcer la résilience informatique. En effet, si la commune est équipée de logiciels de protection de ses SI⁴⁴ et conduit une politique de gestion du risque auprès de ses agents⁴⁵, elle travaille à l'élaboration d'un schéma directeur de ses SI et d'un dispositif de réaction aux cyberattaques⁴⁶.

2.6 Le suivi des relations avec les tiers mériterait d'être renforcé

2.6.1 Des engagements financiers à cartographier

2.6.1.1 Les garanties d'emprunt

La commune garantit des emprunts dont le capital restant dû garanti s'élève à près de 40 M€ selon l'annexe dédiée B1.1 du compte administratif 2023 provisoire à la date du contrôle, et dont le ratio d'endettement se situe en dessous du plafond réglementaire de 50 % de ses recettes réelles de fonctionnement, conformément à l'article L. 2252-1 du CGCT. Plus de 87 % de ces garanties concernent des opérateurs de logement social.

⁴⁴ Elle est notamment équipée d'un pare-feu, d'un antivirus, d'un système de filtrage web et d'anti-spam. Les smartphones et tablettes sont également protégés par un logiciel spécifique.

⁴⁵ Les agents sont sensibilisés aux risques informatiques depuis 2019. Les données sont en outre sauvegardées sur un serveur. Les mots de passe d'accès aux sessions des agents sont renouvelés tous les 90 jours et une authentification à plusieurs vecteurs est parfois exigée. L'usage de dispositifs externes non fournis par la DSI, comme les disques durs ou les clés USB, est enfin formellement défendu.

⁴⁶ Ce dispositif comprendrait notamment un plan de gestion de crise et de reprise d'activité.

2.6.1.2 Les participations et contributions

Outre l'EPT, la commune apporte des contributions et participations à divers organismes dont les principaux en termes de montants engagés sont la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (0,6 M€ par an⁴⁷), Infocom'94 (0,2 M€ par an, somme non mentionnée dans les annexes du compte administratif), et le délégataire de la crèche « Pommes de Reinette » (0,1 M€). En 2019, elle a versé une subvention d'investissement de 1,4 M€ au concessionnaire de la DSP énergie, et le contrat prévoit que ce dernier perçoive une soulte de 1,5 M€ à l'échéance. Tous ces montants mériteraient d'être mentionnés dans l'annexe C2 du compte administratif sur la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier.

La commune est également membre de la MGP⁴⁸, du Sipperec, du syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France, du SAF 94⁴⁹, du SIVU pour la gestion de la piscine des Dauphins, du syndicat intercommunal pour la création et la gestion d'une maison de retraite publique intercommunale « Le Vieux Colombier », du syndicat intercommunal pour l'équipement hospitalier du Sud-Est de la région parisienne⁵⁰, et elle est actionnaire de la Sadev 94, à hauteur de 0,39 %, soit environ 40 000 €. Concernant le SIVU, une convention de gestion a été conclue en 2021 par laquelle la commune lui met à disposition des moyens matériels et humains (10 agents sur des fonctions supports, équivalents à 990 heures de travail par an, soit 0,6 équivalent temps plein - ETP) et assure la conduite d'opérations de ses espaces extérieurs, soutiens en nature qui gagneraient à être valorisés. De manière générale, tous ces tiers (dont Infocom'94) mériteraient de figurer, comme pour l'EPT, dans la liste des organismes de regroupement auxquels elle adhère (annexe C3.1 du compte administratif) avec, le cas échéant, les montants des participations. Concernant la société d'économie mixte Avenir pour Limeil-Brévannes (SEMALB, cf. *infra*), celle-ci n'est pas mentionnée dans les annexes dédiées aux engagements hors bilan. Enfin, l'annexe C3.3 sur la liste des établissements publics communaux n'a pas été renseignée alors que le CCAS devrait y figurer. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a signalé des difficultés techniques lors de la génération de certaines annexes. La chambre a pu constater qu'elle a par ailleurs bien procédé à l'actualisation de celles-ci dans son compte administratif 2023.

⁴⁷ Un soutien de 0,12 M€ a aussi été apporté en investissement en 2022.

⁴⁸ Jusqu'en 2021, elle était membre du syndicat mixte ouvert d'études du Forum métropolitain du Grand Paris, auquel elle versait une contribution annuelle de 1 941 €. Cet organisme et la contribution n'ont pas été mentionnés dans les annexes du compte administratif sur la période 2019-2021.

⁴⁹ Auquel elle a versé des subventions d'équipement : 0,09 M€ en 2021 et 0,28 M€ en 2022.

⁵⁰ Centre hospitalier intercommunal de Villeneuve-Saint-Georges.

2.6.1.3 Les relations avec la société d'économie mixte Avenir pour Limeil-Brévannes

La commune avait créé, en 2003, la SEMALB qui a aménagé, à partir de 2004, la Zac Léon Bernard (dans le quartier du Vieux Brévannes) et la Zac de la Ballastière sud (nouveaux quartiers Pasteur et Temps durables). La société gérait, en plus, d'autres activités (une chaufferie, une micro-crèche, des bâtiments et des terrains). La SEMALB a été dissoute par anticipation en 2014 et placée sous le régime de la liquidation amiable. Parallèlement, les conventions d'aménagement des Zac ont été résiliées de manière anticipée. Les droits et obligations de la société ont alors été transférés à la commune. Cette dernière a également repris, à partir de 2018, les opérations de liquidation, y compris de résolution des litiges, notamment avec l'AP-HP⁵¹, en vue d'une liquidation devant intervenir au plus tard fin 2024.⁵²

Les engagements de la commune dans la société sont importants. Elle a ainsi été contrainte de racheter au SAF 94 des terrains pour un coût de 2,5 M€ et a dû reprendre à sa charge, dès 2014, des prêts conclus par la SEMALB d'un montant de 4,7 M€ sur 15 ans, toujours en cours sur la période sous contrôle, et dont le capital restant dû s'élève à 1,7 M€ fin 2023. Elle lui a aussi accordé une avance de trésorerie de 0,35 M€ en décembre 2021. Ces engagements pèsent sur la situation financière de la commune, en particulier la dette dont les écritures doivent être rendues conformes dès que possible (cf. partie fiabilité des comptes).

2.6.2 Les subventions de fonctionnement aux tiers et les aides en nature

Les règles s'appliquant aux collectivités en matière de subventions

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

Concernant plus spécifiquement les tiers de droit privé, l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose qu'une convention doit être conclue lorsque la subvention est supérieure à 23 000 €. Le même article mentionne que la collectivité a l'obligation de rendre accessibles, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €. En vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, les associations, œuvres ou entreprises qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenues de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. De plus, selon l'article 10 de la loi précitée et l'arrêté afférent du Premier ministre du 11 octobre 2006, lorsqu'une subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire de droit privé doit produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée, un compte rendu financier, distinct des comptes sociaux, attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

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

⁵¹ La commune a ainsi voté une délibération en octobre 2022 approuvant un protocole transactionnel entre la SEMALB et l'AP-HP.

⁵² Étant précisé que l'échéance a été repoussée puisqu'elle devait intervenir auparavant fin 2023.

Enfin, concernant les subventions aux tiers, sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil municipal «*intéressés à l'affaire qui en fait l'objet*» (article L. 2131-11 du CGCT).

Tableau n° 4 : Subventions de fonctionnement versées par la commune

En €	2019	2020	2021	2022	2023
CCAS	913 000	560 000	800 000	950 000	950 000
Personnes de droits privé	305 200	301 750	280 450	285 493	282 730
Subventions exceptionnelles	1 180	1 415	5 525	-	-
Total	1 219 380	863 165	1 085 975	1 235 493	1 232 730

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données de la commune

Les subventions de fonctionnement aux tiers sont stables entre 2019 et 2023, à 1,2 M€ par an, même si elles ont baissé durant la crise sanitaire. Le principal bénéficiaire est le CCAS, dont la subvention s'élève à 0,95 M€ en 2023. Établissement public rattaché à la commune, il anime une action générale de prévention et de développement social⁵³. Des locaux communaux lui sont gracieusement mis à disposition et il bénéficie de l'appui des services communaux pour sa gestion. Un agent du CCAS est mis à disposition de la commune pour exercer (à 50 %) les fonctions de directeur de l'action sociale et de la santé. Afin de formaliser ces relations, une convention-cadre a été signée en 2024 qui prévoit, notamment, un remboursement annuel par le CCAS des frais de prestations assurées par la commune (masse salariale des agents des services supports comprise).

Le montant annuel total des subventions financières versées aux associations (une cinquantaine par an) est stable, autour de 0,3 M€. La commune a réformé, fin 2022, son processus d'attribution de subventions avec un dossier de demande téléchargeable sur son site internet. En vertu de la loi du 10 avril 2000 précitée, la commune doit publier chaque année, sur son site internet, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €⁵⁴, ce qui concerne, sur la période sous revue, l'athlétic jeunesse de Limeil-Brévannes (AJLB⁵⁵, 75 000 € par an en moyenne), la maison des jeunes et de la culture (MJC, 77 000 € par an mais dont la subvention a été suspendue en 2023, cf. *infra*), et l'alliance sportive brévannaise (ASB⁵⁶, plus de 23 000 € par an sur 2019-2021). Il convient également qu'elle demande aux associations concernées de produire, chaque année, au titre de la même loi, le compte rendu financier attestant de l'utilisation de la subvention.

⁵³ Instruction des dossiers d'aides légales, attribution d'aides facultatives, services aux seniors, gestion d'une épicerie solidaire (« La Passerelle », ouverte en 2020). Par délibération de décembre 2021, la commune a repris au CCAS une partie de son activité à destination des seniors (animations notamment).

⁵⁴ Lors du contrôle, le site internet de la commune faisait seulement état des associations subventionnées au titre de 2018, 2019 et 2020.

⁵⁵ Athlétic Jeunesse de Limeil-Brévannes.

⁵⁶ Alliance sportive brévannaise.

Si lors du conseil municipal de juin 2022, qui a approuvé les subventions aux associations au titre de 2022, le maire a indiqué que les conseillers municipaux membres d'associations se déporteraient lors du vote et que cela serait noté dans le procès-verbal, ce dernier ne les mentionne pas, pas plus que la délibération afférente. Seul le compte-rendu du conseil indique que les élus concernés se sont déportés mais sans les nommer expressément, ce qui était insuffisant en termes de sécurité juridique. La délibération de juin 2023 approuvant les subventions aux associations pour 2023 mentionne bien les noms de quatre élus ne prenant pas part aux votes mais le procès-verbal du conseil retranscrit six noms, ce qui n'est pas cohérent. En réponse à cette observation, la commune s'est engagée à être plus vigilante à cet égard.

La commune a indiqué, lors du contrôle, qu'aucun agent n'était mis à disposition d'un organisme tiers. Pourtant, elle apporte un appui au CCAS et au SIVU via ses directions ressources et met à disposition de l'association service d'accueil médical initial (SAMI de Limeil) 2,6 ETP pour lesquels la convention prévoit un remboursement du coût de la rémunération. Elle lui met également à disposition des biens, en particulier des locaux dont elle assure l'entretien et les travaux, et prend en charge les dépenses de fluides, pour lesquels elle ne demande qu'une redevance de 3 000 € par an et le remboursement des frais de fluides. Hormis la redevance précitée, tous ces remboursements n'apparaissent pas dans les comptes dédiés de la commune⁵⁷. Lors du contrôle, celle-ci a reconnu qu'elle inscrivait globalement les remboursements au chapitre 74 (dotations et participations reçues) sans isoler, comme la chambre l'y invite, le coût des agents mis à disposition.

Plus largement, comme pour le CCAS et le SIVU, la commune accorde des aides en nature à de nombreuses associations (mise à disposition de locaux avec prise en charge des frais de fluides et d'entretien), notamment dans le domaine sportif et culturel. Mais la liste des concours attribués aux tiers figurant en annexe de ses comptes administratifs ne recensait aucune aide en nature. Consécutivement à son contrôle, la chambre a pu constater que la commune publiait désormais ces données essentielles des conventions de subvention supérieures à 23 000 €⁵⁸ et demandait à l'ensemble des associations le compte-rendu financier de subvention comme pièce obligatoire au dépôt d'un nouveau dossier. Elle s'est par ailleurs engagée à détailler les mises à disposition du personnel et des biens et à retracer de manière exhaustive les concours attribués aux tiers en annexe B 1.7 de son compte administratif 2023.

2.6.3 Les relations avec l'association maison des jeunes et de la culture

La MJC « Coline Serreau » de Limeil-Brévannes est une association d'éducation populaire créée en 1966, à une époque où le réseau des MJC a commencé à se structurer en France⁵⁹. Elle est historiquement subventionnée par la commune qui n'est néanmoins pas le seul financeur. Ainsi, la subvention communale (près de 77 000 € par an) ne représente que 20 % des produits de l'association (24 % en 2021).

⁵⁷ Les comptes 7084 « Mise à disposition de personnel facturé » et 7087 « Remboursement de frais » sont nuls et ne sont pas mouvementés sur la période de contrôle, sauf en 2023 concernant le compte 7087 (6 000 €).

⁵⁸ <https://www.limeil-brevannes.fr/-SUBVENTIONS-ASSOCIATIONS->

⁵⁹ Le réseau compte environ 650 MJC en France.

Tableau n° 5 : Situation comptable et financière de la MJC de Limeil-Brévannes

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Subvention municipale	77 500	77 500	51 667	77 500	75 833	0
Subvention FDVA (vacances appren.)			5 500		75 000	32 400
Subvention exceptionnelle			38 000	57 000		ND
Subvention fonds de solidarité			1 500	94 353	2 473	ND
Subvention DDJS			1 500			ND
Subvention FONJEP	50 858	52 212	30 328	45 594	47 509	45 492
Subvention diverse				15 000		2 000
Total subventions d'exploitation	128 358	129 712	128 495	289 447	200 815	103 892
Total produits	391 609	410 914	260 548	321 591	398 044	242 091
<i>Total subventions en % total produits</i>	33	32	49	90	50	43
<i>Dont subvention municipale % total produits</i>	20	19	20	24	19	0
Total charges	388 346	395 622	211 523	231 355	396 378	321 004
Résultat	3 263	15 292	49 025	90 236	1 666	- 78 913

ND : donnée non disponible. FONJEP : Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
Source : CRC d'après les conventions, comptes et rapports d'activité de l'association transmis par la commune

À la suite d'alertes faisant état de dysfonctionnements au sein de la MJC, la commune a indiqué, lors du conseil municipal de juin 2023, son souhait d'initier un audit externe sur l'association. Parallèlement, elle a suspendu le versement de sa subvention en 2023.

Comme vu précédemment, si la commune demande à la MJC de lui transmettre chaque année ses comptes sociaux (bilan et compte de résultat) et ses rapports d'activité, elle doit aussi lui demander de produire le compte-rendu financier réglementaire visant à attester de l'utilisation de sa subvention. Par ailleurs, il convient que la commune lui demande la transmission des annexes aux comptes annuels afin de pouvoir disposer de plus amples informations sur l'exercice écoulé, le patrimoine de l'association, le détail des subventions, les aides en nature, les effectifs ou encore la rémunération des cadres dirigeants.

