



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE FONTAINEBLEAU - CAHIER N° 2 : CONTRÔLE ORGANIQUE (Département de Seine-et-Marne)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 5 novembre 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE COMMUNE DONT L'ATTRACTIVITE DÉPASSE SA SEULE POPULATION	7
1.1 Contexte politique et institutionnel	7
1.2 Une centralité touristique de rayonnement international	7
1.3 Les acteurs de la politique locale de tourisme.....	8
1.4 Une accessibilité en transport en commun qui fait encore une large place à l'automobile.....	8
1.5 Les leviers de développement et l'ambition démographique.....	9
1.6 La démarche « Fontainebleau en Transition »	10
2 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	12
2.1 L'organisation humaine et matérielle.....	12
2.1.1 L'organisation de la direction des finances.....	12
2.1.2 Le délai global de paiement	12
2.2 La qualité de l'information financière.....	13
2.2.1 La structure du budget.....	13
2.2.2 Le budget annexe dédié au théâtre municipal	14
2.2.3 Le calendrier budgétaire.....	15
2.2.4 La qualité et la transparence de l'information budgétaire et financière	15
2.3 La sincérité budgétaire	16
2.3.1 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution	16
2.3.2 Les restes à réaliser	18
2.3.3 La détermination et l'affectation des résultats	18
2.4 La fiabilité des comptes.....	19
2.4.1 La tenue de la comptabilité d'engagement.....	20
2.4.2 Le rattachement des charges et des produits	20
2.4.3 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	21
2.4.4 Les provisions	23
2.4.5 Les engagements hors bilan : le syndicat mixte de la géothermie	24
3 ANALYSE FINANCIÈRE	26
3.1 Principaux constats du précédent contrôle	27
3.2 La stratégie financière	27
3.3 Des masses budgétaires supérieures à la moyenne	27
3.4 La capacité d'autofinancement (CAF)	28
3.4.1 L'autofinancement est structurellement affecté par les charges de centralité supportées par la commune	29

3.4.2 L'impact des engagements hors bilan et d'un contentieux avec un ancien délégataire sur l'autofinancement	30
3.4.3 Les produits de gestion.....	30
3.4.4 Les charges de gestion.....	37
3.4.5 Des charges financières en baisse	43
3.5 Les dépenses d'équipement.....	43
3.6 Le financement des investissements.....	46
3.6.1 Les recettes d'investissement hors emprunt.....	46
3.6.2 Un recours à l'emprunt qui rencontre ses limites.....	47
3.7 Fonds de roulement, trésorerie et délais de paiement	49
3.7.1 Le fonds de roulement et la trésorerie	49
3.7.2 La trésorerie.....	49
4 LES RESSOURCES HUMAINES	50
4.1 Les effectifs	50
4.1.1 Un effectif permanent relativement stable avec un poids significatif des filières culturelle et animation	50
4.1.2 La part des agents contractuels en augmentation	51
4.2 Le temps de travail	52
4.2.1 Une durée du travail qui respecte la durée légale depuis 2017	52
4.2.2 L'absence au travail	53
4.3 Mutualisation de la police municipale d'Avon-Fontainebleau	54
4.4 Les frais de représentation du maire.....	55
4.4.1 Règles juridiques et comptables relatives aux frais de représentation	55
4.4.2 Pratique de la commune de Fontainebleau en matière de frais de représentation du maire	56
4.5 Gestion du parc de véhicules.....	58
4.5.1 Le régime juridique applicable à un parc automobile	58
4.5.2 Composition et utilisation du parc automobile	58
4.5.3 Le poste carburant dans les comptes de la collectivité.....	58
4.5.4 Le défaut de formalisme encadrant le parc automobile municipal	59
ANNEXES.....	63

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Fontainebleau pour les exercices 2017 et suivants. Après un premier rapport relatif à la gestion de services publics confiée par la commune à des opérateurs extérieurs, le présent rapport est consacré au contrôle organique de la collectivité.

La commune de Fontainebleau, située au sud-est de Paris dans le département de la Seine-et-Marne, est principalement connue pour son château (500 000 visiteurs/an) et la forêt domaniale (12 millions de visiteurs/an) éponymes. Elle compte environ 16 000 habitants (Institut national de la statistique et des études économique-Insee), soit environ 2 000 de moins qu'au début des années 1970. La commune ambitionne de retrouver un niveau de population comparable à horizon 2030.

Elle est membre de la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) depuis le 1^{er} janvier 2017. Même si la compétence relative à la promotion du tourisme est communautaire, la commune a noué un certain nombre de partenariats avec l'Office national des forêts et l'établissement public du château de Fontainebleau pour favoriser son attractivité touristique.

Fiabilité des comptes

L'inventaire physique et comptable de l'actif de la collectivité n'est toujours pas tenu de manière exhaustive et ne fait pas l'objet d'un suivi adéquat malgré la recommandation de la chambre formulée en 2015.

Les engagements hors bilan liés à l'échec d'exploitation du syndicat mixte pour la géothermie de Fontainebleau ont pesé lourdement sur les comptes de la commune à partir du milieu des années 1990 jusqu'à la période sous revue. Ainsi, la commune qui avait garanti les emprunts, s'est substituée au syndicat et a pris en charge la partie garantie pour un montant total de 7,4 M€ entre 2006 et 2020.

Situation financière

La commune n'a pas dégagé un autofinancement suffisant pour faire face à ses dépenses d'investissement et dispose de peu de marges de manœuvre en matière fiscale et d'emprunts. En effet, les taux d'imposition appliqués sont relativement élevés et la capacité de désendettement de la commune (14 ans) est supérieure au ratio prudentiel (10 ans). Pourtant, l'extinction de la dette liée aux engagements hors bilan relatifs aux emprunts du syndicat mixte pour la géothermie de Fontainebleau fin 2020 aurait dû permettre à la collectivité de retrouver des marges de manœuvre. Cependant, la commune a mal anticipé et provisionné les conséquences financières d'un contentieux avec un ancien délégataire qui s'est soldé par une charge supplémentaire de 2,2 M€ au titre du manque à gagner. Les charges de centralité que supporte la collectivité dans le domaine culturel auxquels s'ajoutent les coûts induits par la vocation touristique de la ville, ne faciliteront pas à l'avenir la reconstitution d'une épargne à la hauteur des investissements souhaités.

La commune a toutefois maintenu un niveau d'investissement élevé de l'ordre de 6 M€ par an, la contraignant à emprunter de manière régulière. Elle envisage de poursuivre ce rythme d'investissement dans les années à venir, et d'en financer une partie grâce à la cession de biens immobiliers dont elle attend des recettes à hauteur de 5 M€ en 2024. Néanmoins, elle ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement associant à chaque opération, un financement lui permettant de s'assurer de la soutenabilité de sa stratégie.

La gestion des ressources humaines

Les effectifs de la commune de Fontainebleau sont globalement stables depuis 2017, mais la part des agents contractuels est de plus en plus importante.

Si le ratio des dépenses de personnel rapportées aux dépenses réelles de fonctionnement est inférieur à la moyenne des communes de même strate démographique, ces charges de personnel ont augmenté de 14,3 % en deux ans (2021-2023). Cette hausse sensible est d'autant plus singulière que la commune se caractérise par un niveau important de services délégués ou externalisés qui sont en règle générale très consommateurs de personnel : restauration scolaire et périscolaire, gestion du stationnement et marchés forains. L'évolution des dépenses de personnel devra donc être particulièrement surveillée pour qu'elle ne dégrade pas davantage la capacité d'autofinancement de la commune.

La durée légale du travail est respectée et la commune se caractérise par un taux d'absentéisme inférieur au niveau national.

La commune met par ailleurs des véhicules gratuitement à disposition d'une quinzaine agents en dehors de tout cadre. Les frais de représentation du maire ne sont pas correctement imputés, ce qui ne permet pas de vérifier le respect du plafond annuel autorisé par le conseil municipal.

RECOMMANDATIONS

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Respecter le délai de paiement prévu par les articles L. 2192-10 et R. 2192-10 du code de la commande publique. 13

Recommandation régularité 2 : Établir les inventaires physiques et comptables des biens dans le respect de l'instruction budgétaire et comptable M57..... 23

Recommandation régularité 3 : En application de la nomenclature prévue par l'instruction budgétaire et comptable M57, imputer au compte 6536 l'intégralité des frais de représentation du maire. 57

Recommandation régularité 4 : Fixer par une délibération annuelle la liste des agents de la commune bénéficiant de la mise à disposition d'un véhicule ainsi que les avantages annexes afférents, en application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT..... 61

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Se doter d'une stratégie pluriannuelle d'investissement et de son financement. 48

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fontainebleau a été ouvert le 26 mai 2023 par lettres du président adressée à M. Julien Gondard ordonnateur en fonctions, et à M. Frédéric Valletoux, précédent ordonnateur.

L'ordonnateur a été informé le 14 septembre 2023 que le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fontainebleau donnerait lieu à deux rapports : l'un consacré au thème de la gestion déléguée, et l'autre au contrôle organique. Le présent rapport correspond à ce second cahier.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 9 février 2024 avec l'ordonnateur en fonctions, et le 6 mars 2024 avec l'ancien ordonnateur.

La chambre a adressé ses observations provisoires le 10 juillet 2024 à l'ordonnateur en fonctions et à son prédécesseur. Leur réponse commune, datée du 13 septembre 2024, a été enregistrée au greffe de la chambre à la même date. En application de l'article R. 243-8 du code des juridictions financières, M. Gondard a demandé à présenter des observations orales devant la juridiction. Son audition s'est tenue le 5 novembre 2024.

Des extraits du rapport ont également été transmis le 10 juillet 2024 au président de la communauté d'agglomération du pays de Fontainebleau qui n'a pas rendu la chambre destinataire d'une réponse.

Une communication administrative a été adressée au comptable public à la même date qui a donné lieu à une réponse en date du 13 septembre et enregistrée au greffe de la chambre le 16 septembre 2024.

Après avoir pris en compte l'ensemble de ces réponses, la chambre régionale des comptes Île de France a adopté, le 5 novembre 2024, les observations définitives suivantes.

1 UNE COMMUNE DONT L'ATTRACTIVITE DÉPASSE SA SEULE POPULATION

1.1 Contexte politique et institutionnel

M. Julien Gondard est maire de Fontainebleau depuis le 4 juillet 2022, succédant à M. Frédéric Valletoux¹, élu député, dont il a été le directeur de cabinet de 2005 à 2012, puis son premier adjoint à compter de 2020.

1.2 Une centralité touristique de rayonnement international

Fontainebleau est une commune située au sud-est de Paris, réputée pour son château et la forêt domaniale du même nom. Le château attire 500 000 visiteurs/an et la forêt 12 millions de visiteurs/an.

La commune s'étend sur 17 205 hectares. C'est la plus vaste commune de la région Île de France, dont 85 % du territoire est recouvert par la forêt gérée par l'Office national des forêts (ONF).

La commune fait partie depuis le 1^{er} janvier 2017 de la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) qui exerce, entre autres, les compétences propres obligatoires, dont la compétence promotion du tourisme. La chambre a consacré un rapport récemment à cette communauté d'agglomération, et fait le constat du faible niveau d'intégration de cet établissement public de coopération intercommunal. Cela n'est pas sans influence sur le niveau des charges de la commune, qui est supérieur à la moyenne des communes de la même strate.

La commune *stricto sensu*, c'est-à-dire hors forêt et hors domaine du château s'étend sur 232 hectares.

L'attractivité de la commune de Fontainebleau repose sur deux atouts touristiques majeurs gérés par des acteurs distincts : l'ONF et l'établissement public du château de Fontainebleau (EPCF).

Avec son tissu commercial dense (environ 550 commerces), ses rues semi-piétonnes et la présence de services publics tels qu'un centre hospitalier, une sous-préfecture, et un tribunal d'instance, Fontainebleau constitue un pôle administratif et économique, qui draine une population des communes environnantes et en font un lieu de centralité. Entretenir l'attractivité commerciale du centre-ville constitue donc un enjeu fort pour l'ordonnateur.

¹ M. Frédéric Valletoux a été maire de la commune de 2005 à 2022.

1.3 Les acteurs de la politique locale de tourisme

L'ONF et l'EPCF partagent avec la commune de Fontainebleau des informations sur leurs activités et leurs événements lors des réunions régulières de coordination. Toutefois, ils demeurent des acteurs autonomes qui contribuent au rayonnement de la commune de Fontainebleau dans sa dimension nationale et internationale à travers l'organisation d'événements touristiques et culturels.

Des conventions souvent tripartites (commune, ONF et EPCF), approuvées par délibération du conseil municipal, interviennent pour régler des sujets comme la répartition des périmètres d'intervention autour du carrefour de l'Obélisque en 2018, la participation de la commune à une célébration de la Garde républicaine (2019) ou à une exposition au château consacrée à « l'Art de la fête à la cour des Valois » (2022) ou encore la mise à disposition de lieux appartenant à la commune (théâtre municipal, médiathèque) au bénéfice du château, organisateur du Festival de l'histoire de l'art.

Concernant plus spécifiquement l'ONF, des dispositifs comparables ont été conclus dans le cadre de l'aménagement d'une piste cyclable reliant la gare et le site du Grand Parquet (2020), de l'autorisation d'occupation de terrains en forêt domaniale à titre onéreux à usage de boudodrome (2022), ou en vue de la fourniture d'eau de secours (Eau de Paris, commune de Fontainebleau, le service départemental d'incendie et de secours et l'ONF) dans le cadre de la lutte contre les incendies sur le massif forestier (2022).

Cependant, si la stratégie globale de renforcement de l'attrait touristique du territoire, y compris celui de la commune, relève de la compétence de la CAPF par le biais de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) Fontainebleau tourisme, la commune exerce pleinement la gouvernance de sa politique culturelle.

1.4 Une accessibilité en transport en commun qui fait encore une large place à l'automobile

L'accessibilité de la commune par les transports en commun n'est pas aisée du fait que la gare de Fontainebleau-Avon, qui accueille la ligne R du Transilien effectuant les liaisons : Paris - Montereau et Paris – Montargis, se trouve sur le territoire de la commune d'Avon.

L'accès en voiture reste donc le mode de transport largement privilégié² (65 %) pour se rendre sur les lieux touristiques ou de loisirs du territoire. En ce qui concerne la forêt, 78 % des visiteurs s'y rendent en voiture contre 14 % en bus, 4 % à pieds, 2 % en vélo et 2 % empruntent un autre moyen de locomotion, dont le train.

Le développement et l'optimisation du stationnement constituent donc un enjeu crucial pour la commune qui dépasse le cadre de sa seule population ainsi que l'expose le rapport de la chambre consacré à la gestion déléguée.

² <https://www.leparisien.fr/seine-et-marne-77/fontainebleau-77300/foret-la-plus-visitee-de-france-fontainebleau-veut-encore-se-developper-04-03-2016-5598387.php>.

1.5 Les leviers de développement et l'ambition démographique

Fontainebleau possède un centre-ville attractif par son caractère patrimonial, son unité architecturale et la densité de son tissu commercial qui est irrigué par l'afflux touristique.

Le territoire apparaît dense en matière d'enseignement supérieur, accueillant outre l'institut européen d'administration des affaires, une antenne de l'école des Mines Paris Tech, une école d'infirmières, des instituts universitaires de technologie, l'institut d'études politiques de Fontainebleau rattaché à l'université Paris-Est-Créteil-Val-de-Marne etc.

La médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2021, en euros à Fontainebleau est de 27 340 € légèrement supérieur à celle du département de Seine-et-Marne (24 6400 €)³.

La commune a toutefois vu sa population diminuer d'environ 2 000 habitants à compter du début des années 1970⁴, notamment du fait des réorganisations ayant affecté l'implantation des bases militaires sur le territoire national et de la fin la conscription. Selon le dernier recensement officiel (2020) de l'Insee, la commune comptait 15 903 habitants.

La commune ambitionne de revenir progressivement la situation démographique qu'elle a précédemment connue avant le départ des activités militaires.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) à laquelle Fontainebleau appartient, exerce sur l'ensemble de son périmètre, la compétence liée au plan local d'urbanisme. Elle assure donc la maîtrise d'ouvrage des documents d'urbanisme ; la contribution de la commune se manifestant lors des commissions techniques conjointes, et par les décisions du conseil municipal.

Le programme local de l'habitat 2024-2030, arrêté par la CAPF et présenté au conseil municipal du 3 juillet 2023⁵, prévoit une évolution démographique annuelle de 0,6 %, ce qui permettrait d'atteindre 18 000 habitants à l'horizon 2030. Selon la commune, il y aurait 16 580 habitants à Fontainebleau en 2023⁶, contre 14 637 en 2014⁷. L'objectif qu'elle s'est fixée lui apparaît donc atteignable.

Pour ce faire, les besoins sont estimés à un peu plus de 1 000 logements sur la période 2024-2030, répartis initialement entre la production de logements neufs (875) et la remise sur le marché de logements vacants (155). La commune estime que cette perspective permettra de fluidifier le parcours résidentiel pour tous (jeunes, actifs, personnes ou familles sous conditions de ressources, personnes handicapées ou âgées), alors que le taux de logements sociaux au 1^{er} janvier 2022 est de 23 %.

³ [Comparateur de territoires – Département de Seine-et-Marne \(77\) | Insee.](#)

⁴ La commune comptait 18 094 habitants en 1968.

⁵ Délibération 23/71.

⁶ [Population Fontainebleau 2023 Nombre d'habitants \(ville-data.com\).](#)

⁷ [Dossier complet – Commune de Fontainebleau \(77186\) | Insee.](#)

La commune étant soumise aux obligations de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), elle doit atteindre un taux de 25 % de logements sociaux au sein de son parc de logements communal. L'évolution de la production et la croissance de la population attendue, devraient permettre, selon elle, d'atteindre le taux réglementaire sans déséquilibrer, ni le parc de logements existants, ni les équipements publics⁸.

Par ailleurs, la commune souhaite, outre le maintien des activités économiques et commerciales, faciliter et maintenir les professions libérales de santé.

La conversion d'anciens sites militaires, avec l'appui de l'État, est la principale orientation suivie pour atteindre ces objectifs.

Dans ce cadre, le conseil municipal s'est prononcé par délibération du 3 juillet 2023 sur le devenir du foncier disponible dans le quartier du Bréau. Le co-financement tripartite de certains des équipements publics envisagés devra être arrêté par la CAPF, ainsi que les communes de Fontainebleau et Avon.

Par ailleurs, des réalisations sont opérées au titre de la convention Action cœur de ville conclue 9 octobre 2018, dans le cadre du périmètre d'une opération de revitalisation du territoire, qui sert de support à une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU) prenant en compte les problématiques relatives aux commerces, services et activités, à la mobilité, à l'aménagement des espaces publics, au patrimoine, à la culture et à la transition écologique.

La commune n'a pas produit à la chambre de données chiffrées permettant d'apprécier si ces ambitions en termes d'urbanisme sont cohérentes avec sa situation financière. Elle fait toutefois valoir que les équipements et logements envisagés ne seront pas portés en propre par la commune, et qu'en toutes hypothèses, les enveloppes d'investissement pluriannuelles et les calendriers associés pourront être modifiés en fonction de contraintes qui s'imposeraient à elle.

1.6 La démarche « Fontainebleau en Transition »

Si un certain nombre d'actions ponctuelles préexistaient, la démarche « Fontainebleau en transition » (FET) a été présentée au conseil municipal lors de sa séance du 8 février 2021. FET traduit la volonté d'engager la collectivité dans une politique écologique visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre pour freiner le changement climatique et préserver la biodiversité en intervenant dans quatre domaines (mieux consommer ; se déplacer ; travailler ; habiter), ainsi sur le thème transversal de la nature en ville.

⁸ Afin d'atteindre les objectifs SRU, de répondre aux objectifs du « Zéro artificialisation nette » ainsi que la rénovation énergétique du parc de logements sociaux, une convention tripartite a été votée au conseil municipal du 8 février 2022, associant la préfecture de Seine-et-Marne, la commune de Fontainebleau et Les Foyers de Seine-et-Marne, acteur historique de l'habitat social seine-et-marnais. Cette convention planifie, sur la période 2021-2031, les objectifs de production de logements sociaux intégrant les démolitions, réhabilitations, changements d'usages, ventes et production de logements neufs. Selon les dernières données disponibles, le taux de logements sociaux à Fontainebleau est de 23 % au 1^{er} janvier 2022.

Toutefois, la démarche FET ne s'inscrit pas dans le cadre du plan climat air énergie territorial (PCAET) adopté par le conseil communautaire de la CAPF dans sa séance du 10 décembre 2020, car elle est avant tout communale. Elle est néanmoins cohérente avec plusieurs objectifs du PCAET sur des volets où la commune est compétente pour traiter les enjeux qui nécessitent la sensibilisation des administrés et usagers et des agents municipaux (gestion des bâtiments communaux et des espaces publics, re-végétalisation de l'espace public, commande publique durable, gestion différenciée des espaces verts, compostage, verdissement de la flotte municipale, marché forain des producteurs locaux, etc.).

Cette démarche, dont un agent communal assure la coordination, concerne l'ensemble des services et projets portés par la commune.

En 2021, 51 520 € ont été alloués à FET, puis 69 973 € en 2022 et près de 70 000 € en 2023. La chambre n'a pas eu connaissance des moyens financiers que la commune prévoit d'allouer à cette démarche dans les années à venir. Toutefois, la commune a indiqué que le déploiement du programme FET s'appuiera sur un plan pluriannuel d'investissement 2024-2030.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Fontainebleau, qui compte environ 15 903 habitants, est située au sud-est de Paris dans le département de la Seine-et-Marne. Elle est principalement connue pour son château (500 000 visiteurs par an) et la forêt domaniale (12 millions de visiteurs par an) éponymes. Elle (Insee), et est membre de la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) depuis le 1^{er} janvier 2017.

Même si la CAPF exerce la compétence tourisme, la commune a noué un certain nombre de partenariats avec l'Office national des forêts et l'établissement public du château de Fontainebleau pour favoriser son attractivité touristique.

Fontainebleau qui comptait 18 094 habitants en 1968 a perdu près de 2 000 habitants à compter du début des années 1970. Elle ambitionne toutefois de retrouver un niveau de population comparable à horizon 2030 et s'est dotée d'une stratégie de construction de logement et de développement d'activités y concourant.

2 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Les données définitives 2023 n'étant pas disponibles au moment du contrôle, la chambre n'a pu les examiner. La commune les a communiqués en réponse aux observations provisoires.

2.1 L'organisation humaine et matérielle

2.1.1 L'organisation de la direction des finances

La direction des finances est composée de 1 directrice, 1 adjointe et de 4 agents. Elle est intégrée au sein d'un pôle administration générale⁹ qui comprend 27 agents intervenant dans les marchés publics, la gestion des ressources humaines, l'accueil de la population, etc.

La commune utilise le logiciel Civil Finances¹⁰ depuis 2019, dont l'utilisation est déconcentrée au niveau des services gestionnaires pour les tâches comptables. La direction des finances est chargée de la préparation budgétaire, de la liquidation et du mandatement des titres et des mandats, et de l'édition des tableaux de bord. En outre, Fontainebleau s'est dotée d'un outil de gestion de dette, et d'une application pour la gestion de la commande publique.

Les travaux préparatoires concernant la transposition des comptes entre l'instruction budgétaire et comptable M14 et celle relative à la M57 se sont déroulées entre septembre et novembre 2023. Les délibérations relatives à l'adoption de la nouvelle instruction, à la fongibilité des crédits et au régime des amortissements ont été adoptées lors du conseil municipal du 5 décembre 2023 pour un changement au 1^{er} janvier 2024.

Le règlement budgétaire et financier, rendu obligatoire par l'instruction budgétaire et comptable M57 a quant à lui été adopté lors du conseil municipal du 5 février 2024.

2.1.2 Le délai global de paiement

L'article R. 2192-10 du code de la commande publique fixe à 30 jours le délai de paiement pour les pouvoirs adjudicateurs. L'article 12 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de commande publique accorde, 10 jours au comptable à compter de la date de réception de l'ordre de payer et des pièces justificatives pour s'acquitter du paiement. L'ordonnateur dispose donc de 20 jours pour mandater les factures à compter de leur réception.

⁹ Pendant la période d'instruction, la direction du pôle administration générale était assurée par intérim par la directrice générale des services.

¹⁰ Civil Finances Publiques est un système d'information comptable et financier dédié aux acteurs publics français : collectivités territoriales, établissements publics et syndicats, services départementaux d'incendie et de secours, centres de gestion, centres d'action sociale, etc. Il est édité par la société Ciril Group dont 200 collaborateurs sont affectés à ce logiciel que seraient utilisés par 1 500 clients du secteur public.

Au cours de la période sous revue, la commune n'a jamais respecté ce délai. En 2022, le délai global moyen sur l'année était de 36,11 jours, dont 32,03 jours imputables à l'ordonnateur. Ce qui a conduit le comptable à appliquer des intérêts moratoires en 2019, 2020 et 2022.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune justifie ces délais par une désorganisation de la direction des finances, qui aurait impacté le suivi budgétaire et comptable de ses services, et fait valoir une amélioration au titre de l'exercice 2023. Cette amélioration en 2023 est confirmée par le comptable, qui indique toutefois dans sa réponse que la situation se dégrade à nouveau en 2024.

Tableau n° 1 : Évolution du délai global de paiement

<i>En nombre de jours</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Juillet 2024
<i>Délai global de paiement moyen</i>	36,35	44,69	39,88	28,56	34,27	36,11	35,63	40,06
<i>dont ordonnateur</i>	31,5	40,48	34,69	25,35	29,64	32,03	29,38.	36,11
<i>dont comptable</i>	4,85	4,21	5,19	3,21	4,63	4,08	6,25.	3,95

Source : chambre régionale des comptes (CRC) Île-de-France à partir des données transmises par le comptable public

La chambre demande donc à la commune de revoir son organisation afin de veiller au respect des délais de paiement qui s'imposent à elle.

Recommandation régularité 1 : Respecter le délai de paiement prévu par les articles L. 2192-10 et R. 2192-10 du code de la commande publique.

2.2 La qualité de l'information financière

2.2.1 La structure du budget

Au 1^{er} janvier 2024, le budget de la commune de Fontainebleau comprend un budget principal et un budget annexe dédié au théâtre municipal.

Le budget principal a relevé de l'instruction budgétaire et comptable M14 jusqu'au 31 décembre 2023. Depuis le 1^{er} janvier 2014¹¹, c'est l'instruction M57 qui est appliquée. Le budget annexe dédié au théâtre relève de l'instruction M4.

¹¹ Délibération du 5 décembre 2023.

Tableau n° 2 : Budgets agrégés 2024

	Nomenclature comptable	Volume budgétaire BP 2024 en M€			
		Investissement	Fonctionnement	Total	En %
Budget principal	M57	6,83	26,01	32,84	96,25
Théâtre municipal	M4	0,31	0,97	1,28	3,75
Total agrégé		7,14	26,98	34,12	100,00

Source : CRC Île-de-France à partir des budgets primitifs 2024

2.2.2 Le budget annexe dédié au théâtre municipal

Le théâtre municipal de Fontainebleau est l'un des rares théâtres à l'italienne¹² de la région Île-de-France, inscrit depuis 1991 à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. La commune considère que cet équipement est un pôle majeur d'attractivité et d'identité culturelle et artistique de la ville¹³. Il a fait l'objet d'une restauration complète de décembre 1999 à septembre 2006.

La salle des fêtes, pouvant accueillir 200 personnes assises, le foyer, le bar et le parvis forment, avec la salle de théâtre, un ensemble d'une capacité de 475 places. Toutes les disciplines artistiques sont représentées dans la programmation¹⁴.

Le théâtre peut également être loué à l'occasion de manifestations comme des spectacles, séminaires et congrès.

L'activité du théâtre, gérée jusqu'au 31 décembre 2011 en régie directe au sein du budget principal, a fait l'objet d'une intégration au sein du budget annexe du bar du théâtre, par délibération n° 12/30 du 26 mars 2012, dont la dénomination a été adaptée à partir du 1^{er} janvier 2012 pour devenir le budget annexe du théâtre municipal de Fontainebleau.

Comme de nombreux équipements culturels, le du théâtre municipal n'est pas équilibré par la recette de la billetterie, ce qui implique le versement d'une subvention à partir du budget principal au bénéfice de ce budget annexe. Cependant, la commune souhaite poursuivre sa politique culturelle en favorisant un large accès aux équipements culturels, par des tarifs attractifs pour certaines catégories de population (moins de 25 ans, demandeurs d'emploi, plus de 65 ans, associations, groupes scolaires, etc.).

Tableau n° 3 : Subvention de la commune (budget principal) au budget annexe

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Montant de la subvention	550 000	600 000	600 000	700 000	700 000	570 000	520 000

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

¹² Le théâtre à l'italienne est un style architectural concernant l'organisation des volumes intérieurs des théâtres dont les premiers exemples remontent à la fin du XVI^e siècle en Italie. Ce style d'édifice a été particulièrement prisé entre les XVIII^e et XIX^e siècles, notamment en Europe.

¹³ [Théâtre municipal - Fontainebleau Tourisme \(fontainebleau-tourisme.com\)](http://fontainebleau-tourisme.com)

¹⁴ [PlaquetteTH2023-2024_100x210_25-07-2023_WEB.pdf \(fontainebleau.fr\)](#)

En effet, en 2023, exercice le plus récent pour lequel la chambre dispose des comptes définitifs, les charges de fonctionnement se sont élevées à 997 470€, dont 443 473 € de dépenses de personnel, alors que le total des ressources d'exploitation est de 216 607 €. Cette structure des dépenses et recettes est fréquente dans la plupart des théâtres.

La capacité d'accueil et la programmation ont pour effet d'attirer un public qui dépasse sans doute le cadre de la seule population bellifontaine. Toutefois, la commune n'a pas été en mesure de fournir des éléments statistiques sur la fréquentation du théâtre et la résidence des spectateurs, hormis la fréquentation globale de 117 000 personnes en 2023.

Elle indique s'être rapprochée de la commune d'Avon en vue de proposer une cohérence des programmations et un enrichissement de l'offre culturelle sur le territoire, mais n'a pas envisagé la mutualisation des coûts de son équipement. La chambre considère qu'au regard de la centralité de la commune de Fontainebleau, une réflexion pourrait être engagée entre la commune et les autres membres de la CAPF pour rechercher une participation financière de leur part.

Le théâtre est doté d'une régie d'avance et d'une régie de recettes qui font l'objet d'opérations de vérifications régulières par le comptable public. Les deux derniers procès-verbaux des 22 septembre et 13 octobre 2023 ne relèvent pas d'irrégularités mais invitent l'ordonnateur à renforcer le contrôle interne.

2.2.3 Le calendrier budgétaire

L'article 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le vote du budget des communes de 3 500 habitants et plus doit être précédé, dans un délai de 2 mois, par un débat d'orientation budgétaire (DOB).

Durant la période sous-revue, ce délai a été respecté par la commune.

Tableau n° 4 : Calendrier budgétaire

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
DOB		20/11/2017	11/02/2019	18/11/2019	08/02/2021	07/02/2022	13/02/2023	09/02/2024
Vote du BP	27/03/2017	18/12/2017	10/04/2019	16/12/2019	29/03/2021	28/03/2022	03/04/2023	12/03/2024

Source : CRC Île-de-France à partir des budgets primitifs et des délibérations du conseil municipal

2.2.4 La qualité et la transparence de l'information budgétaire et financière

2.2.4.1 Le contenu de l'information apportée aux élus et aux tiers

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement ; sur les engagements pluriannuels et orientations en matière d'investissement ; sur la structure, la gestion et l'évolution de la dette. En outre, des informations complémentaires sur les ressources humaines sont exigées dans les communes de plus de 10 000 habitants¹⁵.

¹⁵ Ces informations sont les suivantes : 1° structure des effectifs ; 2° dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération (tels que traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature) ; 3° durée effective du travail. Sur ces trois points, la présentation doit mettre en évidence l'évolution prévisionnelle pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

À cet égard, la qualité d'information apportée par les ROB est satisfaisante. Toutefois la chambre constate, au sein du rapport pour 2024, une certaine dégradation de cette information, principalement s'agissant des données chiffrées relatives au programme pluriannuel d'investissements et à son financement (voir *infra*).

En réponse aux observations de la chambre, la commune s'engage à y remédier.

En revanche, la publicité des actes budgétaires et leur mise à disposition du public dans les 15 jours suivant leur adoption¹⁶, ainsi que l'information financières des citoyens au moyen du site internet de la collectivité, n'appellent pas d'observations particulières.