À cet effet, l'association reçoit des subventions d'exploitation d'autorités administratives dont le total a dépassé, en 2021 et 2022, le seuil de 153 000 €, rendant nécessaires la nomination d'au moins un commissaire aux comptes et la publication au journal officiel des associations et fondations d'entreprise des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes⁶⁰. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la MJC a indiqué que le dépassement de ce seuil lors des exercices 2021 et 2022 était dû, respectivement, à des subventions exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire (57 000 €) et des « colonies apprenantes » (75 000 €). Si ces dépassements de seuil venaient à se pérenniser, il appartiendrait à l'association de nommer un commissaire aux comptes.

Au regard des éléments précités, la chambre invite la commune à renforcer son contrôle sur l'utilisation de ses aides par la MJC ainsi que sur le respect, par cette dernière, de ses obligations réglementaires. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le maire a indiqué avoir communiqué les résultats de l'audit à la MJC et invité celle-ci à en tirer les conséquences en termes d'amélioration de sa gestion et de respect du droit. De surcroît, la commune a affirmé avoir sollicité l'association afin d'obtenir davantage de précisions sur sa situation financière.

⁶⁰ Conformément aux articles L. 612-4 et D. 612-5 du code de commerce.

2.7 Des dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques à développer davantage

Le renforcement des procédures de contrôle interne et de maîtrise des risques s'avère opportun au regard des pistes de progrès identifiées précédemment dans la gestion budgétaire et comptable, la commande publique et les DSP, les SI, les relations avec les tiers et « satellites », mais aussi en matière de ressources humaines et de fiabilité des comptes. Concernant les tiers, si la commune a indiqué, lors du contrôle, ne pas effectuer de suivi des risques les concernant par manque de moyens, la chambre ne peut que l'inciter à réaffecter des ressources en la matière.

La commune a conclu avec la direction départementale des finances publiques et le service de gestion comptable de Créteil une convention de partenariat pour la période 2022-2026, complétée d'un tableau de suivi des engagements. Par celle-ci, les parties visent à renforcer les échanges, améliorer l'efficacité des procédures et la qualité comptable et développer l'expertise fiscale et financière. Néanmoins, le comptable public a fait état d'anomalies au niveau des tiers lors de l'examen des restes à recouvrer, empêchant un traitement automatique des poursuites. Ainsi, des marges d'amélioration demeurent, et la commune a indiqué qu'un dispositif de contrôle interne serait mis en œuvre en 2024 avec l'appui du comptable public dans le cadre de son partenariat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le fonctionnement du conseil municipal, bien que satisfaisant, peut encore être amélioré (réunion au moins tous les trimestres, détermination des limites dans la délégation accordée au maire en matière d'emprunts et d'autorisation d'urbanisme). Les services communaux ont été réorganisés depuis 2020.

La commune applique l'instruction budgétaire et comptable M57 depuis 2024 et a adopté un règlement dédié. Ses délais de paiement sont satisfaisants.

Ses orientations et procédures en matière de commande publique gagneraient à figurer dans une stratégie formalisée mettant l'accent sur le développement durable et la transition écologique (« achat durable »).

Enfin, une réflexion sur un renforcement des dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques paraîtrait opportune.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Des outils de pilotage qui s'inscrivent dans des lignes directrices de gestion en matière de ressources humaines

La commune est dotée d'une direction des ressources humaines (DRH) comportant une dizaine d'agents, structurée en deux pôles (carrières et paies et développement RH). Elle dispose d'outils de pilotage : logiciels RH, organigrammes, tableau de bord et des effectifs. Elle a adopté, en 2022, une délibération sur le télétravail (26 agents concernés en 2024) et, en 2023, un plan de formation 2023-2025 ainsi qu'un règlement de formation communs avec le CCAS.

La commune dispose, depuis 2021, de lignes directrices de gestion (LDG), conformément aux articles L. 413-1 et suivants du CGFP⁶¹. Celles-ci déterminent les orientations générales des RH, notamment concernant la promotion et la valorisation des parcours professionnels, ainsi qu'une stratégie pluriannuelle de pilotage des RH, en particulier en matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Lors du contrôle, la commune a indiqué avoir initié une GPEEC en s'appuyant sur un agent dédié, recruté en 2022. Ses projets à venir sont de dématérialiser les comptes rendus d'entretien professionnel et de réaliser une cartographie des métiers et un référentiel des compétences.⁶²

Elle produit, chaque année, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes qui comprend, notamment, des orientations pluriannuelles en matière de RH, conformément aux articles L. 132-1 et suivants du CGFP. Après un plan dédié sur 2021-2023, la commune devrait présenter, en 2024, un nouveau plan triennal pour 2024-2027 en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Si la commune a su produire ses bilans sociaux et, depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, ses rapports sociaux uniques (RSU), elle est invitée à les renseigner correctement et les présenter à son conseil municipal, conformément à l'article L. 231-4 du CGFP.

Enfin, elle ne dispose pas encore d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) tel que requis par les articles L. 4121-3 et R. 4121-1 du code du travail, mais de seulement quelques documents par unité de travail. Si la commune indique, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir débuté en 2020 un travail de cartographie en ce sens, ayant déjà recensé les risques professionnels de certains services, elle est invitée à finaliser un DUERP conformément aux dispositions précitées.

⁶¹ Et conformément à l'article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui était en vigueur jusqu'en 2022, et du décret afférent n° 2019-1265 du 29 novembre 2019. La commune a prévu d'établir un bilan de la mise en œuvre des LDG en matière de promotion et de le présenter au comité social territorial en avril 2024 conformément à l'article 20 du décret précité.

⁶² Parmi les autres projets initiés figurent notamment la production d'un tableau de suivi des reclassements et d'un modèle de fiche de poste, ainsi que l'instauration d'une gestion dématérialisée des congés en 2023.

3.2 L'évolution de la masse salariale est maîtrisée

Tableau n° 6 : Charges de personnel

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Rémunérations du personnel titulaire	8 752 300	8 944 427	8 716 171	8 327 878	8 210 371
+ Rémunérations du personnel non titulaire	4 462 525	3 633 441	3 680 848	4 258 738	4 914 050
+ Autres rémunérations	0	0	6 217	23 881	15 476
= Rémun. du personnel hors attén. de charges	13 214 826	12 577 869	12 403 237	12 610 497	13 139 897
- Atténuations de charges	269 919	197 859	245 745	182 611	122 327
= Rémunérations du personnel	12 944 907	12 380 010	12 157 492	12 427 886	13 017 570
Charges totales de personnel (rémunérations + charges sociales + impôts et taxes sur rémunérations + autres charges)	18 963 050	18 171 530	17 886 774	17 925 701	18 716 734
Charges de personnel/charges courantes (en %)	57,29	59,09	56,40	54,47	53,52
Moyenne de la strate (en %)	59,66	60,69	60,63	59,95	ND
Charges de personnel (en €) par habitant	705	665	644	641	659
Moyenne de la strate (en €) par habitant	761	764	775	806	ND

ND : donnée non disponible.

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

En diminution entre 2019 et 2021, les charges de personnel repartent à la hausse en 2022 et atteignent 18,7 M€ en 2023, principalement du fait des revalorisations nationales⁶³. Le coût de la hausse du point d'indice en 2023 a été évalué par la commune à 0,6 M€, soit six fois plus que l'incidence du glissement vieillesse-technicité (GVT, 0,1 M€). Pour autant, les charges de personnel demeurent inférieures en 2023 à leur niveau de 2019 (18,96 M€).

La masse salariale est donc maîtrisée avec un poids dans les charges courantes de 53,5 % en 2023 (soit 659 € par habitant) contre 59 % à 60 % pour la moyenne de la strate démographique (soit 806 € par habitant). Selon la commune, cette évolution résulte avant tout d'une optimisation de ses ressources internes.

3.3 Des données d'effectifs à fiabiliser

Tableau n° 7 : Effectifs en ETPT selon les fichiers de paie de la commune

Nombre ETPT	2019	2020	2021	2022	2023
Titulaires	298,32	308,96	304,23	279,65	271,04
Non titulaires	278,66	233,00	238,35	237,10	239,55
Autre statut	17,08	10,92	10,42	14,30	13,02
Total général	594,06	552,88	553,00	531,05	523,61

Source : CRC d'après les fichiers de paie de la commune

⁶³ Hausse du salaire minimum et du point d'indice (3,5 % en juillet 2022 et 1,5 % en juillet 2023).

La chambre a réalisé des estimations des effectifs de la commune en équivalents temps plein travaillés (ETPT) à partir de ses fichiers de paie. Celles-ci confirment une diminution du nombre d'agents, de 594 ETPT en 2019 à près de 524 ETPT en 2023. En s'appuyant sur ces données, le taux d'administration⁶⁴ s'élèverait à 18,4 agents à Limeil-Brévannes, un ratio légèrement inférieur à la moyenne de la strate (19,1 agents)⁶⁵.

Cependant, l'analyse des données d'effectifs figurant dans les autres rapports et documents de référence de la commune⁶⁶ révèle de nombreuses incohérences.

Ainsi l'annexe C1.1 du compte administratif sur l'état du personnel n'a pas été correctement renseignée. Elle n'indique ni les effectifs pourvus en 2019 ni les effectifs budgétaires en 2020. En chiffrant ces derniers à 1 150 agents, les données de 2019 sont manifestement erronées. En 2021 et en 2022, les effectifs pourvus sont supérieurs aux effectifs budgétaires, ce qui est irréaliste ou alors s'apparente à des recrutements sur emplois non créés. Lors du contrôle, la commune a indiqué avoir saisi son éditeur du fait de difficultés techniques empêchant un bon interfaçage entre son logiciel RH et celui permettant de renseigner l'annexe.

Concernant les données figurant dans les ROB, la date du décompte change chaque année et la commune est passée d'un recensement de l'effectif maximal autorisé en 2019 à un décompte de l'effectif permanent pourvu à partir de 2020, ce qui ne permet pas de retracer, de manière cohérente, leur évolution sur la période. De même, ses effectifs sont indiqués en agents physiques à partir de 2021 alors qu'ils étaient, auparavant, en ETP. Surtout, les totaux d'agents figurant dans les ROB 2021, 2023 et 2024 comportent des erreurs⁶⁷. Enfin, les données en agents physiques sont inférieures à celles de l'annexe C1.1 en équivalents temps plein travaillés (ETPT), ce qui n'est pas cohérent car elles devraient leur être supérieures.

Les chiffres d'effectifs figurant dans les bilans sociaux et les RSU divergent également de ceux des ROB et de l'annexe C1.1 des comptes administratifs. Ils sont en outre incohérents, en particulier dans le bilan social 2019, ce qui ne permet pas de les retracer avec précision, tant en agents physiques qu'en équivalents temps plein rémunérés (ETPR).⁶⁸

La commune a transmis lors du contrôle des tableaux de suivi de ses emplois. Toutefois, le format des tableaux de 2019 et de 2020, que la chambre a dû retraiter, ne permet pas de déterminer le nombre d'emplois budgétaires à temps complet et à temps non complet. Ceux des années 2021, 2022 et 2023 permettent un meilleur suivi des agents physiques et en ETP, mais uniquement des emplois permanents. De manière générale, les données de ces tableaux divergent de tous les autres documents vus précédemment.

⁶⁴ Nombre d'agents pour 1 000 habitants.

⁶⁵ Source de la moyenne de la strate : *Les collectivités locales en chiffres 2023*, DGCL (pages 12 et 113).

⁶⁶ Cf. détail des données d'effectifs en annexe sur les RH.

⁶⁷ Le ROB 2024 indique un total de 405 agents permanents alors que l'addition donne le chiffre de 416. Le constat est le même concernant le ROB 2023 (total indiqué de 409 contre une réalité de 408). Dans le ROB 2023, la commune mentionne 402 postes permanents et 97 postes non permanents, soit un total de 499 agents, alors que ses tableaux en annexes indiquent 409 permanents et 94 non permanents. Concernant le ROB 2021, il indique 662 agents toutes catégories confondues alors que le total exact est de 663.

⁶⁸ Ainsi, le bilan social 2019 montre des divergences, selon les onglets, sur le nombre de fonctionnaires (variant de 481 à 483) et sur le nombre d'agents contractuels sur emplois permanents (variant de 141 à 144). Son décompte du nombre de contractuels sur emplois non permanents est incohérent (467 ETPR). Concernant le RSU 2021, le nombre des « autres contractuels sur emplois non permanents en ETPR » est chiffré à 2,07 alors qu'il est de 145 en effectifs physiques, la commune ayant omis le décompte des vacataires.

L'analyse des rapports annuels sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes aboutit également à des incohérences⁶⁹.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune précise que ces incohérences sont largement imputables à des difficultés informatiques. Nonobstant, les constats précités interpellent sur la fiabilité des données d'effectifs et la chambre maintient la recommandation qui suit.

Recommandation performance n°2 : Se doter d'outils de suivi précis et cohérents des effectifs, en équivalents temps plein travaillés, propres à en assurer le pilotage.

3.4 La rémunération et les avantages en nature

3.4.1 La commune a instauré le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel en 2020

La commune a mis en place, à partir de juillet 2020, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), par une délibération de juin 2020⁷⁰. Il détermine des groupes de fonctions et fixe deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement, et un complément indemnitaire annuel (CIA) tenant compte de l'engagement professionnel, versé annuellement. La commune a maintenu la prime annuelle instituée par une délibération de 1985 au titre des avantages collectivement acquis dont le montant, après une baisse entre 2019 et 2022, repart à la hausse en 2023, à 0,67 M€.

Le montant du CIA versé est modeste (seulement 37 000 € en 2023) et ne concerne qu'une quarantaine d'agents, la commune ayant fait le choix de maintenir le régime indemnitaire antérieur de ses agents sous forme d'IFSE et d'attribuer, en plus, pour les plus méritants, un CIA. Ce faisant, celui-ci est de 0 € pour environ 90 % des agents. Par ailleurs, la chambre rappelle que le montant de CIA arrêté annuellement, y compris s'il est nul, doit faire l'objet d'une notification à l'agent⁷¹, laquelle peut faire l'objet d'un recours.

L'IFSE et le CIA sont exclusifs de toutes autres primes de même nature, liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par la réglementation, notamment l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret du 20 mai 2014 précité. La commune a ainsi supprimé, en 2021, la prime vestimentaire dont le coût annuel était de moins de 7 000 € par an. En revanche, elle verse une indemnité de responsabilité des régisseurs, pour un coût d'environ 2 500 € par an⁷², qui n'est pas cumulable avec le Rifseep, ne figurant pas dans l'arrêté de 2015. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a intégré cette prime au Rifseep, en créant une IFSE « régie ».

⁶⁹ Ainsi, le rapport 2022, présenté au conseil municipal de décembre 2023, fait état de 509 agents titulaires et contractuels, toutes filières confondues, mais seulement de 394 agents toutes catégories confondues, chiffres qui, de surcroît, diffèrent de ceux des autres documents précités.

⁷⁰ Conformément au décret afférent n° 2014-513 du 20 mai 2014

⁷¹ La délibération de 2020 instituant le Rifseep précise d'ailleurs que l'attribution individuelle de l'IFSE et du CIA, décidée par l'autorité territoriale, fait l'objet d'un arrêté individuel.

⁷² Cf. montant de l'indemnité de responsabilité des régisseurs en annexe sur les RH.