2.2.4.2 La qualité de la tenue des annexes aux documents budgétaires

Les annexes relatives à la dette et aux engagements hors bilan retracent bien les opérations de l'exercice et sont globalement satisfaisantes, hormis quelques anomalies¹⁷.

Celle relative aux subventions versées comporte les informations attendues, sur la période contrôlée, et notamment, une subvention annuelle versée au budget annexe du théâtre municipal.

2.3 La sincérité budgétaire

Aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, la sincérité des prévisions budgétaires est l'une des conditions d'adoption du budget en équilibre réel et témoigne de la qualité de l'information délivrée aux élus lors de la délibération sur le budget. Il importe donc que l'écart entre l'exécution par rapport aux prévisions ne soit pas systématique, ni significatif.

2.3.1 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution

La commune réalise une prévision budgétaire en phase avec l'exécution budgétaire de la collectivité.

¹⁶ Article D. 5211-18-1 du CGCT.

¹⁷ La chambre a relevé certaines incohérences comme par exemple à l'annexe B1.1. Si aux comptes administratifs 2017 à 2019, le syndicat mixte de la Géothermie apparaît bien comme bénéficiaire d'une garantie d'emprunt, cette dernière ne figure pas aux exercices 2017 et 2019 alors qu'elle est mentionnée pour l'exercice 2018. Par ailleurs, l'annexe retraçant les engagements hors bilan n'est pas renseignée au compte administratif 2022.

Tableau n° 5 : Taux d'exécution – Section de fonctionnement (y compris rattachements)¹⁸

En M€			2017	2018	2019	2020	2021	2022
020 Fonctionnement	Dépenses réelles	Réalisé CA	19,12	19,03	18,98	19,33	19,94	21,34
		Charges rattachées	0,53	1,46	1,25	3,71	1,27	1,70
		Prévu BP	21,57	20,28	22,79	20,71	23,21	24,23
		Taux (%)	91,1	101,0	88,8	111,3	91,4	95,1
	Recettes réelles	Réalisé CA	21,73	22,51	19,84	19,19	20,35	24,32
		Produits rattachés	2,59	2,79	3,04	3,13	2,74	0,60
		Prévu BP	21,90	22,37	21,70	21,67	22,54	23,15
		Taux (%)	111,1	113,1	105,4	103,0	102,4	107,7

Source : CRC Île-de-France, à partir des budgets primitifs et des comptes administratifs

Les taux de réalisation de la section de fonctionnement sont élevés, hormis un exercice de faible exécution en 2019 en dépenses.

Tableau n° 6 : Taux d'exécution – Section d'investissement (hors restes à réaliser)¹⁹

En M€			2017	2018	2019	2020	2021	2022
Investissement	Dépenses réelles	Réalisé CA	11,93	7,10	14,61	8,01	9,37	11,23
		Prévu BP	14,87	9,94	16,17	7,43	9,65	12,36
		Taux (%)	80,2	71,4	90,4	107,8	97,1	90,9
	Recettes réelles	Réalisé CA	10,18	4,35	9,19	8,87	11,81	9,53
		Prévu BP	10,83	7,85	9,63	6,47	10,74	13,50
		Taux (%)	94,0	55,4	95,4	137,1	110,0	70,6

Source : CRC Île-de-France à partir des budgets primitifs et des budgets supplémentaires

Les taux de réalisation de la section d'investissement sont élevés, hormis un exercice de faible exécution en 2018 des dépenses comme des recettes.

Ils doivent toutefois être corrigés en recettes pour les exercices 2018 et 2020, car les budgets primitifs, votés en décembre de l'année précédente, n'intégraient pas l'affectation du résultat, et donc la mise en réserve de l'excédent de fonctionnement (c/1068). Le taux d'exécution réel après prise en compte de cette recette en 2018 (331 560 €) est ainsi de 53,2 % et non de 55,4 %, et en 2020 (2,69 M€) ramène le taux d'exécution réel à 97 %.

¹⁸ Le compte administratif 2023 sera disponible lors de la rédaction des observations définitives. Ces données seront donc complétées.

¹⁹ Le compte administratif 2023 sera disponible lors de la rédaction des observations définitives. Ces données seront donc complétées.

2.3.2 Les restes à réaliser

La comptabilisation des restes à réaliser découle de l'obligation, pour les collectivités, de tenir une comptabilité d'engagement²⁰. Ils correspondent aux dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés) ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, contrats d'emprunts ou réservation de crédits)²¹. Les restes à réaliser sont intégrés, dans le compte administratif, aux résultats de l'exercice.

L'évaluation des restes à réaliser (RAR) tant en dépenses qu'en recettes permet d'avoir un résultat global sincère et de définir un résultat qui donne une image fidèle de l'année comptable écoulée (article L. 1612-14 du CGCT).

Tableau n° 7 : Évolution des restes à réaliser

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses							
RAR au 31/12/N	3,30	4,17	3,31	1,03	1,48	3,28	2,74
Montants des crédits ouverts au 31/12/N	16,17	14,94	16,21	40,41	10,67	13,14	10,92
<i>RAR au 31/12/N en % des crédits ouverts</i>	<i>20,4</i>	<i>28,9</i>	<i>20,4</i>	<i>2,6</i>	<i>13,9</i>	<i>25</i>	<i>25,1</i>
Recettes							
RAR au 31/12/N	1,71	1,09	4,79	3,96	3,98	1,30	4,53
Montants des crédits ouverts au 31/12/N	13,64	6,83	9,63	13,30	11,76	14,24	12,61
<i>RAR au 31/12/N en % des prévisions totales</i>	<i>12,6</i>	<i>15,9</i>	<i>49,8</i>	<i>29,8</i>	<i>33,9</i>	<i>9,0</i>	<i>36,9</i>

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

Les contrôles effectués sur les restes à réaliser en recettes et en dépenses n'appellent pas d'observation.

2.3.3 La détermination et l'affectation des résultats

La commune prend bien chaque année à l'issue du vote du compte administratif une délibération affectant le résultat de l'exercice clos. La méthode de calcul appliquée pour déterminer le résultat à affecter et le besoin de financement de la section d'investissement n'appelle pas d'observation.

²⁰ Article L. 2342-2 du CGCT.

²¹ Article R. 2311-11 du CGCT.

Tableau n° 8 : Affectation des résultats

En €		CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023
Section de fonctionnement (SF)	Dépenses	23 055 502	22 762 022	22 192 472	23 557 356	21 851 789	23 657 179	24 466 664
	Recettes	24 321 483	25 303 667	22 882 013	23 922 509	23 190 741	25 228 775	25 132 532
	Résultat de fonctionnement N	1 265 982	2 541 646	689 542	365 152	1 338 953	1 571 596	665 868
	Report en SF (002)	5 691 669	6 515 091	6 855 520	4 853 440	4 058 434	3 918 878	423 194
	Résultat de fonctionnement cumulé à affecter	6 957 651	9 056 737	7 545 061	5 218 592	5 397 387	5 490 474	1 089 062
Section d'investissement (SI)	Dépenses	8 670 890	7 108 698	11 309 339	9 639 870	8 082 717	7 974 592	6 718 978
	Recettes	11 917 996	6 623 037	6 359 436	9 411 029	8 568 327	8 863 231	7 860 953
	Report en SI (001)	- 1 989 007	1 258 099	772 438	- 4 177 465	- 4 467 066	- 3 981 457	- 3 092 818
	Résultat d'investissement N	1 258 099	772 438	- 4 177 465	- 4 406 306	- 3 981 457	- 3 092 818	- 1 950 843
	RAR dépenses	3 304 543	4 173 208	3 308 919	1 033 845	1 481 485	3 278 727	2 735 755
	RAR recettes	1 714 884	1 088 553	4 794 762	3 956 746	3 984 434	1 304 283	4 532 546
	Résultat RAR	- 1 589 660	- 3 084 655	1 485 843	2 922 901	2 502 948	- 1 974 444	1 796 791
	Résultat d'investissement cumulé (RAR inclus)	- 331 560	- 2 312 217	- 2 691 621	- 1 483 404	- 1 478 509	- 5 067 262	- 154 052
Résultat cumulé	Total dépenses avec RAR	37 019 942	34 043 928	36 810 730	38 408 536	35 883 058	38 891 955	37 014 215
	Total recettes avec RAR	43 646 032	40 788 447	41 664 170	42 143 724	39 801 936	39 315 167	37 949 225
	Résultat avec RAR	6 626 091	6 744 520	4 853 440	3 735 188	3 918 878	423 212	935 010
Affectation des résultats de fonctionnement	Besoin net de la section d'investissement	- 331 560	- 2 312 217	- 2 691 621	- 1 483 404	- 1 478 509	- 5 067 262	- 154 052
	Résultat de fonctionnement cumulé affecté en SI (1068) en N+1	331 560	2 312 217	2 691 621	1 544 434	1 478 509	5 067 282	154 052
	Excédent de fonctionnement reporté (R002 N+1) (= Solde du résultat de fonctionnement après affectation)	6 626 091	6 744 520	4 853 440	3 674 158	3 918 878	423 192	780 958

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes administratifs et des délibérations d'affectations de résultats

2.4 La fiabilité des comptes

Le contrôle interne comptable et financier est constitué par l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, mis en place au sein de l'entité pour maîtriser le fonctionnement des activités financière et patrimoniale. Ils sont destinés à fournir une assurance raisonnable du respect des principes de régularité, sincérité et d'image fidèle qui s'imposent à toute entité publique.

Avant l'adoption du règlement budgétaire et financier le 5 février 2024, la commune ne s'était pas encore engagée dans une démarche de maîtrise des risques comptables et financiers faisant valoir que ses effectifs ne lui permettaient pas d'avoir des missions de contrôle interne sous l'angle financier.

Par ailleurs, la commune a fait état de difficultés ayant trait à son logiciel comptable. La rotation importante au sein de la direction des finances serait également à l'origine d'un certain nombre de dysfonctionnements constatés depuis 2019. Ainsi, le manque de maîtrise par ses agents de l'outil et des techniques comptables et budgétaires liées sont de véritables sujets de préoccupation. Après avoir été destinataire des observations provisoires, la commune précise que des formations sont prévues pour les gestionnaires afin de mettre à jour leurs connaissances sur les évolutions du logiciel.

La commune prévoit par ailleurs de se rapprocher de l'éditeur en vue de mettre à jour les droits des utilisateurs, et d'opérer un paramétrage pour renforcer la sécurité.

2.4.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

Conformément à l'article L. 2343-2 du CGCT, les collectivités ont l'obligation de tenir une comptabilité recensant tous les engagements pris sans attendre leur paiement effectif. L'engagement comptable consiste à réserver les crédits nécessaires à l'exécution de la dépense induite par un engagement juridique (délibération, contrat, bon de commande, marché, etc.) concomitant ou ultérieur, et à assurer leur disponibilité au moment du mandatement. La collectivité doit s'organiser pour être en mesure d'identifier précisément chaque engagement et de constater la date du service fait, afin de déterminer en fin d'exercice quelles sont les charges et produits à rattacher et d'établir l'état des restes à réaliser.

La commune a produit des extractions du grand livre budgétaire justifiant la tenue d'une comptabilité d'engagement. Cependant les états sont incomplets²² et ne permettent pas, entre autres, de déterminer la date du service fait, ni d'identifier le n° de bon de commande ou de marché.

En réponse aux observations de la chambre, la commune s'engage à se rapprocher de son éditeur de logiciel pour y remédier.

2.4.2 Le rattachement des charges et des produits

Sur la base du calendrier transmis par le comptable, la direction des finances établit une note à l'attention des services pour préciser les conditions de rattachement des charges et produits de fonctionnement, et autorise le rattachement des factures reçues et ayant donné lieu à service fait au plus tard le 31 décembre, mais qui n'ont pu être mandatées. La collectivité procède ensuite au mandatement des titres et des mandats durant la période dite de « journée complémentaire »²³.

Le volume des rattachements représente près de deux mois de charges de gestion courantes et n'appelle pas d'observation.

²² Voir la fiche « guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées » du comité national de fiabilité des comptes locaux.

²³ La période dite « journée complémentaire », prévue par l'article L. 1612-11 du CGCT, permet à une collectivité d'ajuster les crédits de sa section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre, dans un délai de 21 jours suivant la fin de l'exercice budgétaire.

Tableau n° 9 : Évolution des rattachements

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
C/60 - Achats et variations des stocks	1,30	1,40	1,48	1,59	1,41	1,99
C/61 - Services extérieurs	2,15	2,75	2,62	2,86	3,23	3,44
C/62 - Autres services extérieurs	1,38	1,68	1,54	1,22	1,49	1,88
TOTAL (A)	4,83	5,83	5,65	5,67	6,12	7,31
C/408 - Factures non parvenues (B)	0,22	1,27	1,07	0,95	0,98	1,44
<i>Taux de rattachement = B/A (en %)</i>	5	22	19	17	16	20
En équivalent jours/charges de gestion courante	17	79	69	61	58	72

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

2.4.3 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

2.4.3.1 La tenue de l'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé de la tenue d'un inventaire physique sur lequel se fonde un inventaire comptable des biens de la commune.

Le comptable est responsable de l'enregistrement de ces biens et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable doivent être concordants. Or en l'absence d'un inventaire physique exhaustif tenu à jour par l'ordonnateur, cette concordance est illusoire.²⁴ En réponse aux observations provisoires, la commune de Fontainebleau fait valoir que les écarts constatés seraient probablement dû à un changement de logiciel, intervenu en 2019, où l'actif n'aurait pas été repris dans son intégralité. La chambre s'étonne que cette anomalie ancienne n'ait pas été rectifiée et qu'elle continue de produire ses effets en 2024.

Ce n'est qu'en 2022 que les agents de la direction des finances ont suivi une formation sur le module de gestion des immobilisations d'un logiciel de gestion comptable. Jusqu'alors, des inventaires physiques avaient pu être effectués sur une partie du matériel sans pour autant faire l'objet d'une procédure finalisée. Il apparaît donc que l'inventaire comptable de l'ordonnateur ne fait pas l'objet d'un suivi adéquat.

La collectivité précise s'être structurée tout récemment pour organiser le suivi de l'inventaire physique. Par exemple, le service « marché public » s'est vu confier depuis le début de l'année 2023, une mission de mise à jour du matériel et du mobilier non techniques.

L'ambition de la commune est de suivre plus efficacement l'inventaire physique de ses biens, puis d'organiser chaque fin d'exercice comptable les sorties d'inventaire des biens vendus ou détruits. Toutefois, elle admet qu'il restera à traiter l'antériorité de l'actif et que le travail avec les services du comptable public n'est pas totalement abouti, même si des écritures de régularisation ont pu être passées sur la période de contrôle.

²⁴ Au 31 décembre 2022, l'état de l'actif du comptable s'établit à 153 942 232,90 €, alors que l'inventaire comptable de l'ordonnateur se chiffre à 83 815 926,53 €.

2.4.3.2 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations

Les instructions budgétaires et comptables M14 et M57 prévoient le classement des immobilisations, après leur achèvement, sous l'une des rubriques du compte 20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles ». Lorsqu'elles ne sont pas achevées, elles sont enregistrées au sein des subdivisions du compte 23 « Immobilisations en cours ». Ce compte provisoire doit être régulièrement apuré au profit des comptes définitifs 20 ou 21, à mesure de la réalisation des travaux, afin d'optimiser la tenue de l'inventaire et ne pas retarder l'amortissement des biens concernés.

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fontainebleau a donné lieu à un rapport d'observations définitives en février 2015, qui comportait une unique recommandation visant à poursuivre la transmission régulière au comptable public des informations nécessaires à l'intégration des travaux en cours dans les immobilisations afin de permettre la mise à jour de l'actif communal.

Après une rencontre au mois de juin 2023 avec la comptable, il a été convenu de mettre en place un plan d'apurement de l'ensemble des régularisations à effectuer en commençant par mettre à jour l'actif, par les comptes de frais d'études, puis par le transfert des comptes 23 vers les comptes 21 pour l'ensemble des équipements terminés.

Par ailleurs, le transfert des immobilisations en cours (chapitre 23) vers les immobilisations définitives (chapitre 21), identifié par certificat administratif, présenté également du retard, ce qui ne facilite pas la mise à jour de l'actif communal par le comptable public.