3.4.2 Les avantages en nature

Quatre agents bénéficient d'un logement pour nécessité absolue de service (NAS) dont les modalités d'attribution n'appellent pas d'observation. Le total de ces avantages représente environ 36 000 € en 2023. Des avantages en nourriture sont également attribués à 27 agents exerçant dans les écoles (pour un coût de 14 000 € en 2023).

Lors du contrôle, la commune a indiqué qu'il n'y avait aucun véhicule de fonction. En revanche, des véhicules de service avec remisage à domicile sont mis à disposition d'agents, conformément au règlement intérieur d'utilisation des véhicules municipaux approuvé par une délibération de 2018. La chambre invite la commune à contrôler mensuellement les relevés kilométriques et les consommations d'essence des véhicules concernés, afin de s'assurer qu'ils ne sont utilisés qu'à des fins professionnelles, ce qu'elle s'est engagée à faire dans sa réponse aux observations provisoires.

3.5 Le temps de travail

Les règles du temps de travail dans les collectivités locales

Avant la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les règles relatives au temps de travail dans les collectivités précisait que celles-ci ne pouvaient décider de faire travailler leurs agents moins de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an, sauf dérogation par validation des droits acquis préexistants en application d'une délibération. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 a supprimé cette dérogation et prévoit désormais que les collectivités disposent d'un délai d'un an, à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, pour définir les règles de temps de travail de leurs agents, celles-ci devant entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition (soit le 1^{er} janvier 2022 pour les communes). Ces dispositions, figurant aux articles L. 611-1 et suivants du CGFP, ont été rappelées dans une instruction gouvernementale du 28 septembre 2021 envoyée aux préfets.

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

3.5.1 Un contrôle à assurer du respect effectif de la durée légale du temps de travail

Par une délibération de décembre 2021, la commune a fixé la durée annuelle légale de travail pour ses agents à 1 607 heures et adopté un règlement intérieur dédié applicable en 2022. Auparavant, le temps de travail annuel des agents était de 1 519 heures⁷³, ce qui représentait un écart de 88 heures par rapport à la durée légale, soit l'équivalent théorique de 24 agents rémunérés sans service fait, pour un coût théorique annuel estimé à près de 0,8 M€. ⁷⁴

Pour autant, la commune n'est pas en mesure de contrôler efficacement le respect de la durée légale car elle ne s'appuie sur aucun logiciel de gestion du temps, la validation et le contrôle des absences et des congés incombant aux responsables de service. Elle est donc invitée à renforcer ses dispositifs de contrôle en la matière.

3.5.2 Un contrôle des heures supplémentaires à renforcer

Tableau n° 8 : Heures supplémentaires payées

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre	15 658	7 506	7 731	10 593	11 396
Montants (en €)	330 967	176 870	201 521	275 315	301 939

Source : CRC d'après les ROB et les données de la commune

La chambre relève que les données des bilans sociaux et des RSU ne concordent pas avec celles transmises par la commune lors du contrôle, avec des écarts particulièrement importants sur 2019-2021⁷⁵. Selon les données de la commune, les heures supplémentaires, qui avaient chuté en 2020 et en 2021 dans le contexte de la crise sanitaire, connaissent une augmentation à partir de 2022, liée à une reprise des manifestations, et atteignent près de 11 400 heures en 2023, soit un coût de 0,3 M€. Elles représentent, en 2023, 1,6 % de la masse salariale, soit un ratio dans la moyenne des collectivités territoriales.⁷⁶

⁷³ Il existait notamment 11 jours de congés extra-légaux (journées accordées par le maire, jours « de convenance personnelle »).

⁷⁴ En se fondant sur un effectif pourvu de 553 ETPT en 2021 (selon les fichiers de paie) et au regard de la masse salariale de 17,9 M€, le coût annuel d'un agent de la commune est chiffré à 32 345 € en 2021.

⁷⁵ Les bilans sociaux et RSU indiquent ainsi des totaux de 11 067 heures supplémentaires en 2019, 7 556 en 2020, 14 551 en 2021 et 10 520 heures supplémentaires en 2022.

⁷⁶ Dans un rapport d'octobre 2020 relatif aux heures supplémentaires dans la fonction publique, la Cour des comptes souligne que « la part des IHTS dans les dépenses brutes de rémunération de chaque collectivité est relativement faible mais néanmoins variable. Elle se situe par exemple entre 0,1 % et 2,1 % dans les collectivités visitées pendant l'instruction ».

Pour autant, s'il existe une procédure de validation sur la base de formulaires papiers, faisant intervenir les responsables concernés et la DGS, leur versement doit être subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés permettant leur comptabilisation, qui n'existe pas en l'espèce⁷⁷. En outre, la commune gagnerait à préciser, dans ses délibérations sur les IHTS, la liste des fonctions ou des emplois dont les missions peuvent impliquer la réalisation effective d'HS, en plus des cadres d'emplois et des grades. À l'issue du contrôle de la chambre, la commune indique avoir délibéré sur les modalités de recours aux astreintes, et précise adopter une délibération similaire relative aux IHTS à l'occasion d'un prochain conseil municipal.

Selon les fichiers de paie, douze agents relevant de la police municipale ont dépassé le plafond des 25 heures supplémentaires mensuelles sur la période sous revue, et ce quasiment tous les mois, s'apparentant à une forfaitisation proscrite par la réglementation. La chambre rappelle que des dérogations au contingent mensuel ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel et pour une durée limitée.

En raison de la hausse tendancielle constatée des heures supplémentaires depuis 2022 et des irrégularités précitées, la commune est invitée à renforcer son contrôle en la matière et à adapter l'organisation du travail afin de mettre fin aux versements forfaitaires.

3.5.3 Des comptes épargne temps en augmentation

La commune a ouvert, à partir de 2020, la possibilité, pour ses agents, de disposer de comptes épargne-temps (CET). La chambre note que les données figurant en la matière dans les bilans sociaux et les RSU sont inexistantes ou incomplètes⁷⁸. La commune a transmis des données lors du contrôle qui confirment un suivi imparfait des CET, les chiffres mentionnés ne permettant pas de faire des sous-totaux selon les catégories d'agents. Selon les estimations de la chambre, le nombre total de jours épargnés dans la commune atteint 4 359,5 en 2023 contre 3 994,5 en 2020 (+ 9 % en quatre ans).

Mis à part le cas de décès d'un titulaire d'un CET et d'une indemnisation de ses ayants droit, la commune a fait le choix de ne pas rendre monétisables les CET ; s'ils devaient l'être, leur coût théorique pourrait être estimé à près de 0,36 M€. ⁷⁹

⁷⁷ Un système de décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le système de contrôle automatisé pour les agents travaillant hors de leurs locaux de rattachement.

⁷⁸ Ainsi, l'onglet sur les CET n'a pas été renseigné dans le RSU 2021 et celui de 2022 ne mentionne que huit agents bénéficiant d'un CET, pour un nombre total de jours épargnés de 76 jours.

⁷⁹ Sur la base des conditions financières applicables au 1^{er} janvier 2024 concernant le paiement d'un jour de CET. En l'absence d'indication sur la catégorie, la chambre a retenu arbitrairement le montant de la catégorie C pour l'ensemble des agents, afin d'avoir une estimation minimale.

3.6 Un absentéisme élevé par rapport à la moyenne des collectivités

Tableau n° 9 : Évolution de l'absentéisme sur 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre total de jours d'absence (selon les données transmises par la commune)	16 617	18 305	20 521	19 889	19 117
<i>Dont maladie ordinaire</i>	4 904	6 626	6 345	6 602	6 356
Nombre total de jours d'absence (selon les bilans sociaux et les RSU)	16 639,5	15 619	5 076	5 067	ND
Taux d'absentéisme %	9	11	12	12	12

ND : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les données de la commune et les bilans sociaux et RSU

La chambre constate, à nouveau, que les données d'absentéisme figurant dans les bilans sociaux et RSU ne concordent pas avec celles transmises par la commune lors du contrôle. Surtout, elles sont manifestement incomplètes dans les RSU 2021 et 2022. En se fondant sur les données de la commune⁸⁰, le nombre de jours d'absence passe de 16 617 jours en 2019 (soit 9 % d'absentéisme) à 19 117 jours en 2023 (taux de 12 %)⁸¹. Le contexte de la crise sanitaire explique la hausse de l'absentéisme en 2020 et en 2021. Malgré une baisse en 2023, le taux d'absentéisme reste plus élevé que la moyenne des collectivités, estimée à 10,2 % en 2022 (tous motifs confondus) par l'institut Relyens.⁸²

La commune est invitée à renforcer ses actions de lutte contre l'absentéisme : partenariat avec le centre interdépartemental de gestion de la petite couronne et avec la médecine de prévention, audit en 2023 en matière de santé et de sécurité au travail, formations des cadres en matière de management et de sensibilisation aux risques psychosociaux, mise en place de registres santé et sécurité au travail et danger grave et imminent dans les bâtiments, DUERP (en cours d'élaboration), sensibilisation des agents au port des équipements de protection individuelle, aménagement des postes, organisation de contrôles médicaux lors d'arrêts de longue durée et lorsque des accidents de travail sont déclarés et qu'il existe un doute sur l'imputabilité au service.

⁸⁰ La chambre a néanmoins retraité les données 2022, la commune ayant rajouté par erreur les congés ordinaires dans ses jours d'absentéisme.

⁸¹ La commune n'ayant pas transmis d'estimation de ses taux d'absentéisme, la chambre a appliqué la méthode de la Cour des comptes selon laquelle le taux d'absentéisme de l'année n est déterminé par la formule suivante : $(\text{nombre de jours d'absence calendaires} * (5/7) * 100) / (\text{effectif} * \text{nombre de jours ouvrés de l'année } n)$. La chambre a retenu les agents estimés en ETPT à partir des fichiers de paie. Concernant le nombre de jours ouvrés, 217 jours ont été retenus sur 2019-2021 (du fait des 11 jours extralégaux), et 229 jours en 2022-2023.

⁸² Anciennement Sofaxis. Source : Relyens. *Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales. Edition 2023* (octobre 2023). Le taux d'absentéisme hors maternité est de 9,7 %.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En termes de pilotage des ressources humaines, la commune a adopté ses lignes directrices de gestion en 2021 et s'appuie sur divers outils et plans. Les principaux chantiers RH prévus par la loi ont été mis en œuvre tels que l'instauration du Rifseep (2020) ou encore la fixation d'une durée du temps de travail conforme au droit (2022). L'évolution de sa masse salariale est maîtrisée sur la période sous revue ; elle a même diminué de 1,3 % entre 2019 et 2023, même si elle connaît une hausse notable depuis 2022.

Au vu des nombreuses incohérences relevées, la commune doit absolument fiabiliser ses données d'effectifs et renseigner correctement son rapport social unique. Les heures supplémentaires mériteraient d'être davantage contrôlées.

Enfin, la commune devrait renforcer ses actions en vue de lutter contre l'absentéisme, dont le niveau constaté est plus élevé que la moyenne des collectivités.

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1 Le suivi de l'actif patrimonial est à renforcer

Lorsque les immobilisations corporelles en cours, inscrites au compte 231 sont achevées, elles doivent être comptabilisées au compte définitif concerné (compte 21) et être, ainsi, intégrées à l'actif patrimonial, ce qui permet de déclencher leur amortissement. Afin de s'assurer que ces opérations d'intégration soient bien réalisées, un contrôle de vraisemblance consiste à rapporter le solde du compte 231 à l'actif immobilisé net, le pourcentage obtenu devant être faible. C'est le cas en l'espèce avec un ratio de 2,8 % en 2023, bien qu'en augmentation par rapport à 2019 (1,8 %), mais inférieur au ratio moyen du bloc communal (12,6 %).⁸³

Pour autant, l'inventaire physique et comptable de la commune doit être concordant avec l'état de l'actif du comptable public, cohérence indispensable pour mettre en œuvre, le cas échéant, une stratégie de « gestion active » du patrimoine⁸⁴. Au cas d'espèce, l'inventaire de la commune au 31 décembre 2023 fait état d'un patrimoine d'une valeur brute de 41 M€ (valeur nette comptable de 28,1 M€), ce qui ne concorde absolument pas avec l'état de l'actif du comptable public, d'une valeur brute de 224,7 M€ (valeur nette de 212,7 M€), soit un écart de l'ordre de 184 M€ (en valeur brute et nette).

⁸³ Cf. part des immobilisations en cours dans l'actif immobilisé net en annexe sur la situation comptable et financière. Concernant le ratio du bloc communal (donnée disponible au 31 décembre 2020) : cf. Cour des comptes, *rapport sur les finances publiques locales 2021* (fascicule 2, novembre 2021, page 99).

⁸⁴ Cette stratégie peut prendre la forme d'un schéma directeur annuel ou pluriannuel du patrimoine ou immobilier visant à recenser les biens de manière exhaustive, évaluer les besoins d'entretien et de renouvellement, ainsi que les biens à céder le cas échéant, déterminer les amortissements, et appuyer la mise en œuvre d'un PPI. Si la commune de Limeil-Brévannes a fait état de priorités lors du contrôle (gestion des logements afin de limiter leur vacance, diagnostic, valorisation du patrimoine mobilier), elle ne dispose pas de stratégie formalisée.

Tableau n° 10 : Écart entre l'état de l'actif du comptable public et l'inventaire de l'ordonnateur

En €	Valeur brute comptable	Valeur nette comptable
État de l'actif du comptable 2023 (a)	224 665 503	212 666 852
Inventaire de l'ordonnateur 2023 (b)	41 046 319	28 143 514
Écart (a - b)	183 619 184	184 523 338

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

L'inventaire transmis par la commune est manifestement incomplet. Si la chambre note que la commune a entrepris un important travail de rapprochement depuis 2022, avec notamment la création de fiches d'inventaire par imputation comptable et par durée d'amortissement ainsi que d'un groupe de travail, elle lui recommande de fiabiliser les données de son patrimoine, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57 qu'elle applique depuis 2024.

Recommandation régularité 1 : Tenir un inventaire physique et comptable exhaustif et cohérent avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

4.2 La qualité des comptes

4.2.1 Un provisionnement récent à poursuivre

Les règles en matière de provisions dans les communes

Les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires qui doivent être constituées dans des cas définis et inscrites au budget dans des comptes dédiés (articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT) : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, auquel cas une provision est constituée à hauteur du montant estimé par elle de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque encouru ; dès l'ouverture d'une procédure collective (provisions pour les garanties d'emprunt, prêts et créances, avances de trésorerie et participations en capital accordés à l'organisme faisant l'objet de ladite procédure) ; lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. L'article L. 2321-2 précité énonce, par ailleurs, parmi les dotations aux provisions obligatoires, celles pour risques liés à la souscription de produits financiers. En dehors de ces cas, la commune peut décider de provisions dès l'apparition d'un risque.

Le CGCT précise que la provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque et donne lieu à reprise le cas échéant. Son montant, son évolution et son emploi sont retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif.