Tableau n° 10 : Immobilisations corporelles en cours

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde immobilisations corporelles (c/21)	107,52	107,07	112,88	118,77	121,16	123,26
Solde immobilisations corporelles en cours (c/231)	14,80	17,69	20,81	22,62	25,12	28,50
Ratio immobilisations corporelles en cours / immobilisations corporelles (en %)	13,8	16,5	18,4	19,0	20,7	23,1

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

En réponse aux observations de la chambre, la commune indique s'être engagée dans un processus de régularisation des comptes 23, et d'amortissement des frais d'études. Le comptable public confirme qu'une réunion s'est tenue avec la commune le 29 juin 2023 pour faire un rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif, et fixer une feuille de route en vue notamment d'intégrer les travaux aux comptes d'immobilisations. Toutefois, il précise que si des états détaillés ont été transmis à la commune, ils n'ont toujours pas donné lieu aux régularisations nécessaires.

La chambre constate que la recommandation qu'elle a formulée en 2015 n'a reçu un début de mise en œuvre qu'à compter de 2022. Elle invite la commune à inscrire, dans le cadre d'un partenariat renforcé avec le comptable, la mise en concordance de son inventaire comptable avec l'état de l'actif, afin d'avoir une bonne connaissance de son patrimoine. Cette démarche constitue un enjeu fort pour la gestion financière de la commune qui doit amortir, et sans décalage temporel, les biens figurant à son actif afin de dégager l'autofinancement nécessaire à leur renouvellement.

Recommandation régularité 2 : Établir les inventaires physiques et comptables des biens dans le respect de l'instruction budgétaire et comptable M57.

2.4.4 Les provisions

Afin de respecter le principe comptable de prudence, les collectivités doivent, dès la connaissance d'un risque financier, anticiper la concrétisation du risque en constituant une provision. C'est notamment le cas lorsqu'un contentieux est porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé, lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier, ou encore lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public. En dehors de ces cas, la collectivité peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré²⁵.

Pour la comptabilisation des provisions, la commune de Fontainebleau a adopté le régime des provisions budgétaires, par délibération du 22 mars 2007.

2.4.4.1 Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers

Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers résultent de la charge qu'il est raisonnable d'envisager au vu de l'amoindrissement d'une créance inscrite à l'actif circulant, dont les effets ne sont pas nécessairement irréversibles. Elles sont donc portées en déduction de la valeur des postes de l'actif du bilan qu'elles concernent. De telles provisions doivent être constituées, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable.

Par délibération du 27 septembre 2021²⁶, la commune a décidé d'instituer un dispositif d'évaluation des provisions pour dépréciation des créances douteuses, basé, à compter de l'exercice 2021, sur un taux de dépréciation à la créance nominale croissant avec son ancienneté.

Tableau n° 11 : Dotations aux provisions

En €	2021	2022	2023	Cumul au 31/12/2023
Dotations aux provisions	65 330	10 353	0	75 683,43

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

²⁵ Articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

²⁶ Délibération n° 21/89.

2.4.4.2 Les provisions pour risques et charges

Les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir un risque ou une charge qui va générer une sortie de ressources vis-à-vis d'un tiers, sans contrepartie au moins équivalente. La réalisation du risque ou de la charge est rendue probable par un événement survenu ou en cours. Cette provision répond à trois conditions cumulatives : le risque ou la charge doit être nettement précisé quant à son objet, sa réalisation est encore incertaine mais des événements survenus ou en cours la rendent probable, et l'échéance de la sortie de ressources ou le montant ne sont pas connus précisément mais sont néanmoins évaluables avec une approximation suffisante.

Selon les dispositions de l'article 94 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), les provisions relatives aux emprunts à risque souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014 constituent une dépense obligatoire.

Tableau n° 12 : Les provisions pour risques et charges

Provisions en €	2017	2019	2020	2021	2022	2023
Provisions pour risques et charges (c/15112)	50 000	1 500 000	0	0	0	0
Provisions pour risques et charges (c/15182)	0	0	1 600 000	90 000	0	0
Reprise sur provisions	0	0	1 600 000	90 000	0	0

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

Jusqu'en 2020, les provisions constituées par la commune concernent en particulier un contentieux avec un ancien délégataire, la société auxiliaire de parcs de la région parisienne (SAPP)²⁷.

Hormis une provision pour risque dans le cadre du remboursement anticipé d'un prêt souscrit avec Dexia pour un montant de 90 000 €, en 2021²⁸, la commune n'a plus constitué de provisions depuis.

2.4.5 **Les engagements hors bilan : le syndicat mixte de la géothermie**

Les engagements hors bilan enregistrent des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine de la collectivité. Leurs effets sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures. Ils recensent des charges et des risques potentiels (engagements donnés) mais aussi des produits potentiels à venir (engagements reçus). Ils doivent être inscrits en annexe des états financiers. Y figurent notamment les garanties d'emprunts accordées à des organismes tiers, les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention, mais aussi les engagements résultant de clauses contractuelles ou encore les autorisations de programme et crédits de paiement.

La commune de Fontainebleau a été appelée en garantie pour le syndicat mixte de la géothermie, ce qui a lourdement pesé sur son budget, notamment de 2017 à 2020.

²⁷ Voir cahier n° 1 portant sur la gestion déléguée de la commune de Fontainebleau.

²⁸ Délibération n° 21/91, cette provision a été reprise sur ce même exercice 2021.

Au préalable à l'analyse financière, la chambre estime utile de rappeler l'impact significatif sur les comptes de la collectivité, des déboires rencontrées par le syndicat mixte pour la géothermie. En effet, si Fontainebleau est désormais libérée de cette charge considérable, les garanties hors bilan consenties au syndicat, ont lourdement pesé notamment, au cours de la période sous revue, sur les exercices 2017 à 2020.

2.4.5.1 Rappel historique

Le syndicat mixte pour la géothermie de Fontainebleau a été créé le 25 février 1981 par arrêté préfectoral, afin de créer un réseau de chaleur par géothermie.

La mise en œuvre, puis l'exploitation de ce réseau ont été confiées à la société nationale pour l'application de géothermie Géochaleur, qui a rencontré diverses difficultés techniques (débit insuffisant, usure prématurée des pompes, rupture de canalisations) engendrant des difficultés financières pour le syndicat, et l'abandon de l'exploitation au début des années 90. Les puits ont été bouchés en 1993.

Les difficultés supportées par le syndicat ont engendré l'impossibilité pour ce dernier de faire face au remboursement de ses dettes, notamment auprès de la Caisse des dépôts et consignations. La commune de Fontainebleau, qui avait garanti les emprunts, s'est donc substituée au syndicat pour le paiement des échéances d'emprunts. Le syndicat a été dissout par délibération n° 20/06 du conseil municipal en date du 3 février 2020, la dette étant entièrement remboursée.

2.4.5.2 Garanties d'emprunt

L'emprunt initial portait sur un montant total de 68 MF (10,5 M€) avec un taux fixe de 6,50 %. La durée d'amortissement était de 25 ans dont 3 ans de différé d'amortissement. Il était remboursable par annuités payables au 25 mai de chaque année, la première étant fixée au 25 mai 1994.

En 1993, suite à la fin de l'exploitation du réseau, un contrat de refinancement avait été conclu entre le prêteur, le syndicat mixte (l'emprunteur), et le département de Seine-et-Marne et la commune de Fontainebleau (les garants).

Le département de Seine-et-Marne était garant de ce refinancement à hauteur de 60 % et la commune de Fontainebleau à hauteur de 40 %. Les deux garants ont conclu une convention par laquelle la commune s'engage à rembourser intégralement au département, dans un délai maximal de 15 années avec un différé de 5 ans, toute somme que ce dernier serait amené à acquitter au lieu et place de l'emprunteur défaillant. La convention contenait un plan prévisionnel précisant les avances du département et les remboursements de la commune.

En 1997, le contrat de refinancement a fait l'objet d'un premier avenant de réaménagement pour porter le taux de l'emprunt de 6,50 % à 4,50 % à compter du 25 mai 1997, et réviser le plan prévisionnel des avances du département et des remboursements de la commune.

En 1999, le contrat de refinancement a fait l'objet d'un second avenant portant le taux de l'emprunt de 4,50 % à 3,50 % à compter du 12 janvier 1999.

2.4.5.3 Échéances et remboursement

La commune a réglé à la Caisse des dépôts et consignations sa part de la dette contractée par le syndicat mixte de la géothermie, et a remboursé au département de Seine-et-Marne les sommes prises en charge en lieu et place du syndicat mixte défaillant, pour un montant total de 131 533 €.

Ainsi, le montant total acquitté par la commune entre 2006 et 2020 s'est élevé à 7,4 M€, avec des montants annuels variant de 874 879 € (2017) à 131 533 € (2020).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'inventaire physique et comptable de l'actif de la collectivité n'est toujours pas tenu de manière exhaustive et ne fait pas l'objet d'un suivi adéquat malgré la recommandation de la chambre formulée en 2015. La commune gagnerait donc à donner suite aux états qui lui sont transmis par le comptable public.

Les engagements hors bilans liés à l'échec d'exploitation du syndicat mixte pour la géothermie de Fontainebleau ont pesé lourdement sur les comptes de la commune à partir du milieu des années 90 jusqu'à la période sous revue. Ainsi, la commune qui avait garanti les emprunts, s'est substituée au syndicat et a pris en charge la partie garantie par le département de Seine-et-Marne pour un montant total de 7,4 M€ entre 2006 et 2020.

3 ANALYSE FINANCIÈRE

L'analyse de la financière de la commune de Fontainebleau est réalisée à partir de l'agrégation du budget principal et du budget annexe du théâtre, en ce qui concerne les dépenses d'équipement et leur mode de financement, endettement et financement propre disponible.

Les données financières sont issues des comptes de gestion, complétées par le site internet OFGL²⁹ qui fournit des comparaisons avec les moyennes observées pour les communes de France métropolitaine de même strate de population (10 000 à 20 000 habitants).

Les montants sont présentés en euros courants, c'est-à-dire tels qu'ils apparaissent aux comptes de gestion de l'entité, non corrigés des variations de prix liées à l'inflation. L'analyse intègre les données pour l'exercice 2023 issues des comptes de gestion et un certain nombre de données provisoires renseignées par la collectivité. Ces dernières étant quasi définitives, les tendances qui s'en dégagent pour l'exercice 2023 ont été intégrées dans les observations de la chambre.

²⁹ L'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) est un lieu de collecte, d'analyse et de partage des informations sur les finances et la gestion publique locales : [Observatoire des finances et de la gestion publique locales \(OFGL\) | collectivites-locales.gouv.fr](https://observatoire-des-finances-et-de-la-gestion-publique-locales-ofgl-collectivites-locales.gouv.fr)

3.1 Principaux constats du précédent contrôle

Dans son précédent rapport d'observations définitives (février 2015), essentiellement consacré à la situation financière, la chambre préconisait que, pour « *retrouver des marges de manœuvre financières, la commune devra s'efforcer de concilier programmation pluriannuelle des dépenses d'équipement, en matière de rénovation urbaine notamment, et stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement* », la commune étant contrainte en matière d'endettement.

Ces observations sont toujours d'actualité, la situation n'ayant pas véritablement évolué.

3.2 La stratégie financière

La commune de Fontainebleau ne dispose pas d'une stratégie financière formalisée ou retranscrite dans les rapports sur les orientations budgétaires (ROB).

En 2022, la collectivité s'est dotée d'un outil de prospective financière édité par Finance Active (Optim) qui a été utilisé pour la première fois lors de la préparation budgétaire 2023. Pour autant, la commune ne dispose pas de programme pluriannuel d'investissement.

3.3 Des masses budgétaires supérieures à la moyenne

Si les dépenses d'investissement de la commune ont été comparables à celles des communes de la strate (369 € par habitant contre 362 €), la commune de Fontainebleau a disposé de davantage de recettes (230 € par habitant contre 1 712 €).

Par ailleurs, les dépenses totales de fonctionnement par habitant (1 375 € par habitant), ont été supérieures à celles des communes de sa strate démographique (1 176 € par habitant). Il en est de même pour les recettes (1 509 € par habitant contre 1 379 €).

Tableau n° 13 : Masses budgétaires – données comparées 2022 – Budgets agrégés

En €/habitant	Commune de Fontainebleau	Commune 10-20 000 hab. France métropolitaine
Recettes totales (A)	1 926	1 650
dont fonctionnement	1 509	1 379
dont investissement hors emprunts	230	171
dont emprunts	187	100
Dépenses totales (B)	1 878	1 634
dont fonctionnement	1 375	1 176
dont investissement hors remboursement d'emprunts	369	362
dont remboursements d'emprunts	134	96
Variation du fonds de roulement (=A-B)	48	16
dont capacité de financement	- 5	11
dont flux net de dette	53	4

Source : CRC Île-de-France à partir des données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (site internet data.ofgl.fr)

3.4 La capacité d'autofinancement (CAF)

L'analyse financière tous budgets agrégés montre que la capacité d'autofinancement brute (CAF brute)³⁰ faible. Elle représentait 9 % des produits de gestion et seulement 134 €/habitant en 2022, contre 202 € dans les communes de France métropolitaine de la même strate.

L'amélioration observée en 2021 et 2022 avec une CAF brute de l'ordre d'environ 2 M€ ne s'est pas maintenue en 2023, cette dernière s'établissant à 1,32 M€, alors que la collectivité est libérée des effets des engagements hors bilan et des contentieux qui ont lourdement pesés sur ses comptes entre 2017 et 2020.

Tableau n° 14 : CAF brute et CAF nette agrégées tous budgets

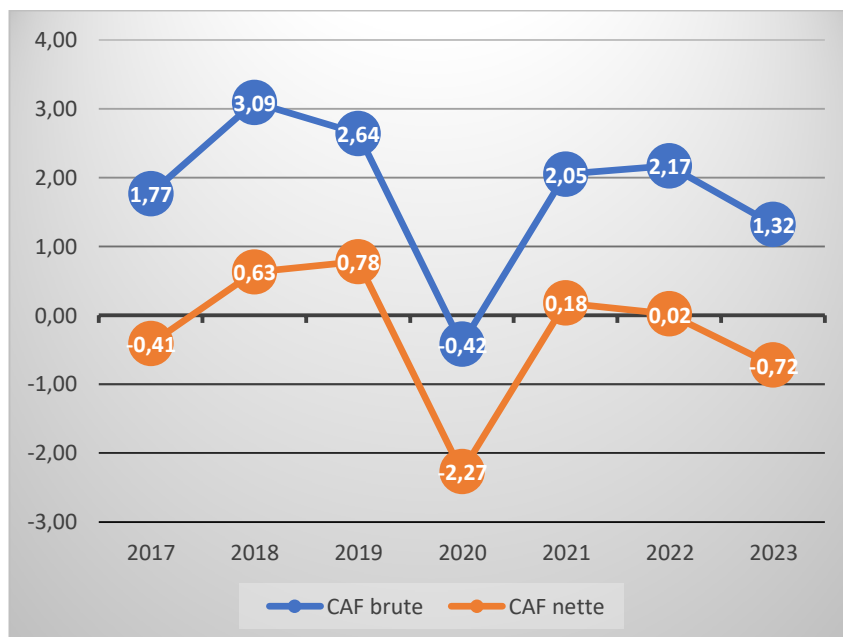
En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion (A)</i>	20,27	21,02	21,48	21,63	21,90	24,00	24,30
<i>Charges de gestion (B)</i>	18,26	19,22	18,87	19,07	19,27	21,77	22,57
<i>EBF (= A-B)</i>	2,01	1,80	2,62	2,56	2,63	2,23	1,73
<i>% des produits de gestion</i>	9,9	8,5	12,2	11,8	12,0	9,3	7,1
<i>+ Résultat financier</i>	- 0,56	- 0,49	- 0,45	- 0,40	- 0,46	- 0,29	- 0,32
<i>+ Résultat exceptionnel (hors cessions)</i>	0,31	1,78	0,48	- 2,58	- 0,11	0,23	- 0,08
= CAF brute	1,77	3,09	2,64	- 0,42	2,05	2,17	1,32
<i>% des produits de gestion</i>	8,7	14,7	12,3	- 1,9	9,4	9,0	5,5
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	2,18	2,45	1,86	1,85	1,88	2,15	2,04
= CAF nette	- 0,41	0,63	0,78	- 2,27	0,18	0,02	- 0,72
<i>% des produits de gestion</i>	- 2,0	3,0	3,6	- 10,5	0,8	0,1	- 2,9

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

La Caf nette³¹ est peu élevée et même négative en 2017, 2020 et 2023, ce qui a pour conséquence de limiter les capacités de la commune à disposer des ressources propres nécessaires au remboursement en capital de sa dette et à investir.