Malgré des situations exigeant un provisionnement, les comptes de la commune ne font apparaître aucune provision sur la période 2019-2023. Or, trois contentieux ont par exemple été ouverts contre la commune entre 2019 et 2022 et des protocoles transactionnels ont été conclus en 2021 et 2023⁸⁵. Lors du contrôle, la commune a indiqué que, jusqu'en 2024, les risques contentieux n'étaient pas provisionnés en raison du régime semi-budgétaire appliqué, mais qu'avec l'application de l'instruction M57 et l'adoption du régime de provisions budgétaires, ils ont pu faire l'objet d'une provision de 60 000 €, basée sur le risque réel estimé par elle et formalisée par un arrêté du maire de janvier 2024. La chambre rappelle que les provisions sont des dépenses obligatoires qui, au cas d'espèce, auraient pu être inscrites au budget bien avant 2024. Par ailleurs, elle note que la provision précitée a été constituée au titre du budget 2024 avant que ce dernier n'ait été formellement approuvé.

Ensuite, en dehors des litiges, sur la période sous revue, la commune fait état d'engagements financiers risqués en tant que garante de la SEMALB, placée en liquidation, qui auraient pu donner lieu à des provisions⁸⁶. Il est en outre de bonne gestion, même si cela n'est pas obligatoire, que des risques tels que les jours épargnés dans les CET, même non monétisés, soient couverts par une provision car ils représentent un coût.

Enfin, si le poids des créances contentieuses dans les créances de la commune diminue légèrement, passant de 48 % en 2019 à 41 % en 2023, leur montant augmente, à 1,2 M€ en fin de période. Une partie donne lieu à des admissions en non-valeur et à des créances éteintes, dont le montant cumulé sur 2019-2023 atteint 0,18 M€. Pour autant, aucune provision n'a été prise pour dépréciation de créances entre 2019 et 2023. Finalement, la commune a constitué, par arrêté du maire de janvier 2024, une provision pour dépréciation des créances à hauteur de 15 % des restes à recouvrer supérieurs à deux ans, soit 52 000 €, mais, là encore, avant que le budget 2024 n'ait été formellement adopté.

La chambre invite donc la commune à constituer, chaque année, des provisions pour couvrir l'ensemble des risques identifiés et à actualiser leur montant le cas échéant, en se fondant sur une évaluation des risques. La commune, qui a déjà commencé à provisionner certains risques, s'y est engagée dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

⁸⁵ Deux contentieux ont été ouverts contre la commune en 2022, relatifs à des préemptions sur des fonds de commerce, respectivement de 80 000 € et de 60 000 €, aboutissant à des protocoles transactionnels en 2023. Une organisation syndicale a ouvert un contentieux contre la commune en 2019 se soldant par une condamnation en 2023. Un protocole transactionnel a été conclu en 2021 avec une société immobilière, soldant un contentieux datant de 2017, dont l'enjeu s'élevait à 1,3 M€, et pour lequel la commune a versé un montant de 0,37 M€.

⁸⁶ Lors du conseil municipal du 2 décembre 2021, le maire a mentionné : « *Nous aurons, l'année prochaine, les pertes de la SEMALB à encaisser, ce qui va de nouveau abîmer nos prévisions financières* ».

4.2.2 Des états de dette à rendre conformes

Tableau n° 11 : États de dette

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Compte de gestion					
Encours de la dette au 31 décembre	39 583 297	39 585 740	39 489 668	39 026 255	34 440 522
Compte administratif					
Encours de la dette au 31 décembre	44 314 916	44 317 342	44 220 220	43 756 807	39 171 074

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

Sur la période examinée, il existe des différences significatives entre l'encours de dette inscrit au compte de gestion du comptable public et celui figurant au compte administratif de la commune (annexe A2.2), de plus de 4 M€⁸⁷. Si les données divergent sur plusieurs lignes⁸⁸, l'écart provient principalement de l'absence de comptabilisation dans le compte de gestion des emprunts de la SEMALB, de 4,7 M€ sur 15 ans, que la commune a repris à sa charge en 2014, alors même qu'elle les inscrit dans son compte administratif. La chambre rappelle que ce dernier doit concorder avec le compte de gestion, conformément à l'article L. 1612-12 du CGCT et aux instructions budgétaires et comptables, en particulier la M57.

Aussi, dans le cadre de la procédure de dissolution en cours de la SEMALB, dont les droits et obligations ont été repris par la commune, la chambre recommande de rendre conformes les états de dette figurant dans ses comptes. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué à cet égard qu'une régularisation totale serait prévue à l'issue du conseil municipal de septembre 2024, une délibération prévoyant les écritures nécessaires devant y être soumise au vote de l'organe délibérant.

Recommandation régularité 2 : Rendre conformes les états de la dette figurant dans le compte administratif et le compte de gestion, conformément à l'article L. 1612-12 du CCGT.

⁸⁷ Pour rappel, l'encours de dette correspond au solde du compte 16 (sauf 166, 1688 et 169).

⁸⁸ L'annexe A.2.2 du compte administratif 2022 indique un capital restant dû de 41,72 M€ au compte 164 (emprunts bancaires) contre 41,67 M€ au compte de gestion 2022. Le compte 165 (dépôts et cautionnements reçus) est inscrit à 0 € dans le compte administratif alors qu'il est chiffré à 21 470 € au compte de gestion. Le compte 168 (emprunts et dettes assimilés) affiche 2 M€ alors qu'il est à 2,57 M€ en débit au compte de gestion.

4.2.3 Des sujets comptables à régulariser

Conformément à la nomenclature M57, les amortissements, à l'instar des provisions, constituent des dépenses obligatoires. Au cas d'espèce, si leurs modalités de constitution n'appellent pas d'observation, de même que les durées d'amortissement figurant à l'annexe afférente A3 du compte administratif, les subventions d'équipement transférables⁸⁹, qui sont concernées par les amortissements, n'ont pas fait pas l'objet d'une reprise régulière annuelle en section de fonctionnement entre 2019 et 2022⁹⁰. La commune s'est ainsi engagée à procéder régulièrement aux opérations de comptabilisation et de reprise des subventions d'investissement amortissables, ce qu'elle a d'ailleurs fait pour l'exercice 2023 à hauteur de 0,15 M€.

De la même manière, les retenues de garanties⁹¹ ainsi que les recettes (compte 471) et les dépenses (compte 472) à classer ou à régulariser⁹² doivent également être apurées régulièrement. Concernant ces dernières, leurs soldes respectifs connaissent une forte augmentation sur la période, atteignant 1,6 M€ en 2023 pour les recettes à régulariser, soit 3,7 % des produits, et 0,24 M€ pour les dépenses à régulariser, soit 0,7 % des charges (contre 0 % en 2019 pour les deux comptes). Selon la commune, cette hausse correspond au placement sur un compte d'attente de recettes issues de cessions immobilières relatives à la SEMALB. Leur régularisation complète interviendrait, comme mentionné précédemment, à l'issue du conseil municipal de septembre 2024, une délibération étant prévue à cet effet.

Enfin, certains éléments comptables ne sont pas correctement imputés, à l'instar du remboursement du coût des agents mis à disposition d'une association, du versement du régime indemnitaire perçu par les agents non-titulaires⁹³ ou encore de la dotation de solidarité communautaire perçue en 2023⁹⁴. Une imputation comptable correcte est indispensable pour permettre à la commune d'apprécier efficacement l'ensemble de ses emplois et ressources.

⁸⁹ Cf. détail en annexe sur la situation comptable et financière. Les subventions sont dites transférables lorsqu'elles sont reprises dans le résultat par opposition aux subventions non transférables qui subsistent durablement au bilan et ne sont pas amortissables.

⁹⁰ Le compte 131 présente un solde créditeur de 4,1 M€ en 2023, contre 1,4 M€ en 2019, qui n'a pas fait l'objet d'une reprise régulière annuelle en section de fonctionnement entre 2019 et 2022, les comptes afférents 1391 et 777 n'ayant pas été mouvementés.

⁹¹ Il s'agit d'opérations effectuées par une collectivité à l'égard de tiers, notamment lors de l'exécution de marchés publics et du règlement d'achats ou de travaux (émission de réserves). Ces retenues de garantie ont vocation à être régularisées. Le compte 40471 relatif aux retenues de garantie présente en effet un solde créditeur de près de 0,1 M€ en 2023, en légère diminution par rapport à 2019 (0,14 M€).

⁹² Cf. détail des recettes et dépenses à régulariser en annexe sur la situation comptable et financière.

⁹³ La commune impute en effet toute la rémunération des contractuels (4,9 M€ en 2023) sur le compte 64131 (pendant du compte 64111 pour les titulaires), alors que la partie du régime indemnitaire pourrait être imputée au compte 64138 (« autres indemnités », pendant du compte 64118 pour les titulaires).

⁹⁴ La dotation de solidarité communautaire reçue en 2023 de la MGP (0,2 M€) aurait dû être imputée au compte dédié 73212, et non au compte 74741, lequel concerne les participations.

4.3 Le contenu et la transparence des documents budgétaires

4.3.1 Des orientations budgétaires bien détaillées

Conformément aux articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du CGCT, la commune présente à son conseil municipal, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, elle organise en outre un débat dans le délai de deux mois précédant le vote du budget primitif (BP)⁹⁵, sur la base d'un ROB présentant des éléments de contexte économique et les orientations budgétaires prévisionnelles de l'année concernée. Il comprend un focus sur la dette et précise les engagements pluriannuels envisagés, notamment en investissement dans le cadre du PPI. Il fait également état d'éléments prospectifs, les ROB 2023 et 2024 présentant des ratios financiers allant jusqu'en 2027.

S'il ne comprend pas d'annexe spécifique sur les RH, le ROB détaille néanmoins ces éléments (effectifs, temps de travail, heures supplémentaires, rémunérations, logements accordés par NAS) dans la sous-partie relative aux charges de personnel de la partie sur les dépenses de fonctionnement. Ceux-ci gagneraient à préciser aussi le régime indemnitaire (la commune ayant adopté le Rifseep en 2020, qu'elle ne mentionne pas dans ses ROB), le nombre d'agents bénéficiant de la nouvelle bonification indiciaire, les dépenses d'action sociale et des données en matière d'absentéisme.

4.3.2 Des annexes aux documents budgétaires à mieux renseigner

Concernant les informations générales du compte administratif (CA), les données de population renseignées dans les CA 2021 et 2022 sont erronées⁹⁶, et les moyennes nationales de la strate n'ont pas été indiquées dans le CA 2022, ce qui ne permet pas de faire des comparaisons avec les ratios financiers de la commune.

Surtout, les annexes obligatoires au CA n'ont pas toutes été correctement renseignées, comme vu précédemment. L'état de la dette (annexe A2.2), les opérations patrimoniales (annexes A10.2, A10.3 et A10.5), la liste des concours attribués aux tiers (B1.7), l'état du personnel (C1.1), la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2), la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (C3.1) et la liste des établissements publics créés (C3.2) sont concernés⁹⁷. La chambre invite ainsi la commune à compléter correctement et de manière exhaustive les annexes aux CA, ce à quoi elle s'est engagée.

⁹⁵ La commune appliquant l'instruction budgétaire et comptable M57 depuis 2024, elle doit désormais présenter ses orientations budgétaires dans un délai de 10 semaines précédant l'examen du budget (article L. 5217-10-4 du CGCT).

⁹⁶ Les CA 2021 et 2022 indiquent respectivement des populations totales de 27 945 et 28 110 habitants alors que, selon l'Insee, elles sont de 27 796 et 27 945 habitants.

⁹⁷ En particulier, les comptes de dette indiqués dans l'annexe A2.2 ne concordent pas avec les montants figurant dans le compte de gestion. Si les opérations liées aux cessions figurent à l'annexe A10.3, leur détail n'est pas précisé aux annexes A10.2 et A10.5 sur l'état des sorties des biens d'immobilisations. Dans l'annexe C1.1, la partie relative aux non titulaires n'est pas entièrement complétée, les rémunérations étant chiffrées à 0 €.

4.3.3 La transparence de l'information financière est respectée

Selon les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT, la commune est tenue de mettre en ligne, sur son site internet, plusieurs documents budgétaires un mois après leur adoption, dans des conditions garantissant leur accessibilité, leur gratuité et leur facilité d'accès pour le public : le ROB, les notes explicatives de synthèse (ou rapports de présentation) annexées au BP et au CA, et une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, à joindre au BP et au CA « afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ».

Au cas d'espèce, le site internet de la commune comporte une page dédiée au budget, dans laquelle sont mis en ligne, à la date du contrôle, les ROB 2023 et 2024, les rapports de présentation des BP 2021 à 2024 et des CA 2021 et 2022 ainsi que des présentations brèves et synthétiques de ces budgets. Aucun document budgétaire antérieur à 2021 n'étant disponible en ligne, il conviendrait que les informations financières publiées soient désormais conservées sur le site à des fins de transparence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune doit progresser dans la tenue de l'inventaire patrimonial de ses biens, les écarts constatés avec l'état de l'actif du comptable public demeurant trop importants. Cette mise en conformité constitue en effet un préalable indispensable à la mise en œuvre d'une gestion efficace du patrimoine de la collectivité.

De la même manière, elle doit rendre conformes ses états de dette afin que les montants qui figurent dans son compte administratif concordent avec ceux du compte de gestion.

Elle doit également veiller, pour chaque exercice, à constituer des provisions couvrant l'ensemble des risques identifiés et les ajuster le cas échéant, cela n'ayant été fait qu'à partir de 2024. Certains comptes sont également à apurer.

Si le contenu des rapports annuels sur les orientations budgétaires est satisfaisant (même si certaines informations en matière de RH pourraient être davantage développées) et que la commune assure, depuis 2021, une bonne transparence de ses informations budgétaires, la chambre l'invite à mieux renseigner les annexes aux documents budgétaires, certaines omettant des mentions obligatoires ou présentant des données incomplètes ou erronées.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Précisions méthodologiques

Sur la période de contrôle, le budget de la commune est constitué du seul budget principal. La chambre régionale des comptes a donc apprécié sa situation financière à partir de celui-ci. Il existait un budget annexe régie qui a été clôturé au 31 décembre 2018.

Les pourcentages d'évolution présentés dans le rapport sont en euros courants. Ils découlent des chiffres figurant dans les comptes administratifs et de gestion de la commune. Pour rappel, les valeurs en euros courants sont celles indiquées à une période donnée : elles sont dites en valeur nominale et ne sont pas corrigées de l'inflation (+ 5,2 % en 2022 et + 4,9 % en 2023). Les valeurs en euros constants sont en valeur réelle, c'est-à-dire corrigées de la variation des prix par rapport à une période de référence.

Les données 2023 sont provisoires dans l'attente de l'approbation des comptes administratif et de gestion 2023 par le conseil municipal.

Enfin, la chambre a retraité les montants d'encours de dette et les ratios financiers correspondants, les comptes de gestion n'intégrant pas encore la reprise, par la commune, de l'emprunt de 4,7 M€ contracté par la SEMALB, en voie de liquidation.

5.1 La stratégie financière de la commune

Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) du budget principal de la commune ne dépassant pas le seuil de 60 M€ par an, celle-ci ne faisait pas partie des collectivités ayant dû contractualiser avec l'État au titre de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 (« contrats de Cahors », suspendus à partir de 2020 dans le contexte de la crise sanitaire). Pour autant, ses objectifs lui étaient assignables, en particulier celui de contribuer à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. Ces objectifs ont été réaffirmés dans la LPFP n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 pour les années 2023 à 2027 qui fixe, notamment, hors 2023, un objectif national d'évolution des DRF des collectivités en-dessous de 0,5 % en valeur par rapport à l'inflation prévisionnelle, soit 4,8 % en 2023, 2 % en 2024, 1,5 % en 2025 et 1,3 % en 2026 et en 2027. Dans son ROB 2024, la commune indique qu'elle continuera à s'inspirer de cette trajectoire de maîtrise des dépenses de fonctionnement lors de l'élaboration de ses budgets.