³⁰ La Caf brute détermine la capacité d'un organisme à assurer le remboursement de sa dette en capital et le financement d'une part plus ou moins importante de ses dépenses d'équipement.

³¹ La CAF nette correspond à la CAF brute moins les annuités en capital de la dette.

Graphique n° 1 : Évolution de la CAF brute et nette (en M€)

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

3.4.1 L'autofinancement est structurellement affecté par les charges de centralité supportées par la commune

Malgré l'amélioration quasi constante du résultat financier, la CAF brute est pénalisée par un excédent brut de fonctionnement (EBF) insuffisant. Celui-ci a pourtant nettement progressé en 2019 pour se maintenir à un plateau durant trois exercices, avant de se rétracter à nouveau en 2022 et 2023.

Pour expliquer la situation, la commune fait valoir l'impact des charges de centralité qu'elle supporte, principalement dans le domaine culturel, auxquelles s'ajoutent les coûts induits par la vocation touristique de la ville, et la volonté de soutenir l'animation et la fréquentation de la commune et de ses commerces et restaurants par les résidents de la CAPF et les touristes. La commune ne dispose pas d'étude d'impact permettant d'apprécier les retombées économiques de sa politique culturelle et touristique. En réponse aux observations de la chambre, elle fait valoir qu'aucun cadre réglementaire ne lui impose la réalisation d'une telle étude et indique qu'elle considère qu'il s'agit d'une dépense inutile.

Pourtant, un certain nombre de caractéristiques financières propres à la collectivité rendrait cette analyse pertinente, compte tenu des recettes et dépenses liées à son attractivité touristique et culturelle. Ainsi que cela est détaillé *infra*, la commune est en effet dotée d'équipements culturels dans une proportion inégalée au sein de la région Île-de-France. Par ailleurs, 34 % des effectifs municipaux relèvent de la filière culturelle, et le budget annexe du théâtre municipal bénéficie chaque année d'une subvention du budget principal de l'ordre de 500 000 €.

3.4.2 L'impact des engagements hors bilan et d'un contentieux avec un ancien délégataire sur l'autofinancement

Ainsi que cela est développé *supra*, les déboires liés au syndicat mixte pour la géothermie de Fontainebleau ont pesé très lourdement sur les comptes de la commune au cours de la période sous revue jusqu'à l'exercice 2019, et notamment à hauteur de 875 000 € en 2017.

De plus, l'exercice 2020 a été marqué par l'issue défavorable d'un contentieux avec la société auxiliaire de parcs de la région parisienne (SAPP), engagé sept ans plus tôt. En effet, par un jugement du 28 juillet 2020, le tribunal administratif de Melun a condamné la commune à verser à son ancien délégataire, 2,2 M€ au titre du manque à gagner résultant de la résiliation anticipée du contrat.

Or, la commune n'avait constitué des provisions qu'à hauteur de 1,6 M€³², elle a donc dû supporter une charge de 600 000 € en 2020³³.

3.4.3 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté de manière continue, entre 2017 et 2023 (+ 19,7 %), pour s'établir à 24,47 M€ en 2023.

Même si les ressources fiscales ont représenté 66,6 % des produits de gestion en 2023, le poids des ressources d'exploitation dans les produits de gestion s'est accru, passant de 9,1 % à 14,5 %.

Tableau n° 15 : Produits de gestion agrégés

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	13,81	14,17	13,72	13,76	14,42	14,70	15,62
+ <i>Fiscalité reversée</i>	0,59	0,65	0,64	0,75	0,64	0,74	0,68
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	14,40	14,82	14,35	14,51	15,05	15,44	16,30
+ <i>Ressources d'exploitation (nettes des flux réciproques)</i>	1,86	2,03	3,11	3,01	2,98	3,86	3,56
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	4,18	4,32	4,25	4,29	4,18	4,89	4,62
= <i>Produits de gestion agrégés</i>	20,44	21,18	21,71	21,81	22,22	24,19	24,50

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

³² Une première délibération du 4 février 2013 a décidé de constituer une provision à hauteur de 50 000 €, puis, par délibération du 30 mars 2017, d'en porter le montant à 100 000 €. Une troisième délibération du 10 avril 2019 a approuvé une provision complémentaire à hauteur de 1,5 M€. Suite au jugement du 28 septembre 2020, la commune a décidé de la reprise des trois provisions constituées pour ce litige pour un montant de 1,6 M€.

³³ Le décompte des intérêts de retard fait apparaître un supplément qui a été imputé sur l'exercice 2021 à hauteur de 56 893,47 €.

3.4.3.1 Les ressources fiscales

3.4.3.1.1 Un produit en légère progression

Les ressources fiscales de la commune ont progressé de 13,1 % 6,4 % entre 2017 et 2023, principalement en raison de l'augmentation de 22,2 % du produit des impôts locaux nets de reversements et dégrèvements, qui représente 88 % des ressources fiscales.

Rapportées à l'habitant, elles sont globalement stables durant la période sous revue (955 € en 2022 contre 947 € en 2017), alors même qu'elles progressaient à l'échelle de la strate démographique (920 € en 2022 contre 861 € en 2017)³⁴.

Tableau n° 16 : Détail des ressources fiscales

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Impôts locaux	11,26	11,69	11,98	12,01	12,38	12,58	13,76
<i>Taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)</i>	11,22	11,62	11,90	11,95	12,34	12,57	13,68
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	0,04	0,07	0,08	0,05	0,05	0,01	0,08
- <i>Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)</i>	0,10	0,07	0,25	0,14	0,29	0,12	0,06
<i>dont restitutions au titre des dégrèvements</i>	0,10	0,07	0,07	0,09	0,07	0,06	0,03
= Impôts locaux nets des restitutions	11,16	11,62	11,73	11,87	12,09	12,46	13,69
+ <i>Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)</i>	0,87	0,84	0,27	0,01	0,14	0,05	0,06
+ <i>Taxes sur activités industrielles</i>	0,36	0,35	0,34	0,34	0,34	0,43	0,49
+ <i>Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO)</i>	1,42	1,36	1,38	1,55	1,84	1,76	1,37
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13,81	14,17	13,72	13,76	14,42	14,70	15,62

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont augmenté à partir de 2020, alors qu'à compter de 2019, les taxes sur les activités de service et du domaine ont fortement diminué. Cela s'explique d'une part, par le fait qu'à partir de 2019, les recettes de stationnement sont enregistrées en tant ressources d'exploitation (redevances) et non plus ressources fiscales. D'autre part, depuis 2020, la commune n'a pas perçu la taxe locale sur la publicité extérieure, qui rapportait environ 40 000 € en 2017, et encore 20 000 € en 2019. Si le conseil municipal du 3 juin 2020, dans le contexte de crise sanitaire, a délibéré en faveur d'une exonération de la TLPE, pour l'année 2020, pour tous les commerces bellifontains, la commune s'est abstenue de percevoir cette taxe au titre des exercices 2021, 2022 et 2023³⁵. Pourtant, par arrêté du 19 juin 2024, la commune a fait le choix de conserver le pouvoir de police de la publicité.

³⁴ Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales – site data.ofgl.fr

³⁵ La commune est revenue sur le sujet en informant en mai 2024 les commerçants concernés que la taxe sera recouvrée au cours du dernier trimestre de l'année 2024, et que son montant tiendra compte des supports existants au 1er janvier 2022 et 2023.

3.4.3.1.2 Les impôts locaux

Les impôts locaux (taxes foncière et d'habitation) représentent 87,6 % des ressources fiscales ; la taxe d'habitation (TH) ayant été en grande partie remplacée à partir de 2021 par le produit d'une fraction de TVA³⁶.

La commune de Fontainebleau est doublement caractérisée par :

- Une proportion de foyers fiscaux non imposés plus faible que dans les autres communes de sa strate, tant aux échelles départementale, régionale, que nationale ;
- Un revenu fiscal par foyer supérieur à cette même base de comparaison.

Tableau n° 17 : Données fiscales générales en 2022³⁷

<i>Échelon territorial – communes de la strate 10 000 – 20 000 habitants</i>	Fontainebleau	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
<i>Nombre de foyers fiscaux</i>	9 192			
<i>Part des foyers non imposés (en %)</i>	44,5	47,7	45	55,9
<i>Revenu fiscal moyen par foyer (en €)</i>	38 184	28 615	33 854	27 086

Source : CRC Île-de-France à partir des fiches analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Les bases d'imposition de la commune sont également nettement supérieures à celles des communes de la strate démographique de la commune, même si la réforme de la TH a entraîné une réduction de 90 % des bases, seules les résidences secondaires restant imposées (taxe d'habitation résidence secondaires)³⁸.

³⁶ La loi de finances pour 2018 a supprimé progressivement la taxe d'habitation sur les résidences principales, et instauré pour les établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) jusqu'alors bénéficiaires une compensation par l'État sous forme d'un prélèvement sur le produit de la TVA. La taxe d'habitation est maintenue sur les résidences secondaires.

³⁷ La fiche analyse des équilibres financiers fondamentaux 2023 n'est pas disponible au moment de la rédaction du présent rapport.

³⁸ La loi de Finances pour 2018 a supprimé progressivement la taxe d'habitation sur les résidences principales, et instauré une compensation par l'État sous forme d'un prélèvement sur le produit de la TVA. La taxe d'habitation est maintenue sur les résidences secondaires et les logements vacants.

Tableau n° 18 : Niveaux et évolutions comparés des bases de TH et taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre d'habitants</i>	15 196	15 529	15 417	15 323	15 862	16 159	16 368
Bases nettes TH (en M€)	29,23	28,83	29,78	30,54	3,05	2,89	5,82
En €/hab.	1 923	1 857	1 932	1 993	193	179	355
<i>Moyenne départementale (€/hab.)</i>	nc	1 203	1 235	1 331	60	59	nc
<i>Moyenne régionale</i>	nc	1 741	1 800	1 851	62	59	nc
<i>Moyenne nationale strate</i>	1 400	1 392	1 434	1 461	148	139	194
Bases nettes TFB (en M€)	25,40	25,91	26,21	26,61	27,28	27,90	29,69
En €/hab.	1 672	1 668	1 700	1 736	1 720	1 727	1 814
<i>Moyenne départementale (€/hab.)</i>	nc	1 576	1 546	1 572	1 494	1 544	nc
<i>Moyenne régionale (€/hab.)</i>	nc	1 630	1 645	1 676	1 634	1 657	nc
<i>Moyenne nationale strate</i>	1 343	1 349	1 384	1 415	1 339	1 376	1 460

Source : CRC Île-de-France à partir des fiches AEF de la DGFIP

En 2020, le montant des bases de TH exonérées en raison d'abattements pour charges de famille³⁹ s'élevait à 1,51 M€. Ces exonérations étant toujours appliquées au moment de la réforme de la TH, la compensation par l'État à partir de 2021 de la suppression de la TH sur les résidences principales, a été calculée sur une base prenant en compte ces exonérations.

En 2022, la commune comptait environ 630 résidences secondaires, ce qui représentait 7,5 % des logements jusqu'alors imposés à la TH⁴⁰, et représentait un produit de 0,46 M€.

En outre, la commune a délibéré le 16 mai 2011 pour imposer à la taxe d'habitation les logements vacants⁴¹, qui étaient au nombre de 249 logements en 2022 contre 282 l'année précédente. Cela a représenté 1,02 M€ de bases soumises à imposition, et un produit de taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) de 0,16 M€.

La commune n'a pas augmenté ses taux d'imposition des taxes ménages durant la période sous revue. Seul le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a mécaniquement été relevé sous l'effet de la réforme de la TH, et est nettement plus élevé que dans les communes de taille comparable d'Île-de-France et de France. Toutefois, il est légèrement inférieur à celui des communes du département. Ce taux s'explique par la faiblesse des bases imposables du fait des exonérations légales (zones humides agricoles, sites Natura 20, etc.).

Le taux de TH s'établit à 15,86 %, restant ainsi plus modéré que le taux appliqué dans les communes de sa strate démographique, quelle que soit l'échelon territorial retenu.

³⁹ Délibération du 23 juin 1980.

⁴⁰ 8,2 % à l'échelle nationale, mais seulement 3,9 % en moyenne dans les communes de Seine-et-Marne et 3,2 % dans les communes d'Île-de-France.

⁴¹ La THLV est due, au bénéfice des communes et intercommunalités qui l'ont instituée, par les propriétaires d'un logement à usage d'habitation vacant depuis plus de deux ans consécutifs au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Tableau n° 19 : Les taux d'imposition des taux ménages - évolution et comparaison

<i>Taux en %</i>	2017	2020	2021	2022	2023
TH Fontainebleau	15,86	15,86	15,86	15,86	15,86
<i>Moyenne départementale</i>		17,03	16,70	16,81	
<i>Moyenne régionale</i>		17,63	18,12	17,55	
<i>Moyenne nationale</i>	16,71	16,68	17,49	17,50	17,64
TFPB Fontainebleau	25,49	25,49	43,49	43,49	43,49
<i>Moyenne départementale</i>		26,73	45,63	46,05	
<i>Moyenne régionale</i>		21,33	36,36	37,13	
<i>Moyenne nationale</i>	22,67	22,56	40,05	40,54	40,93
TFPNB(*) Fontainebleau	117,25	117,25	117,25	117,25	117,25
<i>Moyenne départementale</i>		67,76	68,61	68,85	
<i>Moyenne régionale</i>		65,70	65,27	68,28	
<i>Moyenne nationale</i>	55,08	53,13	53,26	54,53	53,99

(*) Taxe foncière sur les propriétés non bâties

Source : CRC Île-de-France à partir des fiches AEF de la DGFIP

La chambre observe que cette situation globale en matière de taux d'imposition laisse peu de marges de manœuvre à la commune pour dynamiser ses ressources fiscales.

Globalement, la pression fiscale constatée pour la commune de Fontainebleau est légèrement supérieure à celle observée pour la strate démographique au plan national, avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 1,24 en 2023, contre 1,23.

Tableau n° 20 : Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal⁴²

	2021	2022	2023
<i>Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal Fontainebleau</i>	1,242267	1,246282	1,239455
<i>Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal strate nationale</i>	1,207113	1,233011	1,226862

Source : CRC Île-de-France à partir des fiches dotation globale de fonctionnement de la commune de Fontainebleau

3.4.3.1.3 La fiscalité reversée

La commune perçoit un produit net correspondant à des reversements de fiscalité, majoritairement constitués de l'attribution de compensation versée par la CAPF à la suite des transferts de compétences à l'intercommunalité.

⁴² L'article R. 2313-1 du CGCT impose aux communes de plus de 3 500 habitants de faire figurer le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal parmi les données synthétiques à présenter dans leurs documents budgétaires sur leur situation financière. Ce coefficient, égal au rapport entre le produit des contributions directes perçues par la commune et l'EPCI sur le territoire communal et le potentiel fiscal, permet d'apprécier la pression fiscale qui pèse sur les administrés en termes de fiscalité directe prélevée par la commune et l'intercommunalité. Plus le ratio est supérieur à 1, moins la collectivité dispose de marges de manœuvre pour augmenter ses taux d'imposition.

Elle est en revanche redevable du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont le montant est quasi-stable depuis sa baisse en 2018.

Des reversements de prélèvement sur les jeux et paris hippiques ont été constatés au bénéfice de la commune en 2020, 2022 et 2023, mais leur montant reste marginal (0,10 M€ par an), tout comme celui de la contribution nette de la commune au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Tableau n° 21 : Détail de la fiscalité reversée

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Attribution de compensation brute</i>	0,93	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,80
<i>+ Fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds</i>	- 0,34	- 0,25	- 0,26	- 0,15	- 0,26	- 0,16	- 0,12
<i>dont FPIC et fonds de solidarité (net)</i>	- 0,35	- 0,26	- 0,27	- 0,27	- 0,27	- 0,28	- 0,25
<i>dont contribution nette FNGIR</i>	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<i>dont reversement du prélèvement sur les jeux et les paris hippiques</i>	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	0,10	0,11
<i>= Fiscalité reversée</i>	0,59	0,65	0,64	0,75	0,64	0,74	0,68

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

3.4.3.2 Les ressources d'exploitation

La croissance continue des ressources d'exploitation du budget principal, qui ont plus que doublé entre 2017 et 2023, provient essentiellement des produits des services du domaine qui ont bénéficié d'une simple réaffectation comptable⁴³, sans ressources nouvelles pour la commune.