Dans ce cadre, sa stratégie financière, telle qu'elle figure dans ses documents budgétaires, vise à maintenir, au meilleur coût, dans un contexte difficile, des services à la population de qualité et poursuivre le PPI (59,5 M€ prévus sur 2023-2027) sans évolution des taux de fiscalité⁹⁸. Pour ce faire, elle se fixe comme objectifs de poursuivre les efforts de gestion engagés ces dernières années sur les charges à caractère général mais également en matière de RH, et de dégager une épargne nette suffisante pour assurer le financement du PPI sur fonds propres et limiter le recours à l'emprunt au strict minimum nécessaire.

⁹⁸ Source : ROB 2023.

5.2 Une situation financière en net assainissement entre 2019 et 2023

5.2.1 Les produits de gestion

Tableau n° 12 : Évolution des produits de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moy. (%)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	21 279 226	21 550 393	22 441 377	23 165 828	24 943 288	4,1
+ Fiscalité reversée	5 727 574	5 972 178	5 761 213	5 837 994	5 837 994	0,5
= Fiscalité totale (nette)	27 006 800	27 522 571	28 202 590	29 003 822	30 781 282	3,3
+ Ressources d'exploitation (dont produits excep. réels)	2 814 165	1 694 397	2 515 836	2 525 668	3 101 966	2,5
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	6 029 868	6 641 072	6 281 395	7 005 812	7 825 455	6,7
+ Production immobilisée, travaux en régie	119 975	190 422	199 798	159 334	179 980	10,7
= Produits de gestion	35 970 807	36 048 462	37 199 619	38 694 636	41 888 682	3,9

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les produits, de près de 36 M€ en 2019, atteignent 41,9 M€ en 2023, soit une augmentation de 3,9 % par an en moyenne et de 16,5 % sur la période. Si la hausse des produits de 4 % en glissement annuel constatée en 2022 est inférieure à celle observée au niveau de l'ensemble du bloc communal (5,9 %), la progression de 8,3 % en 2023, portée par l'inflation, lui est bien supérieur (5,9 % au niveau du bloc communal en 2023).⁹⁹

Les ressources fiscales propres passent de 21,3 M€ en 2019 à 24,9 M€ en 2023, soit une progression plus dynamique que l'inflation sur la période (17,2 % contre 12,7 %). Elles comprennent le produit des impôts locaux nets de restitutions, lequel croît de 17,9 M€ à 20,8 M€. Cette évolution résulte de la revalorisation des bases fiscales¹⁰⁰, la commune n'ayant pas augmenté ses taux sur la période. La hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) en 2021, à 36,64 %, résulte du transfert de la part départementale (13,75 %) dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale¹⁰¹. Les autres produits fiscaux comprennent, notamment, les recettes de publicité foncière et des droits d'enregistrements, dont les droits de mutation à titre onéreux (en légère baisse à 0,98 M€ en 2023 contre 1,1 M€ en 2019), les impôts et taxes liés à la production et à la consommation énergétique et industrielles (en forte hausse, à 0,6 M€ en 2023 contre 0,38 M€ en 2019), ainsi que le produit du fonds de solidarité de la région Île-de-France, en progression (2,5 M€ en 2023 contre 1,96 M€ en 2019).

⁹⁹ Sources : rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023) et note du rapporteur général du budget à l'assemblée nationale, M. Jean-René Cazeneuve, sur la situation financière des collectivités territoriales en 2023 (mars 2024).

¹⁰⁰ Les bases locatives ont été revalorisées chaque année en loi de finances (2,2 % en 2019, 1,2 % en 2020, 0,2 % en 2021, 3,4 % en 2022, et 7,1 % en 2023).

¹⁰¹ Cf. taux de fiscalité locale en annexe sur la situation comptable et financière. Dans le cadre de la suppression progressive de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales entre 2020 et 2023, les taux de TH ont été gelés dès 2020, à hauteur de ceux appliqués en 2019. La part départementale de la TFB a été transférée aux communes en compensation de recettes.

La fiscalité reversée, d'environ 5,8 M€ par an, comprend essentiellement l'AC versée par la MGP, atténuée de prélèvements de péréquation et de solidarité. La commune a été contributrice au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) de 2019 à 2021, pour un montant d'environ 0,1 M€ par an¹⁰². Comme vu précédemment, elle a bénéficié de dotations exceptionnelles de la MGP en 2020 (0,22 M€) dans le contexte de la crise sanitaire, et en 2023 (0,2 M€) afin de faire face à la crise énergétique inflationniste.

Les recettes institutionnelles augmentent, passant de 6 M€ en 2019 à 7,8 M€ en 2023. Elles comprennent la dotation globale de fonctionnement (4,2 M€ en 2023 contre 3,6 M€ en 2019), les compensations au titre de l'exonération de la TH et de la TFB et autres dotations (0,41 M€ en 2023 contre 0,53 M€ en 2019) et les participations des partenaires, en nette hausse (3,2 M€ en 2023 contre 2,2 M€ en 2022 et 1,9 M€ en 2019).

Si les ressources d'exploitation chutent en 2020, à 1,7 M€ (contre 2,8 M€ en 2019) du fait de la crise sanitaire, elles rebondissent en 2021, à 2,5 M€, et atteignent 3,1 M€ en 2023.

Au total, les produits de gestion, de nature fiscale à 73 %, s'élèvent à 41,9 M€ en 2023, soit 1 475 € par habitant, un montant inférieur à la moyenne de la strate démographique (1 536 €¹⁰³), reflétant des données socio-économiques moins favorables que les moyennes nationales et régionales.

5.2.2 Les charges de gestion

Tableau n° 13 : Évolution des charges de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moy. (%)
Charges à caractère général	5 295 138	4 219 595	5 206 526	6 007 027	6 681 996	6,0
+ Charges de personnel	18 963 050	18 171 530	17 886 774	17 925 701	18 716 734	- 0,3
+ Subventions de fonctionnement (dont sub. exceptionnelles)	1 219 380	863 165	1 085 975	1 235 493	1 232 730	0,3
+ Autres charges de gestion (dont charges excep. réelles)	6 752 928	6 708 814	6 822 533	7 070 752	7 409 498	2,3
= Charges de gestion	32 230 496	29 963 103	31 001 808	32 238 974	34 040 959	1,4

Source : CRC d'après les comptes de gestion

¹⁰² Le FPIC est un dispositif de péréquation horizontale au sein du bloc communal, mis en place en 2012 à la suite de la suppression de la TP. Le montant de la contribution a été réduit à moins de 77 000 € en 2021. GPSEA le prend en charge depuis 2022.

¹⁰³ Source de la strate démographique : DGCL et DGFIP. Le montant des produits de gestion par habitant dans la commune est, par ailleurs, inférieur à la valeur médiane des recettes réelles de fonctionnement par habitant dans le bloc communal, de 1 646 € en 2022, selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023).

Les charges de gestion progressent, de 32,2 M€ en 2019 à 34 M€ en 2023 (1,4 % par an en moyenne, dont 4 % en glissement annuel en 2022 et 5,6 % en 2023). Si la hausse en 2022 est notable mais moindre que celle constatée dans l'ensemble du bloc communal (6,1 %), celle observée en 2023 lui est légèrement supérieure (5,1 % dans le bloc communal)¹⁰⁴ et ne respecte pas l'objectif plafond de 4,8 % fixé dans la LPFP 2023-2027. Les charges sont constituées, en 2023, à 55 % de dépenses de personnel, 20 % de charges à caractère général, 4 % de subventions de fonctionnement et 22 % d'autres charges de gestion.

Comme vu précédemment, si les charges de personnel diminuent entre 2019 et 2023, passant de 19 M€ à 18,7 M€, du fait principalement d'une baisse des effectifs pourvus, leur tendance est à la hausse depuis 2022 (4,4 % en 2023 en glissement annuel) en raison, notamment, des revalorisations décidées au plan national (point d'indice, salaire minimum).

Après avoir chuté en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, les charges à caractère général progressent, à 6,7 M€ en 2023 contre 5,3 M€ en 2019. Cette hausse se concentre essentiellement sur 2022 et 2023 (respectivement 15,4 % et 11,2 % en glissement annuel), s'expliquant par le contexte énergétique inflationniste (fluides, transports, contrats de prestations de services...).

Les autres charges de gestion augmentent, passant de 6,8 M€ en 2019 à 7,4 M€ en 2023. Elles comprennent les contributions obligatoires de la commune, en hausse, principalement à l'EPT via le FCCT (6,4 M€ en 2023) et à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (0,6 M€ en 2023). Les indemnités et autres frais des élus (0,25 M€ par an) et les pertes sur créances irrécouvrables (environ 36 000 € par an) sont stables.

Comme vu précédemment, les subventions de fonctionnement versées atteignent environ 1,2 M€ par an, la principale concernant le CCAS (0,95 M€).

Au total, les charges de gestion s'élèvent à 34 M€ en 2023, soit 1 199 € par habitant, un montant inférieur à la moyenne de la strate (1 345 € par habitant).¹⁰⁵

5.2.3 Une capacité d'autofinancement en nette progression malgré l'impact des crises récentes

Différence entre les produits et les charges de gestion, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) progresse, de 3,7 M€ en 2019 à 7,8 M€ en 2023, représentant 18,7 % des produits en 2023. La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui correspond à l'EBF augmenté des résultats financiers et exceptionnels, suit la même évolution, passant de 2,9 M€ en 2019 à 6,8 M€ en 2023. La hausse de 8,3 % des produits en 2023, plus élevée que celle des charges (5,6 %), explique l'essentiel de l'amélioration de la CAF brute en 2023, en progression de 18 % par rapport à 2022 (+ 1 M€). Elle représente 16,3 % des produits de gestion en 2023, contre 8 % en 2019 et un peu moins de 15 % entre 2020 et 2022, illustrant une dynamique de reconstitution de l'épargne brute sur la période¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Sources : rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023) et note du rapporteur général du budget à l'assemblée nationale, M. Jean-René Cazeneuve, sur la situation financière des collectivités territoriales en 2023 (mars 2024).

¹⁰⁵ Le montant des charges de gestion par habitant dans la commune est par ailleurs inférieur à la valeur médiane des charges réelles de fonctionnement par habitant dans le bloc communal, soit 1 320 € en 2022, selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023).

¹⁰⁶ Ce seuil minimum de 15 % des produits de gestion est en effet considéré comme satisfaisant.

Tableau n° 14 : Capacité d'autofinancement

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion	35 970 807	36 048 462	37 199 619	38 694 636	41 888 682
- Charges de gestion	32 230 496	29 963 103	31 001 808	32 238 974	34 040 959
= Excédent brut de fonctionnement	3 740 311	6 085 360	6 197 812	6 455 662	7 847 723
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,4</i>	<i>16,9</i>	<i>16,7</i>	<i>16,7</i>	<i>18,7</i>
+/- Résultat financier	- 867 028	- 790 242	- 713 957	- 671 018	- 929 100
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	- 6 123	144	- 1 032	- 59	- 84 244
= Capacité d'autofinancement brute	2 867 159	5 295 261	5 482 822	5 784 585	6 834 379
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,0</i>	<i>14,7</i>	<i>14,7</i>	<i>14,9</i>	<i>16,3</i>
- Annuité en capital de la dette	3 779 215	3 997 574	4 097 122	4 463 413	4 585 733
= Capacité d'autofinancement nette	- 912 056	1 297 687	1 385 701	1 321 172	2 248 646

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des remboursements de dette, mesure la capacité de la commune à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge de la dette. Au cas d'espèce, après avoir rebondi, passant d'un déficit de 0,9 M€ en 2019 à un excédent annuel de 1,3 M€ entre 2020 et 2022, elle s'accroît nettement en 2023, à 2,2 M€. Cette amélioration s'explique par l'augmentation de la CAF brute (+ 4 M€ sur la période), plus forte que celle des annuités de dette (4,6 M€ en 2023 contre 3,8 M€ en 2019, soit + 0,8 M€ sur la période). Pour autant, la CAF nette ne représente que 79 € par habitant, un montant inférieur à la moyenne de la strate (92 €).

La crise sanitaire a peu affecté la commune qui a été résiliente financièrement. Les économies de gestion engendrées et les produits supplémentaires obtenus, notamment institutionnels, ont largement dépassé les pertes de recettes, notamment tarifaires, et les coûts liés à la pandémie¹⁰⁷. Ce faible impact est illustré par la hausse notable de la CAF brute en 2020 (+ 2,4 M€ par rapport à 2019), laquelle s'est poursuivie en 2021 (+ 0,2 M€ par rapport à 2020).

En revanche, l'impact de la crise énergétique et inflationniste en 2022 et en 2023 est réel puisque les charges à caractère général ont progressé de 15,4 % en 2022 par rapport à 2021, et de 11,2 % en 2023 par rapport à 2022. Pour autant, cet impact a été absorbé, en 2022, par les produits fiscaux et institutionnels en forte hausse. De même, en 2023, l'augmentation des charges à caractère général (+ 0,7 M€) a été plus que compensée par un « effet ciseau » favorable entre les produits et les charges.

Concernant les fluides, les coûts des achats de gaz et d'électricité ont augmenté différemment, respectivement de 194 % et de 5 % entre 2021 et 2023, pour atteindre 0,43 M€ pour le gaz et 0,47 M€ pour l'électricité en fin de période. La commune a mis en place en 2023 un plan de sobriété énergétique¹⁰⁸ qui a permis de réduire la consommation d'énergie, et donc de limiter la hausse des coûts précités qui, selon elle, aurait été, sans mesure de sobriété, de 216 % pour le gaz et de 62 % pour l'électricité entre 2021 et 2023. Concernant les dépenses d'énergie du réseau de chaleur, elles ont diminué de 0,3 % entre 2021 et 2023 (0,11 M€), mais auraient augmenté de 34 % sans ledit plan.

¹⁰⁷ Que la commune chiffre à moins de 65 000 € en cumulé sur 2020-2021.

¹⁰⁸ Maîtrise du chauffage dans les bâtiments publics, en lien avec une optimisation des locaux, rénovation de l'éclairage public avec un passage en LED.

5.2.4 L'investissement

Tableau n° 15 : Dépenses d'équipement

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses d'équipement réelles nettes (a)	8 148 001	4 683 630	7 085 046	6 188 476	6 302 791
+ Subventions d'équipement versées en numéraire nettes (b)	1 445 132	78 565	242 702	408 466	12 359
+ Désinvestissements ou annulations de mandats (c)	0	31 083	0	0	91 801
= Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif (a + b + c)	9 593 133	4 793 279	7 327 748	6 596 942	6 406 951
En €/ habitant	357	175	264	236	226
Moyenne de la strate (en €/ habitant)	394	320	340	364	ND

ND : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les dépenses d'équipement (hors restes à réaliser) diminuent, passant de 9,6 M€ en 2019 à 6,4 M€ en 2023. Leur montant en euros par habitant s'élève à 226 € en 2023 (contre 357 € en 2019), un chiffre inférieur à la moyenne de la strate (364 €). La commune a donc baissé ses investissements sur la période, au regard de sa capacité d'épargne et de son endettement¹⁰⁹.