L'augmentation des produits liés aux prestations de services se fonde notamment sur la croissance des recettes liées au stationnement sur voirie et en ouvrage du fait d'une hausse des tarifs et du nombre de véhicules stationnés. Par ailleurs, ainsi que cela a été exposé dans le cadre du rapport de la chambre consacré à la gestion déléguée⁴⁴, les choix opérés en matière de gestion de la restauration scolaire et périscolaire a eu pour effet de diminuer le reste à charge pour la commune et d'augmenter les recettes pour les années scolaires 2021/2022 et 2022/2023.

⁴³ Les droits de stationnement relevaient jusqu'alors des ressources fiscales sont devenus des redevances.

⁴⁴ Cahier n° 1.

Tableau n° 22 : Détail des ressources d'exploitation – Budget principal

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Domaine et récoltes</i>	0,10	0,18	0,96	0,71	1,02	1,16	1,37
+ <i>Travaux, études et prestations de services</i>	0,79	0,80	0,82	0,52	0,65	1,45	0,95
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée</i>	0,43	0,43	0,46	0,43	0,45	0,51	0,53
+ <i>Remboursement de frais</i>	0,08	0,09	0,10	0,14	0,12	0,14	0,08
= <i>Ventes diverses, produits des services et domaine, remboursements de frais (a)</i>	1,40	1,50	2,34	1,80	2,24	3,27	2,93
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	0,24	0,24	0,25	0,24	0,23	0,28	0,26
+ <i>Excédents et redevances sur SPIC</i>	0,22	0,30	0,52	0,97	0,51	0,31	0,40
= <i>Autres produits de gestion courante (b)</i>	0,46	0,54	0,77	1,21	0,74	0,59	0,66
= <i>Ressources d'exploitation (a+b)</i>	1,86	2,03	3,11	3,01	2,98	3,86	3,56

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

La part des ressources d'exploitation générées par le budget annexe théâtre dans le total des ressources d'exploitation perçues par la commune fluctue selon les exercices entre 2 % et 10 %. Elle était de 5,4 % en 2022. Les ventes (prestations) constituent le premier poste au sein de ces ressources.

Tableau n° 23 : Ressources d'exploitation hors subventions – Budget annexe théâtre

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources d'exploitation</i>	0,19	0,18	0,18	0,11	0,06	0,22	0,23
<i>dont ventes et prestations</i>	0,12	0,12	0,12	0,07	0,03	0,19	0,22
<i>dont autres</i>	0,07	0,06	0,06	0,04	0,03	0,03	0,01

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion du budget annexe Théâtre

3.4.3.3 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles perçues par la commune se sont établies à 4,62 M€ en 2023, dont 3,62 M€ au titre de la dotation globale de fonctionnement, quasi-stable sur la période. La progression des ressources institutionnelles en 2022 (+ 17 %) est principalement le fait d'une recette de 0,42 M€ correspondant au filet sécurité inflation attribué à la commune⁴⁵. Suite à un premier acompte de 127 528 € versé en 2022, le solde de 297 565 € a été rattaché sur la base de la notification de l'État opérée en février 2023, et figure toujours dans les comptes de la commune au 31 décembre 2023. La chambre recommande à la commune de corriger cette erreur sur exercice antérieur, en recourant aux écritures réglementaires prévues par le recueil des normes comptables pour les entités publiques locales (RNCEPL)⁴⁶.

⁴⁵ Arrêté n° DRCL-BFL-DOT-2022-283 portant versement aux communes et groupements de communes d'un acompte au titre de l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2022.

⁴⁶ Norme n° 14 – Changements de méthodes comptables, changements d'estimations comptables et corrections d'erreurs.

En effet, la commune a été informée le 23 octobre 2023 par la direction départementale des finances publiques de Seine-et-Marne qu'au regard du niveau de son épargne brute, elle ne pouvait prétendre à l'attribution du filet de sécurité. À ce titre, la commune a fait l'objet d'une régularisation et a effectué deux remboursements les 30 et 31 décembre 2023 d'un montant chacun de 63 764 € alors que le solde précité de 297 565 € ne sera pas versé.

La commune perçoit également des recettes au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) sur ses dépenses de fonctionnement, en moyenne à hauteur de 90 000 € en 2023.

Les participations de l'État ont légèrement augmenté en 2022, essentiellement du fait d'une aide financière au déploiement de la politique sport-santé (48 500 €) et d'une aide exceptionnelle de 24 000 € pour les apprentis.

Les subventions de fonctionnement perçues par la commune sont également en légère progression sur le budget principal, alors que le budget annexe dédié au théâtre perçoit des subventions d'exploitation des partenaires institutionnels (département, région).

En 2022, les ressources institutionnelles de la commune de Fontainebleau rapportées à l'habitant sont légèrement supérieures à la moyenne perçue par les communes de la strate, avec 308 € contre 298 €⁴⁷.

Tableau n° 24 : Détail des ressources institutionnelles – Budgets agrégés

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotation Globale de Fonctionnement	3,50	3,57	3,51	3,42	3,49	3,54	3,62
<i>dont dotation forfaitaire</i>	2,99	3,00	2,97	2,94	2,97	2,98	3,00
<i>dont dotation d'aménagement</i>	0,51	0,57	0,54	0,48	0,52	0,56	0,62
Autres dotations	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FCTVA	0,08	0,09	0,11	0,06	0,02	0,10	0,09
Participations (budget principal) (État, Région, Département, groupements, autres)	0,29	0,38	0,33	0,45	0,54	0,68	0,64
Participation au BA théâtre (Département, Région)	0,08	0,08	0,05	0,09	0,05	0,08	0,00
Autres attributions et participations	0,31	0,28	0,30	0,36	0,13	0,58	0,27
<i>dont compensation et péréquation</i>	0,29	0,25	0,27	0,33	0,11	0,11	0,12
<i>dont autres</i>	0,01	0,03	0,03	0,03	0,02	0,46	0,15
= Ressources institutionnelles	4,26	4,40	4,30	4,38	4,23	4,97	4,62

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

3.4.4 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont peu progressé entre 2017 et 2021 (+ 6,8 %), avant de croître de 15 % sur la période 2021-2023 du fait notamment de l'inflation.

⁴⁷ Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales – site data.ofgl.fr

Les charges de personnel, qui représentent le premier poste de ces charges (54,1 %), ont augmenté de 14,3 % en deux ans (2021-2023) et les charges à caractère général (35,2 % des charges de gestion) ont progressé de 22,9 %. Cependant, le ratio de ses dépenses de personnel rapportées à ses dépenses réelles de fonctionnement⁴⁸, s'établissant à 51,5 % en 2022, reste inférieur à la moyenne des communes de sa strate démographique (59,7 %)⁴⁹.

Les subventions de fonctionnement versées par la commune ont été globalement stables durant la période sous revue, exception faite en 2020. Les autres charges de gestion ont été réduites en 2019 pour se stabiliser également ensuite.

Tableau n° 25 : Charges de gestion – Budgets agrégés

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Charges à caractère général</i>	4,86	5,93	5,71	5,81	6,28	7,47	7,73
<i>+ Charges de personnel</i>	9,90	10,10	10,43	10,42	10,62	11,55	12,14
<i>+ Subventions de fonctionnement</i>	1,76	1,44	1,75	2,05	1,68	1,83	1,66
<i>+ Autres charges de gestion</i>	1,36	1,36	0,61	0,58	0,52	0,58	0,57
= Charges de gestion	17,88	18,84	18,50	18,86	19,09	21,43	22,10

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

3.4.4.1 Des charges à caractère général en augmentation qui pèsent sur la capacité d'autofinancement

Le montant des charges à caractère général agrégées des deux budgets provient pour 96 % du budget principal et 4 % du budget annexe théâtre.

Celles concernant le budget principal ont progressé une première fois d'1,05 M€ en 2018, puis après un léger tassement, une seconde fois à partir de 2021, principalement sous l'effet de l'inflation (+ 1,66 M€ sur les deux derniers exercices).

Cinq postes constituent structurellement l'essentiel des charges à caractère général (85 % du total en 2022). Il s'agit des achats, des contrats de prestations de services avec des entreprises, de l'entretien et réparations, des autres services extérieurs, et de la publicité. Ce sont aussi ces postes qui subissent de plein fouet le choc inflationniste amorcé à l'automne 2021.

La commune justifie cette hausse par l'augmentation des frais d'énergie, la formation professionnelle, les frais d'honoraires et de contentieux, l'évolution des tarifs des fournitures des produits d'entretien, ainsi que les frais de publicité liés à la volonté de la commune de communiquer afin d'attirer de nouveaux visiteurs.

⁴⁸ Ce ratio est un des ratios financiers obligatoires prévus par l'article R. 2313-1 du CGCT que les communes de 3 500 habitants et plus doivent présenter parmi les données synthétiques de leurs documents budgétaires pour parfaire l'information sur leur situation financière.

⁴⁹ Source : direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres*, édition 2023.

Pour atténuer les effets de l'inflation, la commune indique avoir adhéré à trois groupements d'achats⁵⁰ sans toutefois être en mesure de mesurer les économies réalisées à ce titre.

Tableau n° 26 : Détail des postes de charges à caractère général – Budget principal

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Charges à caractère général</i>	4,86	5,93	5,71	5,81	6,28	7,47	7,73
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	1,30	1,40	1,48	1,59	1,41	1,99	3,22
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	0,17	0,20	0,15	0,15	0,16	0,17	0,18
<i>dont entretien et réparations</i>	1,14	1,38	1,37	1,35	1,53	1,37	1,46
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	0,18	0,23	0,05	0,11	0,11	0,16	0,19
<i>dont autres services extérieurs</i>	0,47	0,63	0,60	0,56	0,75	0,91	0,76
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement)</i>	0,17	0,18	0,13	0,11	0,15	0,20	0,18
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	0,64	0,98	0,94	1,27	1,41	1,68	0,73
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	0,11	0,06	0,16	0,08	0,08	0,12	0,14
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	0,37	0,54	0,49	0,31	0,37	0,51	0,51
<i>dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	0,06	0,06	0,06	0,03	0,04	0,05	0,05
<i>dont déplacements et missions</i>	0,02	0,02	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
<i>dont frais postaux et télécommunications</i>	0,12	0,12	0,12	0,11	0,13	0,13	0,13
<i>dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	0,13	0,14	0,13	0,14	0,15	0,16	0,17

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

Le poste achats a suivi une tendance légèrement haussière, notamment en 2020 en raison des dépenses engendrées par les mesures de protection durant la crise sanitaire du Covid-19 (achats de masques, gels, visières, affiches, bandes de marquage) pour 0,19 M€.

Par ailleurs, les contrats de prestations de services avec des entreprises ont subi une progression d'1 M€ depuis 2017, soit + 160 %. Les tenants et aboutissants de cette évolution sont exposés dans le rapport de la chambre consacrée à la gestion déléguée par la commune de Fontainebleau.

Le montant par habitant des charges à caractère général agrégées a augmenté plus rapidement qu'en moyenne pour la strate démographique. Alors qu'en 2017 cet indicateur de la commune excédait déjà de 19 % celui de la strate (338 € contre 284 €), il était en hausse de 41 % en 2022 (476 € contre 318 €)⁵¹.

⁵⁰ Le groupement d'achats Sud-Seine-et-Marnais (GAS77), le groupement de commandes du syndicat départemental des énergies de Seine-et-Marne et le groupement de commandes du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (Sipperec).

⁵¹ Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales – site data.ofgl.fr

3.4.4.2 Impact financier de la crise sanitaire

La commune a réalisé 191 262 € d'achats de masques de protection, gels hydroalcooliques, visières, etc. lors de la crise sanitaire du Covid-19. Elle a par ailleurs doté les agents d'ordinateurs portables et acheté des licences, pour permettre le télétravail. Elle a équipé ses locaux de bornes de gel hydroalcoolique et installé plus de lavabos. Ces investissements ont représenté des dépenses à hauteur de 88 536 €.

De plus, une prime Covid a été versée à 147 agents (délibération du 3 juin 2020) représentant un montant total de 52 500 €. Son versement a été effectué sur les paies des mois de juin, juillet et décembre 2020.

Par ailleurs, les activités liées à la petite enfance, au portage de repas, à la délivrance de chèques service, qui sont mises en œuvre par le centre communal d'action social (CCAS), ont donné lieu à une subvention complémentaire de la commune de 700 000 € (délibérations n° 20/03 et 20/39).

Des subventions supplémentaires ont également été accordées aux associations à hauteur de 173 249 € (délibérations n° 20/38 et 20/39).

Enfin, la commune a renoncé par délibération n° 20/27 à recouvrer les redevances dues pour l'occupation du domaine public (terrasses et emplacements pour taxis), et a étendu cette exonération à l'intégralité de l'année 2020 (délibération n° 20/88). Elle évalue le montant des recettes non perçue à hauteur de 166 258,85 €.

3.4.4.3 Évaluation de l'impact de l'inflation sur les charges de la commune

L'exercice budgétaire 2022 a été particulièrement marqué par un taux d'inflation en forte hausse, qui selon l'Insee s'est établi à 5,2 %. En définitive, la commune n'a donc pas bénéficié du « filet de sécurité inflation »⁵² (voir *supra*).

Tableau n° 27 : Évolution des charges et produits de fonctionnement entre 2021 et 2022 liée au contexte inflationniste (budget principal)

	Nature	2020	2021	2022	Ecart 2022/2021
EAU	60611	71 778,84	87 408,55 €	78 051,51 €	-10,70%
ELECTRICITE	60612	379 449,28	381 248,20 €	449 777,63 €	17,98%
COMBUSTIBLES	60621	301 383,88	232 500,77 €	730 371,48 €	214,14%
CHAUFFAGE URBAIN	60613	15 314,94	16 846,16 €	20 115,44 €	19,41%
CARBURANTS	60622	72 365,11 €	70 243,05 €	86 842,27 €	23,63%
TOTAL		840 292,05 €	788 246,73 €	1 365 158,33 €	73,19%

Source : commune de Fontainebleau

⁵² Article 14 de la loi de finances rectificative pour 2022.

Le contexte inflationniste a également conduit à des mesures d'augmentation du point d'indice de la fonction publique (+ 3,5 % au 1^{er} juillet 2022), ce qui représenterait 360 000 € en année pleine selon la commune.

Ainsi, les dépenses supplémentaires en 2022 seraient de l'ordre de 1,7 M€, soit 0,7 % des produits de gestion.

Pour faire face à l'inflation, la commune a révisé ses tarifs :

- tarifs de l'occupation du domaine public de la voirie à compter du 1^{er} janvier 2023 (décision du maire n° 22.VO.159 du 30 décembre 2022), dont l'impact financier est difficile à évaluer compte tenu d'un certain nombre d'exonérations accordées à des terrasses en raison de chantiers entrepris par la commune ;
- tarifs pour les activités périscolaires, extrascolaires et sportives à compter de l'année scolaire 2023/2024 (décision du maire n° 23.AF.102 du 4 juillet 2023). Cela comprend les activités suivantes : l'école multisports, les stages sportifs, la restauration scolaire, l'accueil périscolaire du matin, l'accueil périscolaire du soir, l'accueil les mercredis et le centre de loisirs (journées mercredi et vacances, journées projet d'accueil individualisé le mercredi et pendant les vacances, transport, accueil matin, soir et nuitée). En réponse aux observations provisoires, la commune estime que cette augmentation des tarifs municipaux a généré un surplus de recettes de 103 405 € (soit 11 %) par rapport à la période 2022/2023.

3.4.4.4 Des charges de personnel relativement stables mais dont l'évolution doit être surveillée

Les charges totales de personnel s'élevaient à 12,22 M€ en 2023. Elles ont progressé de 1,7 M€ depuis 2017 (+ 3,4 % en moyenne annuelle entre 2017 et 2022). Leur poids au sein des charges de gestion s'établissait à 54,07 % en 2023 contre 55,37 % en 2019.