Les principaux secteurs d'intervention sont l'aménagement, les services urbains et l'environnement (57 %), la sécurité et la salubrité publiques (12 %), les services généraux et l'administration publique (12 %) et le sport et la jeunesse (10 %)¹¹⁰. Parmi les projets financés peuvent être notamment cités l'aménagement du Lac des Tilleuls (1,2 M€), la rénovation de l'éclairage public (1,2 M€) ou encore le déploiement de la vidéoprotection (2,5 M€).

Tableau n° 16 : Dépenses d'équipement

En €	2019	2020	2021	2022	2023
CAF nette ou disponible	- 912 056	1 297 687	1 385 701	1 321 172	2 248 646
+ Recettes d'inv. hors emprunt	1 806 299	3 587 420	4 470 672	1 644 385	2 875 041
dont taxe d'aménagement	0	0	149 422	284 158	462 923
dont fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	673 894	1 978 884	1 260 535	755 143	628 085
dont subventions d'investissement reçues	854 736	175 842	3 033 881	279 916	862 589
dont fonds affectés à l'équipement	24 125	106 228	26 834	325 168	546 444
dont produits de cession	0	0	0	0	375 000
dont autres recettes	253 544	1 326 466	0	0	0
= Financement propre disponible	894 244	4 885 108	5 856 373	2 965 557	5 123 687
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (hors désinvestissements) (en %)	10,8	100,2	80,4	46,7	79,0
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 267 976	4 874 051	7 284 844	6 347 810	6 482 770
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 445 132	78 565	242 702	408 466	12 359
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0

¹⁰⁹ Le montant des dépenses d'équipement par habitant dans la commune est, par ailleurs, très inférieur à la valeur médiane des dépenses d'investissement par habitant dans le bloc communal, soit 540 € en 2022, selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023).

¹¹⁰ Estimations de la chambre à partir de la présentation croisée par fonction des comptes administratifs 2019-2022.

En €	2019	2020	2021	2022	2023
- Participations et inv. financiers nets	13 682	0	131 290	219 705	197 140
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-5 600	-17	-1 050	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 8 826 946	- 67 493	- 1 801 413	- 4 010 424	- 1 782 226
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	75 070	75 070	75 070
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 8 826 946	- 67 493	- 1 876 482	- 4 085 493	- 1 643 652
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	9 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	173 054	3 932 508	2 123 518	- 85 493	- 1 643 652

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le cumul de CAF nette sur 2019-2023 (5,3 M€) ne permet de financer que 16 % des dépenses cumulées d'équipement (33,3 M€ hors subventions). Il ne constitue que la troisième source (26 %) du financement propre disponible sur la période, lequel correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la commune pour financer ses investissements. Celles-ci comprennent principalement le fonds de compensation de la TVA (FCTVA, 27 %) et les subventions d'investissement reçues (26 %) ainsi que, de façon plus réduite, d'autres taxes et fonds (13 %). Il n'y a aucun produit de cession, sauf en 2023 (pour 0,4 M€).

Le redressement de la CAF nette et l'augmentation des recettes d'investissement hors emprunt permettent au ratio financement propre disponible / dépenses d'équipement de retrouver un niveau satisfaisant, passant de 11 % en 2019 à 47 % en 2022 puis 79 % en 2023¹¹¹.

5.2.5 La dette et le fonds de roulement

5.2.5.1 Une dette en recul, bien que demeurant relativement importante

Tableau n° 17 : Dette et capacité de désendettement

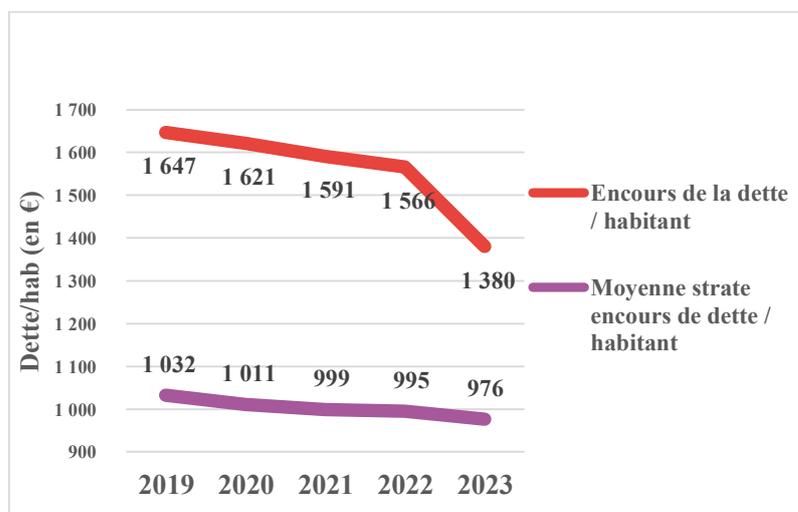
En €	2019	2020	2021	2022	2023
Comptes de gestion					
Encours de la dette au 31 décembre	39 583 297	39 585 740	39 489 668	39 026 255	34 440 522
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	13,8	7,5	7,2	6,8	5,0
Encours de dette / habitant	1 471	1 448	1 421	1 397	1 213
Compte administratif					
Encours de la dette au 31 décembre	44 314 916	44 317 342	44 220 220	43 756 807	39 171 074
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	15,46	8,37	8,07	7,56	5,7
Encours de la dette / habitant	1 647	1 621	1 591	1 566	1 380
Moyenne strate dette / habitant	1 032	1 011	999	995	976

¹¹¹ Le ratio financement propre disponible / dépenses d'équipement permet d'apprécier si le volume annuel d'investissements est soutenable. Une collectivité mène une politique d'investissement non soutenable lorsque ce ratio est durablement inférieur à 45 %, et satisfaisante lorsqu'il se situe entre 75 % et 90 %.

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

La commune connaît un besoin de financement sur toute la période 2019-2023 (16,5 M€ en cumulé), avec des pics de besoin en 2019 (8,8 M€) et 2022 (4 M€). Afin de le combler, elle a procédé à des emprunts (9 M€ en 2019 et 4 M€ par an sur 2020-2022), sauf en 2023. L'encours de dette a donc diminué notablement en 2023, à 34,4 M€ contre 39,6 M€ en 2019 selon les comptes de gestion. Si la capacité de désendettement¹¹² était fortement dégradée en 2019, à presque 14 ans, un ratio dépassant le seuil d'alerte de 12 ans, elle s'est réduite depuis pour atteindre 5 ans en 2023, illustrant un assainissement de la situation financière.

Graphique n° 1 : Évolution de la dette par habitant



Source : CRC d'après les comptes administratifs de la commune et la DGFIP

¹¹² Ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 avait fixé un plafond de capacité de désendettement à 12 ans pour les communes.

Pour autant, restant au-dessus de la moyenne des communes (4,7 ans)¹¹³, la dette demeure un facteur de fragilité financière. Ce risque est d'autant plus prégnant qu'en se basant sur les états du compte administratif¹¹⁴, l'encours de dette se situe, en réalité, à un niveau plus élevé, même s'il diminue sur la période, passant de 44,3 M€ en 2019 (ratio de désendettement de 15,5 ans), soit 1 647 € par habitant, à 39,2 M€ en 2023 (ratio de 5,7 ans), soit 1 380 € par habitant, un montant qui reste bien supérieur à la moyenne de la strate (995 €). En outre, cette dette génère des annuités en progression continue et des charges financières qui contractent l'autofinancement. Celles-ci représentent un total de 5,5 M€ en 2023 (contre 4,7 M€ en 2019), soit 194 € par habitant quand la moyenne de la strate démographiques s'élève à 144 €.

Selon les données de la commune, sa dette est répartie en 36 emprunts souscrits auprès de sept établissements prêteurs. Les prêts sont tous classés en 1-A (non risqué) en application de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, signée en 2010¹¹⁵.

5.2.5.2 Un fonds de roulement dont la reconstitution est à poursuivre

Tableau n° 18 : Fonds de roulement

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	173 054	3 932 508	2 123 518	- 85 493	- 1 643 652
Fonds de roulement net global	1 806 704	5 768 762	7 967 349	7 956 926	6 388 343
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>19,9</i>	<i>68,5</i>	<i>91,7</i>	<i>88,2</i>	<i>66,7</i>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Source possible du financement des investissements, le fonds de roulement net global (FRNG) correspond au surplus des ressources durables après financement de l'actif immobilisé. Les juridictions financières estiment qu'un FRNG se situe à un bon niveau s'il est compris entre 60 et 90 jours de charges courantes. Au cas d'espèce, si la commune a su reconstituer son FRNG, à près de 8 M€ en 2022 (soit l'équivalent de près de 90 jours de charges courantes) contre seulement 1,8 M€ en 2019 (20 jours), celui-ci recule à 6,4 M€ en 2023, soit 67 jours de charges courantes, juste au-dessus du seuil d'alerte.

¹¹³ La moyenne du bloc communal se situe à 4,7 ans en 2022 selon le rapport sur les finances publiques locales 2023 de la Cour des comptes (fascicule 1, juillet 2023). Selon la note du rapporteur général du budget à l'assemblée nationale, M. Jean-René Cazeneuve, sur la situation financière des collectivités territoriales en 2023 (mars 2024), la capacité de désendettement de l'ensemble des collectivités s'établit à 4,6 ans en 2023.

¹¹⁴ Qui intègrent la dette de la SEMALB, en voie de liquidation, que la commune a reprise à sa charge.

¹¹⁵ Cette charte favorise une meilleure compréhension des risques liés aux emprunts souscrits par les collectivités locales.

5.3 Des tendances 2024-2027 à surveiller

5.3.1 Le budget 2024

La commune a adopté son BP 2024 lors de son conseil municipal de février 2024. Celui-ci prévoit des produits de gestion de 40,8 M€¹¹⁶ et des charges de gestion de 37,6 M€¹¹⁷. Les charges financières nettes sont inscrites à 0,9 M€. Les dépenses d'équipement sont établies à 7,2 M€ (dont 0,1 M€ de subventions), financées par des recettes d'investissement hors emprunt de 5,4 M€¹¹⁸. La commune a prévu un emprunt d'équilibre de 7,5 M€, ce qui porterait son encours de dette à 42,3 M€ fin 2024. Si le BP était entièrement réalisé, l'épargne brute chuterait à 2,4 M€, et l'épargne nette serait déficitaire de 2 M€¹¹⁹. Le fonds de roulement serait reconstitué à hauteur de 9,7 M€ mais la capacité de désendettement atteindrait 17,9 ans, soit une situation financière fortement dégradée.

Tableau n° 19 : Budget de 2024

En milliers d'€	Rappel du réalisé 2023 (prov.)	2024 (BP)	2024 (exécution prév.)
Produits de gestion	41 889	40 787	41 265
Charges de gestion	34 041	37 554	37 863
Excédent brut de fonctionnement	7 848	3 233	3 402
+/- Résultat financier	- 929	- 863	- 950
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 84	- 5	- 120
= CAF brute	6 834	2 365	2 332
- Annuité en capital de la dette	4 586	4 343	4 335
= CAF nette ou disponible	2 249	- 1 978	- 2 003
+ Recettes d'inv. hors emprunt	2 875	5 362	4 969
= Financement propre disponible	5 124	3 383	2 966
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 483	7 061	12 798
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	12	103	373
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0		
- Participations et inv. financiers nets	197	402	5
- Charges à répartir	0		
- Reprise sur excédents capitalisés	75		
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 644	- 4 183	- 10 210
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	7 520	5 535

¹¹⁶ Dont 31,2 M€ de produits de la fiscalité, en hausse notable par rapport au montant réalisé en 2023 du fait, notamment, de la revalorisation des bases fiscales fixée à 3,9 %, 2,8 M€ de recettes d'exploitation, et 6,7 M€ de produits institutionnels et d'autres produits de gestion.

¹¹⁷ Dont 21,5 M€ de dépenses de personnel, 7 M€ de charges à caractère général, 7,7 M€ d'autres charges de gestion et 1,4 M€ de subventions (dont plus d'1 M€ au CCAS). Les atténuations de charges (0,3 M€), inscrites comptablement dans les recettes de fonctionnement, ont été directement déduites des charges.

¹¹⁸ En incluant les recettes d'investissement d'ordre de 3,2 M€ car elles équilibrent le BP.

¹¹⁹ Dans son rapport de présentation du BP 2024, la commune indique une épargne brute de 2,2 M€ et une épargne nette négative de 2,1 M€.

En milliers d'€	Rappel du réalisé 2023 (prov.)	2024 (BP)	2024 (exécution prév.)
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 644	3 337	- 4 675
Fonds de roulement net global	6 388	9 725	1 713
Encours de la dette au 31 décembre (comptes administratifs)	39 171	42 348	40 369
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	5,7	17,9	17,3

Source : CRC d'après les documents budgétaires de la commune pour 2024

La commune a transmis, lors du contrôle, des prévisions d'exécution budgétaire pour 2024, dont les données sont proches de celles de la réalisation du BP 2024, à la différence que les dépenses d'équipement sont estimées à 12,8 M€ (dont 0,4 M€ de subventions)¹²⁰, et l'emprunt mobilisé à 5,5 M€, aboutissant à un encours de dette de 40,4 M€. Selon ces prévisions, le ratio de désendettement serait de 17,3 ans, un niveau qui resterait élevé. Si la commune évalue son fonds de roulement autour de 4 M€, un niveau faible, celui-ci ne serait en réalité que de 1,7 M€. Les équilibres financiers de la commune demeurerait donc fragiles.

En se fondant sur des perspectives d'exécution budgétaire plus réalistes et optimistes, avec de moindres dépenses réalisées, tant en fonctionnement qu'en investissement, et davantage de produits de gestion perçus, tout en prenant en compte un contexte économique tendu¹²¹, la commune pourrait dégager, selon ses dernières données prospectives 2023-2027, une CAF brute d'environ 4,6 M€ fin 2024, et une CAF nette de 0,25 M€, des niveaux néanmoins bas comparés à ceux des années antérieures. En outre, sa capacité de désendettement serait proche de neuf ans, confirmant une dégradation de sa situation financière en 2024.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle était consciente de sa fragilité financière. Elle invoque la mise en place d'un suivi particulier de ses ratios financiers dans le cadre du dialogue de gestion instauré dès le début de l'année 2024 et un suivi budgétaire permettant d'ajuster au mieux le besoin réel de financement de l'investissement par l'emprunt et d'apprécier la capacité financière de la commune. Selon elle, cette méthode, mise en œuvre depuis 2021, démontre des effets positifs dans la mesure où la situation financière s'est améliorée sur la période récente.

5.3.2 Les projections financières d'ici 2027

Sous réserve d'une exécution conforme aux prévisions communiquées par la commune, les données prospectives 2023-2027 précitées la placeraient légèrement au-dessus de la trajectoire de dépenses maximale prévue par la LPFP 2023-2027¹²². Ces données anticipent une poursuite de la baisse de l'épargne brute, à 4,1 M€ en 2027. L'épargne nette, quant à elle, serait négative à partir de 2024, signifiant que la commune ne serait plus en mesure de dégager une

¹²⁰ Dans le ROB 2024, les dépenses d'équipement étaient chiffrées à près de 12 M€.