Tableau n° 28 : Détail des charges de personnel

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rémunération principale	4,20	4,70	4,26	4,00	4,04	4,22	4,16
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris IHTS	0,89	0,60	1,20	1,18	1,21	1,32	1,30
+ Autres indemnités	0,14	0,14	0,12	0,12	0,11	0,13	0,13
= Rémunérations personnel titulaire (a)	5,23	5,44	5,59	5,30	5,35	5,67	5,58
En % des rémunérations du personnel*	75,6	75,3	76,0	72,5	70,6	68,1	64,3
Rémunérations et indemnités (dont HS)	1,65	1,76	1,73	2,00	2,18	2,56	3,00
+ Autres indemnités	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1,65	1,76	1,73	2,00	2,18	2,57	3,00
En % des rémunérations du personnel*	23,9	24,4	23,5	27,4	28,8	30,9	34,5
Autres rémunérations (c)	0,03	0,02	0,04	0,01	0,04	0,08	0,10
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6,92	7,22	7,36	7,30	7,58	8,33	8,68
- Atténuations de charges	0,15	0,20	0,13	0,05	0,23	0,31	0,19
= Rémunérations du personnel	6,77	7,02	7,23	7,25	7,35	8,02	8,48
+ Charges sociales	2,80	2,80	2,92	2,95	3,04	3,27	3,37
+ Impôts et taxes sur rémunérations	0,22	0,23	0,22	0,21	0,23	0,26	0,28
= Charges de personnel interne	9,80	10,05	10,37	10,42	10,62	11,54	12,13
Charges sociales en % des CP interne	28,6	27,8	28,1	28,3	28,6	28,3	27,8
+ Charges de personnel externe	0,11	0,04	0,07	0,00	0,00	0,01	0,01
= Charges totales de personnel	9,90	10,10	10,43	10,42	10,62	11,55	12,14
CP externe en % des CP total	1,1	0,4	0,7	0,0	0,0	0,0	0,1
- Remboursement de personnel mis à disposition	0,43	0,43	0,46	0,43	0,45	0,51	0,53
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition	9,47	9,66	9,97	9,99	10,17	11,04	11,61

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

L'augmentation de la masse des rémunérations brutes, hors charges sociales, provient pour les deux tiers des agents non titulaires, dont les rémunérations pèsent pour près de 31 % du total⁵³.

Le régime indemnitaire en vigueur est basé sur le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) mis en place depuis le 1^{er} janvier 2018 par la délibération n° 17/120 du 24 novembre 2017. En 2022, le montant des primes et indemnités versées s'est élevé à 1,43 M€.

Le ratio des dépenses de personnel rapportées aux dépenses réelles de fonctionnement 51,5 % en 2022, contre 59,7 % pour la moyenne des communes de sa strate démographique. Toutefois, le rapport de la chambre consacré à la gestion déléguée par la commune Fontainebleau mettait en évidence un niveau important de services délégués ou externalisés qui sont en règle générale très consommateurs de personnel dans d'autres collectivités : restauration scolaire et périscolaire, gestion du stationnement et marchés forains. L'évolution de cet important poste de dépenses devra donc être particulièrement surveillé par la commune pour qu'il ne dégrade pas davantage la capacité d'autofinancement de la commune.

⁵³ Leur part a progressé de 7 points dans le total.

3.4.4.5 Les charges d'intervention

Les charges d'intervention sont essentiellement constituées de la subvention versée par la commune au CCAS, qui est de l'ordre de 1,5 M€.

Rapportées à l'habitant, elles sont systématiquement supérieures à celles de la strate démographique durant la période. En 2022, elles représentaient 135 € contre 107 € au niveau national.

Les autres charges de fonctionnement, ont atteint un niveau élevé, notamment en 2020 avec la dépense exceptionnelle de 2,2 M€ acquittée, correspondant à la liquidation du contentieux avec la SAPP (voir *supra*).

3.4.5 Des charges financières en baisse

Les charges financières ont décliné entre 2017 et 2022 (- 48 %), au point qu'elles ne représentaient plus qu'1,3 % du total des charges courantes en 2022 contre 3 % en début de période sous l'effet de la baisse continue des taux d'intérêt bancaires jusqu'en 2021. Dans ce contexte, la commune a pu souscrire ses emprunts à taux quasi nuls et réduire les charges liées à ces emprunts à taux variable.

Tableau n° 29 : Évolution des charges d'intérêts et du taux d'intérêt apparent (budget principal)

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	551 117	486 052	441 952	396 706	454 585	285 366	310 813
Intérêts et pertes de change / charges courantes (en %)	3,0	2,5	2,3	2,1	2,3	1,3	1,4
Taux d'intérêt apparent (en %)	2,6	2,5	2,5	2,1	2,3	1,4	1,7

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

Cependant, le contexte a changé depuis 2022, avec l'importante remontée de taux d'intérêt bancaires, qui a entraîné, en 2023, une remontée de la charge d'intérêt (+ 7,4 %), et du taux apparent de la dette (de 0,2 point). Cette dégradation pourrait s'amplifier dans les exercices à venir si la commune entend maintenir son niveau d'investissement sans parvenir à dégager davantage d'autofinancement. Elle serait alors contrainte d'emprunter à des taux défavorables ou de procéder à des cessions d'actifs.

3.5 Les dépenses d'équipement

La commune a consacré 41,06 M€ aux dépenses d'équipement entre 2017 et 2023, soit une moyenne annuelle de 5,9 M€.

La chambre relève une politique ambitieuse d'équipement avec un niveau élevé en 2019 (9,22 M€), puis une décrue dès 2020 pour se situer à 4,67 M€ en 2023. Selon la commune, cette évolution est liée à son insuffisance de ressources propres qui la contraint de recourir systématiquement à l'emprunt, ce qui limite sa capacité à porter d'importants investissements.

Toutefois, malgré sa situation financière tendue, la commune a maintenu un niveau d'investissement supérieur à la moyenne de la strate démographique (369 €/habitant en 2022 contre 335 €) durant toute la période sous revue.

Tableau n° 30 : Dépenses d'équipement et financement propre disponible

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses d'équipement	5,75	4,47	9,22	6,00	5,14	5,81	4,67
Financement propre disponible (FPD)	5,24	4,22	2,68	0,50	2,32	3,78	1,44
FPD /Dépenses d'équipement (%)	91,2	94,6	29,0	8,3	45,2	65,1	30,84

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

La commune présente un niveau d'équipements élevé dans un nombre important de domaines, et supérieur à ceux de la CAPF (nommée « Pays de Fontainebleau » dans le schéma n° 1) et des communes d'Île-de-France hors métropole du Grand Paris, comme le met en évidence l'application Equipomètre de l'Institut Paris Région⁵⁴, particulièrement dans les domaines de la culture, du sport, de l'éducation et de la santé. Cela n'est pas sans conséquence sur les dépenses d'investissement.

⁵⁴ [Cartoviz - Equipometre \(institutparisregion.fr\)](https://equipometre.institutparisregion.fr/)

Schéma n° 1 : Indicateurs du niveau d'équipement culturels et associés⁵⁵

Source : Equipomètre Fontainebleau, l'Institut Paris Région, avril 2021

Entre 2017 et 2023, la politique d'investissement de la commune obéit principalement à une logique de requalification urbaine, en partie fondée sur le dispositif Cœur de ville dont la commune a été bénéficiaire au titre d'une convention conclue le 9 octobre 2018, afin de renforcer l'attractivité de la commune. Dans ce cadre, les réalisations principales ont porté au cours de la période sous revue, sur la rénovation de l'église Saint-Louis, de la médiathèque, de la maison de l'enfance, des places de la République et de l'Étape. Cette politique patrimoniale

Par ailleurs, chaque année, un plan de rénovation partielle des écoles et des équipements sportifs est déployé, et une piste cyclable reliant le stade Mahut au grand parquet a été inaugurée en 2023. Enfin, l'éclairage public et la voirie font l'objet d'investissements en fonction de leur état de vétusté.

La commune ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement. Toutefois, elle utilise la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement pour cinq opérations.

⁵⁵ En rouge, figure le niveau d'équipements de la commune, en bleu celui observé pour l'intercommunalité à laquelle appartient la commune (CAPF) et en jaune celui des communes d'Île-de-France hors Métropole du Grand Paris.

3.6 Le financement des investissements

Entre 2017-2023, la commune a réalisé 41,06 M€ de dépenses d'équipement, qui ont été financés à hauteur de 49,46 % par son financement propre disponible et 36,14 % par l'emprunt. Le solde a été financé par la mobilisation du fonds de roulement.

Tableau n° 31 : Le financement des investissements

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	Total
Dépenses d'équipement	5,75	4,47	9,22	6	5,14	5,81	4,67	41,06
Financement propre disponible (FPD)	5,24	4,22	2,68	0,5	2,32	3,78	1,44	20,18
Besoin de financement	0,51	0,25	6,54	5,5	2,82	2,03	3,26	21,09
Nouveaux emprunts	4,5	1,3	0	2,95	3,09	3	0	14,84
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FDR	3,99	1,05	- 6,54	- 2,55	0,27	0,97	- 3,26	- 6,07

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

3.6.1 Les recettes d'investissement hors emprunt

La commune a pu autofinancer la quasi intégralité de ses investissements en 2017 et 2018, malgré une CAF nette presque nulle, grâce au produit du FCTVA et surtout grâce à des cessions d'immobilisations (respectivement 2,9 M€ et 3,5 M€). En l'absence de nouvelles cessions, les recettes d'investissements sont restées relativement atones en 2019, 2021 et 2023, alors qu'elles ont été plus importantes en 2020 et 2022⁵⁶ grâce à l'obtention de subventions à un niveau exceptionnel.

⁵⁶ Pour l'exercice 2022 par exemple, les plus gros contributeurs sont la région Île-de-France avec des subventions à hauteur de 1,4 M€ suivie par l'État pour près de 1 M€.

Tableau n° 32 : Recettes d'investissement hors emprunt

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	0,28	0,13	0,23	0,26	0,48	0,26	0,23
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1,75	1,16	0,49	1,26	0,96	0,80	0,90
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0,39	0,29	1,06	1,22	0,61	2,56	0,87
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0,00	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0,30	0,15	0,00	0,20	0,14	0,00	0,02
+ Produits de cession	2,90	1,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
+ Autres recettes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
= Recettes d'inv. hors emprunt	5,64	3,61	1,87	3,03	2,29	3,72	2,12

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe Théâtre municipal

3.6.2 Un recours à l'emprunt qui rencontre ses limites

Entre 2017 et 2023, la commune de Fontainebleau a souscrit 14,9 M€ d'emprunts nouveaux.

Tableau n° 33 : Emprunts nouveaux

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4,50	1,30	0,00	2,95	3,09	3,00	0,00

Source : CRC Île-de-France à partir du compte de gestion budget principal

L'encours de dette a relativement peu diminué durant la période, et a, en 2022, quasiment retrouvé son niveau de 2017 (20,7 M€). Selon les informations contenues dans le ROB pour 2024, la commune aurait souscrit un emprunt de 2,7 M€ en 2023 qui n'a pas été mobilisé.

Compte tenu de la faiblesse de la CAF brute, la capacité de désendettement de la commune, qui s'apprécie en rapportant le montant de l'encours de la dette à la CAF brute, demeure dégradée. En effet, fin 2023, il aurait fallu 14 ans pour rembourser les emprunts en cours. Ce ratio de désendettement dépasse désormais le seuil d'alerte de 10 années

Tableau n° 34 : Endettement au 31 décembre

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dette du BP	20,85	19,54	17,54	18,55	19,80	20,69	18,67
CAF brute BP	1,76	3,04	2,64	- 0,72	1,88	2,19	1,32
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	11,8	6,4	6,6	- 25,8	10,5	9,5	14,1

Source : CRC Île-de-France à partir du compte de gestion budget principal

Par conséquent, la capacité de la commune à financer ses investissements futurs apparaît limitée.

Pour autant, le ROB pour 2024, adopté le 5 février 2024, comporte une liste conséquente de nouvelles opérations qui devraient être lancées en 2024⁵⁷ alors que la commune est déjà engagée dans la modernisation de l'éclairage public, le déploiement de nouvelles caméras de vidéoprotection et la rénovation de la voirie. Toutefois, ce document ne mentionne pas les montants en jeu, ni le calendrier prévisionnel de réalisation. La commune a prévu, dans son budget primitif 2024, adopté le 25 mars 2024, de réaliser 6,29 M€ de dépenses d'investissement.

En réponse aux observations provisoires, la commune a transmis divers documents qu'elle qualifie de projet de Plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2024⁵⁸. La chambre constate que les listes d'opérations d'investissement mentionnées de 2024 à 2028 varient sensiblement d'un document à l'autre et comportent des informations hétérogènes sur leur financement. Un PPI a en effet vocation à définir une projection budgétaire des investissements à venir sur le long terme, associant à chaque projet un financement précis, ainsi qu'une temporalité afin de permettre l'élaboration et le suivi d'une stratégie financière soutenable.

Dans l'outil de prospective financière Optim de la société Finance Active, la collectivité prévoyait des cessions de biens immobiliers à hauteur de 5 M€ en 2023 et 4 M€ en 2024. Aucune recette de cette nature n'a été constatée en 2023 et la commune prévoit de bénéficier de 5 M€ au titre de l'exercice 2024⁵⁹.

Toutefois, le budget primitif 2024 ne prévoit aucune recette au titre des produits de cessions d'immobilisations⁶⁰.

La chambre souligne que seules des mesures de gestion permettant de reconstituer un bon niveau d'autofinancement permettront à la commune d'envisager un financement serein de ses investissements, et recommande à la commune de se doter d'une stratégie pluriannuelle d'investissement et de leur financement afin de s'assurer de leur soutenabilité.

Recommandation performance 1 : Se doter d'une stratégie pluriannuelle d'investissement et de son financement.
--

⁵⁷ Le square des Lilas et l'aménagement d'un city-stade, la rénovation du Mur de Ferrare, le début du projet de rénovation de l'école Lagorsse, le projet de skate park au stade Phillipe Mahut.

⁵⁸ Un Plan pluriannuel d'investissement (PPI) est un outil qui permet d'avoir une projection budgétaire des investissements à venir sur le long terme afin de développer une stratégie financière. À chaque projet est associé un financement, ainsi qu'une temporalité.

⁵⁹ Pour parvenir à ce montant, la commune précise que ses services ont effectué des rendez-vous avec les services de la direction départementale des finances publiques en vue d'établir une évaluation des biens dont la cession est envisagée. Le marché immobilier s'étant fortement amoindri, les biens pouvaient être estimés en février 2024 à un montant total de 5,46 M€.

⁶⁰ Les principales recettes de la section d'investissement sont les emprunts à hauteur de 4 M€.

3.7 Fonds de roulement, trésorerie et délais de paiement

3.7.1 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement, depuis son point culminant de 2018, s'est détérioré au cours de la période sous revue, devenant même négatif en 2023. Cette situation résulte de l'importante mobilisation par la commune de son fonds de roulement pour financer les dépenses d'investissement.

Tableau n° 35 : Évolution du fonds de roulement net

Au 31 décembre, en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global (FRNG)	8,22	9,94	3,37	1,14	1,42	2,40	- 0,86
En nombre de jours de charges courantes	162,7	187,8	64,9	21,5	26,4	40,3	- 14

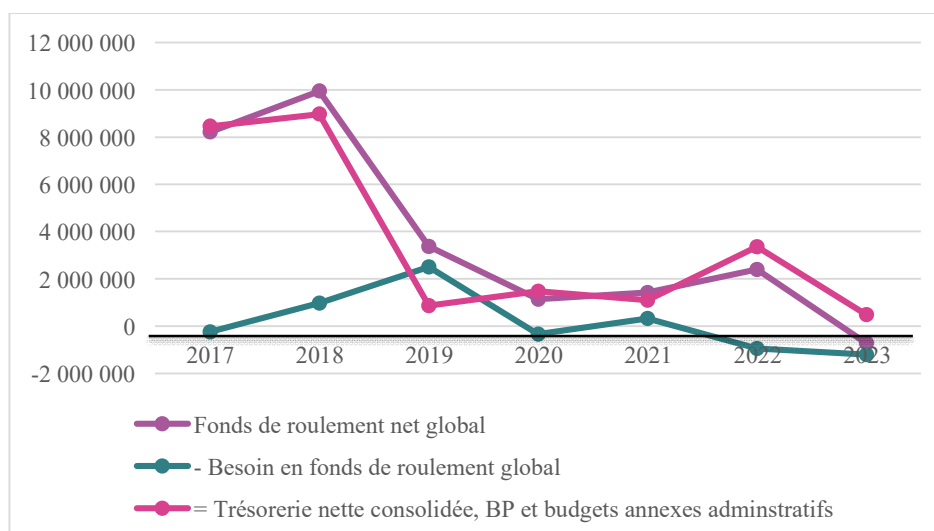
Source : CRC Île-de-France à partir du compte de gestion budget principal

3.7.2 La trésorerie

La commune a indiqué qu'elle procède au suivi de la trésorerie par consultation de l'application Hélios et sur un état mensuel Excel. En réponse aux observations de la chambre, la commune s'engage à établir un plan de trésorerie annuel afin d'avoir une visibilité sur un exercice complet.