¹²¹ D'après les estimations de la Banque de France de mars 2024, la croissance économique du PIB resterait inférieure en 2024 à 1 % (0,8 %), après 0,9 % en 2023 et 2,5 % en 2022. Bien qu'en diminution, l'inflation atteindrait 2,5 % en 2024. Concernant les années suivantes, la croissance progresserait lentement, à 1,3 % en 2025 et 1,6 % en 2026. L'inflation continuerait à ralentir légèrement, à 1,8 % en 2025 et 1,7 % en 2026.

¹²² La croissance des dépenses réelles de fonctionnement serait de 2,1 % en 2024 (contre 2 % maximum en LPFP), 1,4 % en 2025 (contre 1,5 % maximum), + 1,8 % en 2026 (contre 1,3 % maximum) et 1,9 % en 2027 (contre 1,3 % maximum).

épargne pour financer un PPI en nette hausse (50,8 M€ sur 2024-2027 contre 34,7 M€ exécutés sur 2019-2023). Se fondant sur une dette atteignant plus de 61 M€ en 2027, cette prospective évalue la capacité de désendettement à près de 15 ans à cet horizon, soit un niveau élevé. De son côté, le ROB 2024 projette un endettement moindre d'ici 2027, à 46 M€, ce qui aboutirait à un ratio de désendettement de plus de 11 ans et à des annuités d'environ 6,2 M€, également signes d'une dégradation de la situation financière.

Tableau n° 20 : Projections financières 2024-2027

En M€	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)	% Var/Cumul 2024-2027
Recettes réelles de fonctionnement	41,3	41,9	42,7	43,5	5
Dépenses réelles de fonctionnement	39,0	39,3	40,3	41,3	6
CAF brute (en €)	2,3	2,6	2,4	2,2	- 7
Annuités en capital de la dette	4,3	4,7	5,0	6,2	20,2
CAF nette (en €)	- 2,0	- 2,1	- 2,6	- 4,0	105
FRNG ("réserves")	4,4	2,4	-0,3	- 4,3	- 198
Dépenses d'investissement ¹²³	13,2	12,0	18,7	8,1	52,1
Recettes d'investissement hors emprunt	5,0	3,8	2,7	1,9	13,4
Nouveaux emprunts	5,5	8,3	16,0	6,2	35,9
Encours de dette	40,4	43,9	54,9	54,9	36
Charge financière (en €)	1,0	1,1	1,5	1,5	50
TI apparent de la dette ¹²⁴ (en %)	2,47	2,57	2,69	2,73	11
Capacité de désendettement (en années)	17,3	16,7	23,2	25,4	47

Source : CRC d'après le ROB et le BP de la commune pour 2024

Cette évolution de la dette paraît toutefois sous-estimée. En effet, selon les estimations de la chambre, sans efforts de gestion complémentaires, l'exécution des projections financières d'ici 2027, telles que formalisées dans le ROB 2024¹²⁵, placerait la commune en situation d'insoutenabilité dès 2026, le fonds de roulement, déjà mobilisé en 2023 (- 1,6 M€ par rapport à 2022), ne permettant plus de compenser la dégradation de la CAF nette, laquelle plongerait à - 4 M€ en 2027. La commune devrait dégager 4,3 M€ de recettes supplémentaires entre 2024 et 2027 pour équilibrer budgétairement son PPI. Le cas échéant, la hausse continue de l'encours de dette, selon toute vraisemblance de 36 % sur la période, à près de 55 M€ en 2027, et non de 15 % comme affiché dans le ROB, porterait sa capacité de désendettement à plus de 25 ans en 2027, soit plus du double du seuil d'alerte.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que ses dépenses d'investissement prévisionnelles pour 2024 ne devraient pas être intégralement réalisées et qu'elle prévoyait, de surcroît, d'inscrire en recettes de nouvelles subventions d'investissement sur cet exercice. Elle y précise par ailleurs solliciter l'accompagnement d'un cabinet conseil pour « *définir des marges de manœuvres financières permettant de maintenir un niveau important d'investissement sans dégrader sa situation financière* ».

¹²³ Dépenses et subventions d'équipement (articles 20, 21, 23 et 204).

¹²⁴ Taux d'intérêt apparent calculé en se fondant sur une hypothèse de refinancement à taux fixe de 3 %.

¹²⁵ La chambre s'est appuyée sur les projections financières de la commune figurant dans son ROB 2024, en actualisant les données 2023 et 2024 à partir des données d'exécution provisoire 2023 et du BP 2024.

À cet égard, il est à noter que, selon les données du comptable public, les marges de manœuvres fiscales de la commune sont réduites avec, d'une part, des taux d'imposition supérieurs à la moyenne de la strate départementale¹²⁶ et, d'autre part, des bases fiscales faibles.

Dans ces conditions, et le contexte économique restant incertain, la commune ne peut qu'être invitée à poursuivre la maîtrise de ses charges et l'adaptation de ses dépenses d'équipement à sa capacité d'épargne afin de préserver, à l'avenir, ses équilibres financiers.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune s'est nettement améliorée entre 2019 et 2023. Cette consolidation a reposé essentiellement sur une dynamique favorable de la section de fonctionnement, les produits ayant crû continûment (3,9 % par an en moyenne entre 2019 et 2023), à un rythme supérieur à celui des charges (maîtrisées à 1,4 % en moyenne annuelle), permettant un accroissement notable de la CAF brute, de 2,9 M€ en 2019 à 6,8 M€ en 2023.

Nonobstant ce redressement, la commune présente toujours un niveau d'endettement élevé, avec un ratio de dette par habitant (1 380 € par habitant en 2023) bien supérieur à la moyenne de la strate (995 €). Si les efforts de gestion ont permis de réduire la capacité de désendettement de 15,5 à 5,7 ans entre 2019 et 2023, un niveau néanmoins toujours supérieur à la moyenne des communes (4,7 ans), le programme pluriannuel d'investissement à venir (près de 51 M€ sur 2024-2027, soit un montant d'investissement cumulé en forte hausse comparé à la période 2019-2023) pourrait, s'il était entièrement mis en œuvre, projeter celle-ci bien au-delà du seuil prudentiel de 12 ans, ce qui représente un risque pour la soutenabilité de l'endettement, et aboutir, sans maîtrise supplémentaire des dépenses, à un épuisement du fonds de roulement dès 2026.

Dans un contexte d'incertitude économique, la chambre appelle donc la commune à une vigilance d'autant plus grande que ses marges de manœuvre fiscales sont restreintes.

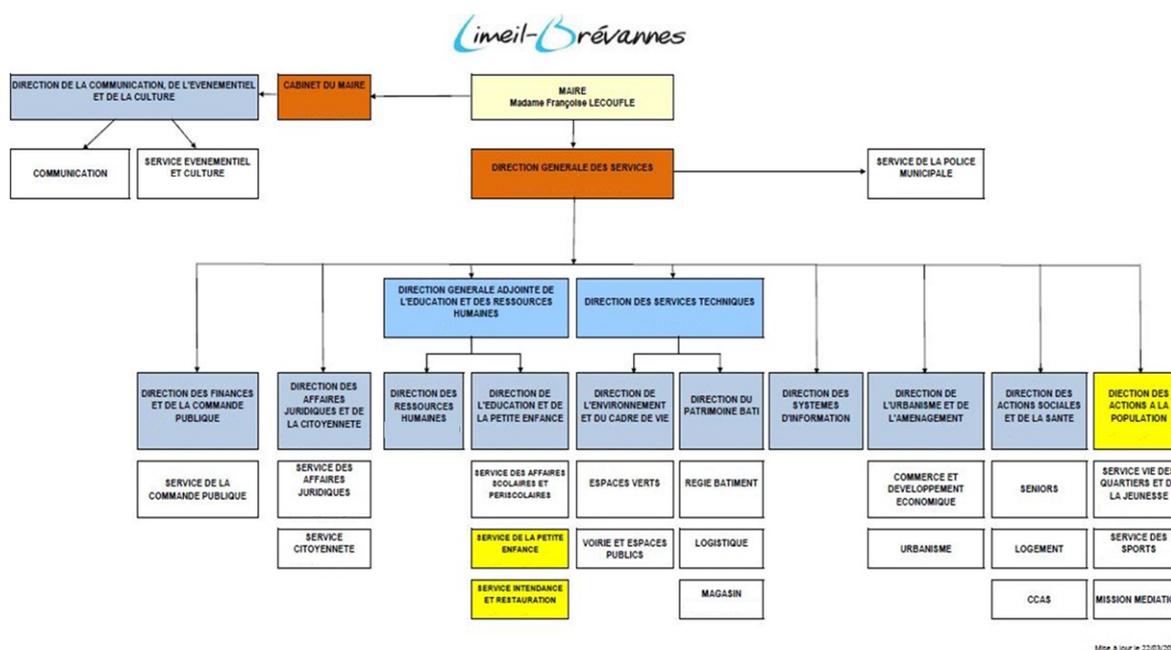
¹²⁶ Les taux votés par la commune se situent à environ 6 points de plus pour la TH, 2,8 points de plus pour la TFB et 42 points de plus pour la TFNB. Par ailleurs, le montant moyen par habitant des bases pour la TFB est de 1 052 € contre 1 816 € en moyenne dans le département et 1 519 € en moyenne nationale. La part de foyers non imposables est également supérieure de 5 points à la moyenne départementale.

ANNEXES

Annexe n° 1. Ressources humaines et commande publique	60
Annexe n° 2. Situation comptable et financière	62
Annexe n° 3. Glossaire des sigles	63

Annexe n° 1. Ressources humaines et commande publique

Schéma n° 2 : Organigramme des services (mars 2024)



Source : commune

Tableau n° 21 : Nombre de marchés publics et d'avenants par type de procédure

Type de procédure utilisée	2019	2020	2021	2022	2023
Trois devis					13
Appel d'offre ouvert	9	4	7	9	18
Avenant	5	5			1
Concession				1	
Dialogue compétitif	1				
Marché à procédure adaptée	31	22	14	25	22
Marché négocié	8	11	12	17	13
Marché subséquent	3	4		7	
Total général	57	46	33	59	67

Source : CRC d'après les données de la commune

Tableau n° 22 : Effectifs permanents budgétaires et pourvus selon les comptes administratifs

Nombre ETPT	2019	2020	2021	2022	2023
Effectifs budgétaires (a)	1 150	ND	233	141	ND
Effectifs pourvus sur emplois budgétaires (b)	ND	472,06	441,66	437,64	432,28
Différence entre effectifs budgétaires et pourvus (a-b)	ND	ND	-208,66	- 296,64	ND

ND : donné non disponible. Concernant 2023, il s'agit des données figurant au budget primitif 2024.

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Tableau n° 23 : Effectifs selon les ROB

Filières	Nombre				
	2019 au 01/01/2019 (ROB 2020)	2020 au 31/10/2020 (ROB 2021)	2021 au 01/11/2021 (ROB 2022)	2022 au 28/10/2022 (ROB 2023)	2023 au 01/11/2023 (ROB 2024)
Emplois fonctionnels et collaborateurs de cabinet (a)	4	4	5	4	3
Filière administrative (b)	95	86	80	82	83
Filière technique (c)	212	203	198	199	206
Filière sociale (d)	28	26	30	33	37
Filière médico-sociale (e)	14	20	17	14	14
Filière médico technique (f)	0	0	0	0	0
Filière sportive (g)	3	4	3	2	2
Filière culturelle (h)	0	0	0	0	0
Filière animation (i)	73,4	70	67	64	59
Filière police (j)	9	12	9	10	12
Total agents permanents	438,4	425	409	408	416
<i>Dont agents permanents titulaires</i>	<i>ND</i>	<i>312</i>	<i>294</i>	<i>279</i>	<i>261</i>
Total agents non permanents	ND	238	143	97	136
Total agents	ND	663	552	505	552

ND : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les ROB

Tableau n° 24 : Effectifs selon les bilans sociaux et rapports sociaux uniques

Nombre	2019	2020	2021	2022
Effectifs fonctionnaires physiques	481	322	301	288
Effectifs contractuels physiques	613	260	268	261
Total effectifs physiques	1 094	582	569	549
Effectifs fonctionnaires contractuels ETPR	378,00	321,57	324,04	265,52
Effectifs contractuels ETPR	615,00	143,87	134,93	252,00
Total effectifs ETPR	993,00	465,44	458,97	517,52

Source : CRC d'après les bilans sociaux et RSU de la commune

Tableau n° 25 : Effectifs selon les tableaux des emplois de la commune transmis à la chambre

Nombre	2019	2020	2021	2022	2023
Emplois budgétaires à temps complet	ND	ND	582	562	582
Emplois budgétaires à temps non complet	ND	ND	12	5	4
Total emplois budgétaires	547	553	594	567	586
Total postes permanents pourvus	440	428	412	408	407
Différence emplois budgétaires et postes pourvus	107	125	182	159	179
ETP agents titulaires	313	316	290,1	279,2	268,2
ETP agents contractuels	127	112	119,8	126	136
Total ETP agents titulaires et contractuels (emplois permanents)	440	428	409,9	405,2	404,2

ND : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les données de la commune

Tableau n° 26 : Indemnité de responsabilité des régisseurs

€	2019	2020	2021	2022	2023
Total	2 690	2 449	2 561	3 151	2 267

Source : CRC d'après les fichiers de paie

Annexe n° 2.Situation comptable et financière**Tableau n° 27 : Part des immobilisations en cours dans l'actif immobilisé net**

€	2019	2020	2021	2022	2023
Immobilisations corporelles en cours (A)	3 344 334	4 925 547	5 412 317	5 571 651	5 571 651
Immobilisations corpo. en cours – Flux (B)	3 344 334	1 581 214	486 770	159 334	179 980
Immobilisations corporelles – Solde (C)	170 765 065	174 142 338	180 782 874	186 715 545	191 353 874
Actif immobilisé net (D)	184 312 197	188 383 824	194 846 939	200 232 500	204 871 717
Solde des immobilisations en cours/actif immobilisé net (A / D en %)	1,8	2,6	2,8	2,8	2,8

ND : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 28 : Subventions d'équipement transférables

€	2019	2020	2021	2022	2023
Compte 131 – Sub. d'équipement transférables	1 399 946	1 399 946	2 935 335	3 215 251	4 065 779

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 29 : Évolution des taux de taxe d'habitation et de taxes foncières

en %	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de taxe d'habitation - commune	29,24	29,24	29,24	29,24	29,24
Moyenne de la strate démographique	20,05	19,93	20,56	21,54	ND
Taux de taxe sur le foncier bâti - commune	22,89	22,89	36,64	36,64	36,64
Moyenne de la strate démographique	23,35	23,46	39,40	39,52	ND
Taux de taxe sur le foncier non bâti - commune	107,41	107,41	107,41	107,41	107,41
Moyenne de la strate démographique	54,06	54,40	53,63	54,15	ND

ND : donnée non disponible.

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

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

Sigles	Définitions
AC	Attribution de compensation
Agec	Anti-gaspillage et économie circulaire
AP-HP	Assistance publique – hôpitaux de Paris
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCP	Code de la commande publique
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CET	Compte épargne-temps
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CIA	Complément indemnitaire annuel
CRC	Chambre régionale des comptes
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGA	Direction général adjointe / directeur général adjoint des services
DGS	Direction générale / directeur général des services
DSP	Délégation de service public
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EGalim	Équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous
EPT	Établissement public territorial
ETP(R/T)	Équivalent temps plein (rémunéré/travaillé)
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FRNG	Fonds de roulement net global
GPSEA	Grand Paris Sud Est Avenir
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MGP	Métropole du Grand Paris
MJC	Maison des jeunes et de la culture
NAS	Nécessité absolue de service
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
RSU	Rapport social unique
Sadev 94	Société d'aménagement et du développement des villes et du département du Val-de-Marne

COMMUNE DE LIMEIL-BREVANNES

SAF 94	Syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne
SEMALB	Société d'économie mixte Avenir pour Limeil-Brévannes
SI	Systemes d'information
Sipperec	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique pour la gestion de la piscine des Dauphins du lycée de Limeil-Brévannes
TFB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
Zac	Zone d'aménagement concerté

REPONSE

**DE MADAME FRANÇOISE LECOUFLE
MAIRE DE LA COMMUNE DE LIMEIL-BREVANNES (*)**

() 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.*

N° FL/JLH/VG/MT/109

Limeil-Brévannes, le 5 décembre 2024

**ENVOI DEMATERIALISE
AVEC ACCUSE DE RECEPTION**
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

À

Monsieur Thierry VUGHT
**Président de la Chambre régionale des
comptes d'Ile de France**
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLEE CEDEX 2

REF. : Contrôle n° 2024-001189 – Rapport n° 2024-0101 R.

OBJET : Réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Limeil-Brévannes.

Après réception, le 7 novembre 2024, du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion, la Ville de Limeil-Brévannes souhaite apporter des réponses et formuler des observations à ce document.

Je vous invite à trouver ci-joints ces éléments.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sincères salutations.



Françoise LECOUFLE
Maire de Limeil-Brévannes
Vice-présidente du Conseil Départemental du
Val-de-Marne

**REPONSE AUX OBSERVATIONS
DEFINITIVES RELATIVES AU CONTROLE
DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA
VILLE DE LIMEIL-BREVANNES**

À la suite du contrôle par les magistrats de la Chambre Régionale des Comptes initié le 24 décembre 2023, la CRC a transmis à la ville de Limeil-Brévannes un rapport provisoire auquel la commune a pu répondre en date du 3 juillet 2024. Le 7 novembre 2024, la Chambre Régionale des Comptes a transmis à la ville le rapport définitif comprenant l'ensemble de ses observations.

La ville se réjouit que la Chambre régionale des comptes soit venue auditer la gestion de l'actuelle municipalité.

En effet, madame le Maire Françoise LECOUFLE avait sollicité par courrier la venue de la CRC à trois reprises : le 20 novembre 2012 alertant sur le lancement par l'ancienne municipalité de travaux publics sur des terrains privés, le 28 janvier 2016 demandant une évaluation des problématiques juridiques et financières soulevées par la SEMALB, société d'aménagement à fort impact négatif sur les comptes de la ville créée par la précédente municipalité et enfin le 19 janvier 2020 sollicitant un audit plus général de la situation de la ville assorti de préconisations sur les mesures à entreprendre.

A la lecture du rapport définitif, la municipalité se réjouit et se félicite de toutes les remarques positives qui témoignent de la bonne gestion de la ville et de l'amélioration continue de ses process depuis 10 ans.

Si quelques pistes d'amélioration sont pointées, comme c'est toujours le cas, il n'est pas relevé de points durs ou inquiétants quant à la situation financière et organisationnelle de la commune qui nécessiteraient des ajustements d'envergure.

La municipalité se réjouit d'autant plus des conclusions apportées par la Chambre au regard de la situation alarmante dont elle a hérité en 2014.

En effet, la précédente municipalité a profondément désorganisé la structure de la ville en construisant 3.000 logements, sans création d'équipements publics afférents alors même qu'a été générée une arrivée massive de plus de 10.000 habitants entre 2008 et 2015.

Plus largement, à son arrivée en 2014, la municipalité a constaté une faible compétence des services dans tous les domaines que ce soit les services supports, les services à la population comme ceux gérant le cadre de vie.

Ainsi, en 10 ans, madame le Maire et son équipe ont dû progressivement remettre à niveau les services, tout en affrontant l'obligation de rattraper le retard conséquent des équipements publics, intégrer la complexité d'une nouvelle organisation territoriale en Ile-de-France avec l'arrivée de la Métropole du Grand Paris (MGP) et des Etablissements Publics Territoriaux (EPT) et assurer la liquidation d'une société d'aménagement extrêmement déficitaire qui avait contracté de nombreux emprunts engageant la santé

financière de la ville. La simple liquidation de SEMALB aura pris 10 ans et sera effective au 31 décembre 2024.

Ce contrôle des magistrats de la Chambre régionale des comptes permet de faire un bilan de la situation de Limeil-Brévannes 10 ans après l'arrivée de la nouvelle équipe municipale. A la lecture de ce rapport, les élus tiennent à remercier chaleureusement l'ensemble des agents de la ville qui pendant toutes ces années ont œuvré au relèvement progressif de la situation. Madame le Maire tient à saluer tout particulièrement Madame Yasmina KHERMACHE, Directrice générale des services de la ville. Son investissement remarquable a permis d'accompagner le redressement de l'administration et des comptes de la Ville.

Voici quelques précisions concernant les remarques qui demeurent dans les rapports définitifs de la CRC.

Depuis 2014, la transparence est l'une des exigences que s'applique la municipalité.

La Commune met systématiquement en ligne sur son site internet le compte-rendu et le procès-verbal des séances du Conseil municipal ainsi que l'ensemble des délibérations. Elle convient de préciser cette démarche en modifiant son règlement intérieur. Par ailleurs, par une délibération en date du 26 septembre 2024, le Conseil municipal a approuvé la modification des délégations données au Maire afin de déterminer encore plus précisément les limites des délégations en matière de réalisation d'emprunts et de dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Concernant, les participations, les contributions ou encore les subventions et les aides en nature, qui par ailleurs font l'objet d'actes portés à la connaissance du public, à savoir les délibérations du conseil municipal ou les décisions du Maire, la ville a depuis longtemps entamé un travail de clarification pour en accroître la lisibilité. Elle confirme que l'ensemble de ces participations ou contributions versées a bien été intégré dans l'annexe C2 du Compte administratif 2023.

La Ville précise que dans le cadre de la nouvelle procédure initiée fin 2022, pour l'appel à subvention 2023, elle a bien demandé à l'ensemble des associations d'inclure le compte-rendu financier de subvention comme pièce obligatoire au dépôt du dossier de demande de subvention.

Par ailleurs, la Ville confirme qu'elle fera le nécessaire afin de détailler les remboursements des organismes tiers (CCAS, SIVU, SAMI etc.) auxquels elle apporte son appui sur les comptes 70, qu'il s'agisse de mise à disposition de personnel et de biens.

Également, la liste des concours attribués aux tiers figurant en annexe B1.7 du compte

administratif 2023 retrace les subventions et les prestations en nature qui sont accordées à des tiers.

Enfin, pour poursuivre dans le sens d'une information plus partagée, le rapport social unique (RSU) présenté jusqu'alors aux organisations syndicales lors du Comité Social Territorial (CST) sera également présenté au conseil municipal.

La commune est attentive au suivi de ses 2 délégations de service public

Concernant la DSP « Maison Bleue », la CCSPL qui devait se tenir au mois de mai 2024 pour la présentation du rapport du délégataire de l'année 2023 a été annulée au regard du manque de données financières transmises à la ville. Après plusieurs échanges infructueux avec les dirigeants de la Maison Bleue, la Ville a décidé d'appliquer des pénalités en application des clauses contractuelles de la DSP.

Concernant la DSP relative à la production d'énergie thermique et de services connexes, la commune précise qu'elle n'exclut pas, d'ici à la fin de la DSP fixée au 1er avril 2045, de renégocier la soulte prévue au contrat. Le déficit est principalement dû à une dépréciation de l'actif opérée sur l'exercice comptable de 2016, qui en tout état de cause restera à charge de l'actionnaire la société ENGIE, sans impacter ni la commune ni les habitants concernés par ce réseau de chauffage de la centrale Biomasse. De plus, dans une démarche toujours plus respectueuse de l'environnement, une extension du réseau, actuellement à l'étude, a pour objet de desservir de nouveaux bâtiments, permettant par ailleurs d'accroître les recettes.

La gestion des Ressources humaines gagne en optimisation

Un travail immense de remise en ordre de l'ensemble des documents relatifs aux agents, aux instances et aux procédures a été réalisé par la Direction des ressources humaines et particulièrement par la Directrice générale Adjointe en charge de ce pôle, Madame Valérie GUERIN : reprise sur 15 ans de l'ensemble des arrêtés pour constituer les registres annuels, remise en ordre des dossiers individuels des agents, rédaction des lignes directrices de gestion, plan égalité femme-homme, mise en place d'un règlement et d'un plan de formation jusqu'alors inexistant.

Concernant le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), la Ville a d'ores et déjà réalisé la collecte et l'analyse de nombreux documents, la visite des locaux de travail et l'observation des agents des secteurs concernés en situation de travail. Elle s'est adjoint un partenariat avec le CIG afin de finaliser un DUERP unique conformément à ses obligations.

Les agents désireux d'ouvrir et/ou d'alimenter un compte épargne temps remplissent un formulaire. Après validation par leur hiérarchie, ce document est transmis à la Direction des Ressources Humaines qui saisit désormais les données sur le logiciel métier RH pour améliorer le suivi. L'augmentation du nombre de jours dans les CET s'explique à la fois par une meilleure connaissance du dispositif par les agents mais également par l'arrivée de nouveaux agents détenteurs de CET. En effet, le CET étant généralisé dans les collectivités, de nombreux agents en possèdent et demandent leur transfert plutôt que de les solder en posant des congés dans leurs anciennes collectivités lors de leur départ.

Les actions de lutte contre l'absentéisme que la CRC nous invite à renforcer sont nombreuses et prennent progressivement de l'ampleur. Ce sont bien celles qui sont énumérées par la CRC : partenariat avec le centre interdépartemental de gestion de la petite couronne et avec la médecine de prévention, formations des cadres en matière de management et de sensibilisation aux risques psychosociaux, mise en place de registres santé et sécurité au travail et danger grave et imminent dans les bâtiments, DUERP, sensibilisation des agents au port des équipements de protection individuelle, aménagement des postes, acquisition de matériels permettant de réduire les troubles musculo-squelettiques (TMS), formations à l'informatique pour faciliter les changements de métiers et les mobilités des agents.

La ville amplifie ses efforts avec une masse salariale maîtrisée.

Comme la Commune en a fait part aux membres de la CRC, l'exploitation des données RH nécessite que plusieurs logiciels métiers communiquent entre eux pour que des données comparatives en équivalents temps plein puissent être lisibles. Ces logiciels ne sont pas développés par les mêmes éditeurs.

La transmission de données d'un logiciel à l'autre a laissé apparaître des incohérences, mettant en lumière des problèmes techniques de paramétrage. La Ville n'a pas la main sur la résolution directe de ces difficultés dépendant des éditeurs et des paramétrages effectuées par son syndicat intercommunal en la matière INFOCOM94.

La Ville a donc entrepris des démarches afin d'être plus autonome en la matière et disposer des ressources en interne pour développer cette compétence. Elle s'est ainsi dotée d'un nouvel outil, MANTY, lui permettant d'optimiser les extractions de données des logiciels.

Concernant les tableaux des effectifs, ils recensent depuis 2021 les agents permanents au premier de chaque mois, et non par exemple au 31 décembre de l'année, ce qui explique la différence de données avec d'autres documents.

La Ville poursuivra cette démarche afin de fiabiliser l'ensemble des données qui seront transmises dans le cadre des documents réglementaires tels que RSU, CA, ou budget.

Le suivi du patrimoine et celui de l'état de la dette sont en progression

L'inventaire physique et comptable de la commune marque un écart notable avec l'état de l'actif du comptable public. En effet, de nombreux biens de valeur n'étaient pas comptabilisés dans une fiche inventaire. C'était le cas, à titre d'illustration, des terrains d'assiette des propriétés de la Ville qui sont intégrés progressivement dans l'inventaire comptable pour être mis en adéquation avec l'état de l'actif du comptable.

Si le montant de la dette de la ville semble facialement supérieur à celui de villes de même strate, c'est notoirement parce qu'elle intègre les emprunts SEMALB, société d'aménagement mise en liquidation par la précédente municipalité pour un montant de 4,7M €. La ville s'était portée caution et a du prendre à sa charge sans contrepartie le remboursement du capital comme des intérêts qu'elle continue à assumer. Suite à un soutien de la Préfecture du Val de Marne et de la DGFIP que Madame le Maire remercie chaleureusement, et aux diligences de Madame Menel TAKABACHET, Directrice générale Adjointe en charge des finances, la ville a pu procéder à la régularisation de ces emprunts dans ses comptes lors du conseil municipal du 26 septembre 2024 et les intégrer dans son compte de gestion.

L'effort à réaliser par la ville pour mettre à niveau l'ensemble de ses investissements publics se heurte à l'absence de recettes provenant de produits de cession. La quasi-totalité des biens cessibles de la ville ayant été vendue par la précédente équipe municipale, c'est effectivement une ressource qui n'est pas disponible. A l'inverse, depuis 10 ans, la ville s'efforce tout à la fois d'investir dans de nouveaux équipements et de reconstruire un patrimoine permettant d'envisager l'aménagement du centre ville à venir.

Malgré ce contexte, des efforts importants ont été réalisés pour assainir les finances de la commune :

- La capacité de désendettement s'est nettement améliorée, passant de près de 14 ans en 2019 à 5 ans en 2023, ce qui démontre une gestion rigoureuse et un souci de retrouver une trajectoire financière plus saine.
- L'encours de la dette a diminué de manière significative, passant de 44,3 M€ en 2019 à 39,2 M€ en 2023, une réduction qui illustre les efforts constants pour maîtriser le poids de l'endettement, incluant les 4,7 M€, sans contrepartie financière.

Concernant la tenue des documents et le détail des informations y afférent, la commune est beaucoup plus attentive aux écritures de régularisation à effectuer. A ce titre, des points trimestriels sont réalisés avec le comptable public sur les comptes de classe 4. Elle accroit aussi sa vigilance sur les données de statistiques générales figurant dans les maquettes budgétaires. Néanmoins, concernant les données de certaines annexes, la Ville se heurte aux mêmes dysfonctionnements que pour les données des ressources humaines cités plus haut.

La Ville souligne que les prévisions du budget primitif sont élaborées à un moment donné, en s'appuyant sur des hypothèses prudentes concernant les recettes de l'État, ce choix étant lié à l'adoption anticipée de son budget. Elle procède ensuite à des réajustements systématiques lors des différentes étapes budgétaires infra-annuelles. Par ailleurs, des prévisions d'atterrissage sont régulièrement établies dans le cadre du dialogue de gestion avec les services, afin de garantir des résultats de clôture comptable positifs. Cette démarche se vérifie une nouvelle fois pour 2024.

Consciente de ses marges de manœuvre limitées, la Ville adopte une approche prudente pour investir tout en assainissant progressivement sa situation financière.

Telles sont les réponses complémentaires que la Ville de Limeil-Brévannes souhaitait apporter aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion effectuée par la Chambre Régionale des Comptes.



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