Le niveau de trésorerie a subi la dégradation du fonds de roulement net global au fil des exercices. De presque 9 M€ en 2018, elle n'était plus que de 0,5 M€ fin 2023, et ne représente plus que huit jours de charges courantes. Son niveau par habitant en 2022 (207 €) était de moitié moins élevée que les communes de la strate démographique (415 €).

Graphique n° 2 : Évolution du niveau de la trésorerie (en euros)



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

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune n'a pas dégagé un autofinancement suffisant pour faire face à ses dépenses d'investissement, la contraignant à recourir quasi systématiquement à l'emprunt. L'extinction de la dette liée aux engagements hors bilans relatifs aux emprunts du syndicat mixte pour la géothermie de Fontainebleau fin 2020 aurait dû permettre à la collectivité de retrouver des marges de manœuvre

Cependant, la commune a mal anticipé et provisionné, les conséquences financières d'un contentieux avec un ancien délégataire qui s'est soldé par une charge supplémentaire de 2,2 M€ au titre du manque à gagner.

La commune a toutefois maintenu un niveau d'investissement élevé de l'ordre de 6 M€ par an, la contraignant à emprunter de manière régulière.

Elle envisage de poursuivre ce rythme d'investissement dans les années à venir, et d'en financer une partie grâce à la cession de biens immobiliers dont elle attend des recettes à hauteur de 5 M€ en 2024.

Néanmoins, elle ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement homogène lui permettant de s'assurer de la soutenabilité de sa stratégie.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

Le service des ressources humaines (six agents) intégré au pôle administration générale est directement rattaché au directeur général des services. Le contrôle des ressources humaines conduit par la chambre a privilégié une méthode d'approche par les risques, financiers, juridiques et opérationnels. Les processus de pilotage des postes, des effectifs et de la masse salariale ; de rémunération ; de gestion du temps de travail et avantages en nature sont traités en priorité.

4.1 Les effectifs

4.1.1 Un effectif permanent relativement stable avec un poids significatif des filières culturelle et animation

Les données relatives aux effectifs de la commune ne semblent pas totalement fiables, en raison d'un certain nombre d'incohérences. Il apparaît, par exemple, relativement curieux que les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT)⁶¹ au 31 décembre 2023 correspondent parfaitement (260,61 ETPT). Le nombre d'emplois budgétaires en 2021 apparaît quant à lui important par rapport aux autres années (308,24 ETPT).

⁶¹ Les équivalents temps plein travaillés correspondent aux équivalents temps plein en année pleine, c'est-à-dire qu'ils prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

Après avoir été destinataire des observations provisoires, la commune explique cette incohérence par une erreur. Il convient selon elle, de considérer 27,88 emplois budgétaires, et non pas 105,24, pour la filière culturelle. Cela donnerait un total de 232,88 emplois budgétés au titre de l'année 2021, et non pas 308,24.

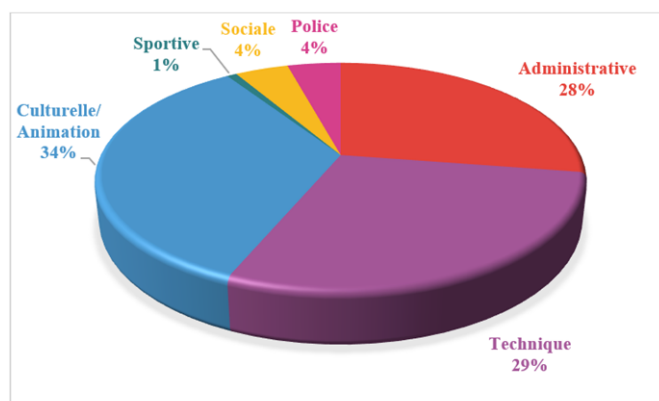
Tableau n° 36 : Évolution des effectifs – Emplois budgétaires (EB) et emplois pourvus (EP) en équivalents temps plein travaillés ETPT au 31 décembre

En ETPT	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	EB	EP	EB	EP	EB	EP	EB	EP	EB	EP	EB	EP
Administrative	65	64,5	65	64,5	66	65,5	70,5	68,2	85,1	82,9	73,44	73,44
Technique	86	86	78	78	83	83	81,3	81	57,8	38,27	80,37	80,37
Sociale	13	13	12	12	13	13	12,29	11,35	10,8	10,1	10,08	10,08
Sportive	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Culturelle	38	38	39	39	41	41	28,23	27,83	105,24	26,88	35,14	35,14
Animation	45	45	45	45	51	51	35,9	35,4	38,3	31,11	38,58	38,58
Police	8	8	9	9	9	9	9	9	9	9	11	11
Autres	2	2									10	10
Total	260	259,5	250	249,5	265	264,5	239,22	234,78	308,24	200,26	260,61	260,61

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

Les filières culturelle et animation représentent un tiers du total des effectifs, ce qui apparaît cohérent eu égard au niveau d'équipements culturels dont dispose la commune.

Graphique n° 3 : Pourcentage des effectifs par filières



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

4.1.2 La part des agents contractuels en augmentation

Au 31 décembre 2022, 60 % des agents sont titulaires et 40 % sont contractuels. Sur la période 2017-2023, une diminution de 18,63 titulaires (soit - 10 %) est constatée au profit de 58,46 non titulaires supplémentaires (+ 183 %), ce qui représente un solde de 39,83 postes

supplémentaires, soit une augmentation de 18 %. Cette augmentation des agents contractuels s'explique par une politique de recrutement qui repose sur le remplacement des postes vacants, mais également par des créations de postes supplémentaires, notamment pour renforcer la filière sportive, avec le développement des activités sport-santé, et, plus généralement, pour assurer des missions spécifiques de renforts dans les services.

Toutefois, au terme de l'article L. 311-1 du code général de la fonction publique, les emplois civils permanents de la fonction publique ont vocation à être confiés à des fonctionnaires. Les postes nouvellement créés ou vacants n'ont pas vocation à être pourvus par des contractuels dont le recours sur des emplois permanents est possible dans un nombre de cas limitativement énumérés à l'article L. 332-8 du code précité. Après avoir été destinataire des observations provisoires, la commune fait valoir la fréquence des concours, notamment celui d'attaché territorial qui n'est organisé que tous les deux ans, limite sa capacité à recruter par voie statutaire. Elle estime que le recours accru aux contrats est une réponse nécessaire pour maintenir la qualité et la continuité des services publics.

Or, le nombre de non-titulaires augmentent dans toutes les catégories. Ce sont surtout les postes de catégorie C les plus concernés, suivis par ceux de la catégorie B.

4.2 Le temps de travail

4.2.1 Une durée du travail qui respecte la durée légale depuis 2017

La commune indique que les dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 visant à harmoniser la durée de travail dans la fonction publique (1 607 heures pour un agent à temps complet, journée de solidarité incluse) avaient déjà reçu une application concrète au sein de son règlement sur l'organisation du temps de travail entré en vigueur au 1^{er} septembre 2017⁶².

Lorsque le temps de travail des agents dépasse 35 heures hebdomadaires, des jours de réduction du temps de travail (RTT) sont générés selon les cycles : 35 heures, pas de récupération, 36h15 donne droit à sept jours de RTT, 37h30 à 14,5 jours de RTT, et 38h45 à 21,5 jours de RTT.

Dans le respect des amplitudes horaires et des temps de repos, certains services dont l'activité le justifie, bénéficient d'un temps de travail annualisé (scolaire et périscolaire, protocole, équipe logistique événements, théâtre).

4.2.1.1 Le compte épargne temps

L'article 4 du règlement sur l'organisation du temps de travail précise que le compte épargne temps (CET) est ouvert et utilisé sur la base du volontariat. Les agents bénéficiaires sont les agents titulaires et non-titulaires ayant accompli au moins une année de service.

⁶² Délibération n° 17.78.

Fin 2022, 191 agents de la commune disposaient d'un CET. Les jours pouvant être épargnés sont les congés⁶³ (maximum 5 par an), les RTT, les jours de fractionnement et les repos compensateurs (dans la limite de 10 par an). Or, cette limite n'est pas respectée au cours de la période sous revue, certains agents ayant pu placer jusqu'à 49 jours la même année. Après avoir été destinataire des observations provisoires, la commune explique que ce dépassement résulte de l'arrivée d'agents qui conservent leurs droits acquis dans leur ancienne collectivité, et fait valoir que, selon elle, il n'y a pas de limite concernant le nombre de jours total pouvant être épargnés⁶⁴.

La commune n'a pas délibéré pour monétiser les jours placés sur les CET.

4.2.1.2 Les heures supplémentaires

La commune a produit une délibération du 5 juillet 2021 fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Cette liste couvre des agents dont la plupart exercent leur activité dans leurs locaux de rattachement.

Cependant, la commune ne dispose pas d'un dispositif de contrôle automatisé permettant le décompte des heures supplémentaires. Or, l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 dispose que le versement d'IHTS est conditionné à la mise en place d'un tel dispositif. Après avoir été destinataire des observations provisoires, la commune fait valoir qu'un tel dispositif reste onéreux et que son absence n'empêche pas d'effectuer un contrôle rigoureux du décompte des heures supplémentaires.

La commune précise que ses services veillent à ce que le versement d'heures supplémentaires bénéficie aux seuls agents statutairement autorisés. Chaque paiement donne lieu à une demande signée de l'agent, du cadre, du directeur de pôle et de la DGS. Les heures sont soit payées soit récupérées.

Le nombre d'heures supplémentaires effectué pour la période sous-revue évolue à la baisse (- 2.96 %) hormis en 2019. En 2022, la tendance est à la hausse (+ 14,44 %), les heures supplémentaires s'établissant ainsi à 11 739 pour un montant de 231 190 €.

4.2.2 **L'absence au travail**

Selon le rapport social unique de 2021, la commune n'a pas mis en place de procédures administratives ni de procédures médicales de contrôle des arrêts maladies. La collectivité a établi, en 2012, un document unique d'évaluation des risques professionnels, et dispose également d'un registre de santé et de sécurité au travail. Après avoir été destinataire des observations provisoires, elle précise avoir diligenté 105 expertises entre 2017 et 2023, dont des contrôles d'arrêts maladies.

⁶³ Sauf jours acquis durant les périodes de congés longue maladie, longue durée ou accompagnement d'une personne en fin de vie.

⁶⁴ Selon le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale, de la circulaire n° 10-007135 D du 31 mai 2010 relatif au CET dans la fonction publique territoriale et de différents arrêtés de mise en œuvre, que ce dernier est limité à un plafond de 60 jours, sauf en 2024, où le plafond a été relevé à 70 jours, et sauf en cas de droits acquis dans une autre collectivité territoriale.

Le nombre de jours d'arrêts maladie fluctue sur la période (de 6 % à 7,7 %) avec une nette augmentation en 2022 (8,9 %) mais se situe en dessous des moyennes observées par Sofaxis (9,7 %) en 2022⁶⁵.

Plusieurs mesures sont à l'œuvre pour lutter contre l'absentéisme :

- réduire la sédentarité des agents en leur proposant la possibilité d'effectuer une activité sportive sur le temps du déjeuner avec un temps supplémentaire pour la pause méridienne ;
- développer un réseau d'acteurs de prévention en vue notamment de procéder à une évaluation des risques psycho-sociaux⁶⁶ et de développer des actions de formation sur la prévention des risques.

Ce plan d'actions a été renforcé en 2022 avec la mise en œuvre de plusieurs mesures, dont la réalisation d'un diagnostic sur la qualité de vie au travail afin de mieux intégrer les nouveaux arrivants, en prenant davantage en compte la santé mentale et le handicap, en favorisant la communication interne dont les informations relatives à la gestion ressources humaines (carrière, formation, mobilité, etc.) pour une meilleure connaissance de l'environnement de travail et des missions des autres services.

4.3 Mutualisation de la police municipale d'Avon-Fontainebleau

Les communes de Fontainebleau et d'Avon ont établi une convention relative à la mise à disposition ponctuelle des services de police municipale et de leurs équipements du 1^{er} mai 2022 au 30 avril 2025, dans le cadre d'une démarche d'optimisation des missions de police municipale prévues par la législation en vigueur et d'amélioration de la sécurisation des espaces publics et des manifestations.

Dans ce cadre, les missions réalisées par ces agents consistent à faire des patrouilles de surveillance générale ; des contrôles du stationnement, du flux routier et de la vitesse ; de la sécurisation des biens et des personnes ; des troubles à la tranquillité (nuisances sonores, différends, etc.) et de la présence aux manifestations festives, sportives et culturelles.

Les frais afférents à la mise à disposition par une commune ont vocation à être remboursés trimestriellement par la commune bénéficiant de la mise à disposition. L'annexe n° 2 de la convention indique, pour l'année 2022, le barème de frais pour les deux communes.

⁶⁵ Sofaxis est une société du groupe mutualiste européen Relyens, qui intervient dans les secteurs de l'assurance et du management des risques et regroupe 1 000 collaborateurs.

⁶⁶ Les risques psycho-sociaux désignent la catégorie de risques pour la santé mentale, physique et sociale engendrés par les conditions d'emploi, et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental et d'induire des troubles psycho-sociaux.

Tableau n° 37 : Clauses financières prévues dans la convention de mise à disposition des services de polices municipales de Fontainebleau et Avon

	Avon	Fontainebleau
Charges de personnel (rémunération brute et cotisations patronales incluses)	24,96 €/heure	24,76 €/heure
Coût de fonctionnement du service : maintenance, frais de fonctionnement du véhicule...	16,62 €/heure	6,98 €/heure
Coût de renouvellement du bien	2,13 €/heure	2,86 €/heure
Coût unitaire de fonctionnement de la MAD	43,71 €/heure	34,60 €/heure

Source : CRC Île-de-France à partir de la convention transmise par la commune de Fontainebleau

En pratique, la commune précise que l'application de cette mise à disposition n'entraîne aucun remboursement par l'une ou l'autre des communes. Les deux collectivités s'astreignent à garantir une répartition équilibrée des mises à disposition réciproques afin que ce dispositif soit profitable de manière équitable sans entraîner de compensations financières entre elles. Pour cela, un suivi rigoureux des heures de mise à disposition a été mis en place par les chefs de police municipale dans chaque commune.

Toutefois, la commune de Fontainebleau indique que ses effectifs de police municipale sont actuellement réduits en raison de départs d'agents et de l'arrêt de travail du chef de service depuis plusieurs mois. De ce fait, les mutualisations sont momentanément réduites.

4.4 Les frais de représentation du maire

4.4.1 Règles juridiques et comptables relatives aux frais de représentation

L'article L. 2123-19 du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation.

Le ministre de l'intérieur, a précisé, s'agissant des conditions d'attribution de frais de représentation à un maire⁶⁷, que le conseil municipal peut accorder cette indemnité au maire par délibération, et à lui seul, afin de couvrir les dépenses engagées par celui-ci à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune⁶⁸.

De même, le juge administratif a considéré qu'une allocation de frais de représentation pouvait être allouée au maire, en raison d'une circonstance exceptionnelle ou prédéterminée, ou prendre la forme d'une indemnité fixe et annuelle qui ne devait toutefois pas excéder les frais auxquels elle correspondait, sous peine de constituer un traitement déguisé⁶⁹.

⁶⁷ Réponse du ministre de l'intérieur n° 33549, JO AN, 10 décembre 1990, p. c5673.

⁶⁸ Article L. 2123-19 du CGCT.

⁶⁹ CE 17 mars 1939, association de défense des contribuables de Dijon.

Si aucune disposition légale ou réglementaire ne fixe de plafond ou n'encadre le montant de ce type de dépense, compte tenu du contrôle susceptible d'être exercé par le juge administratif et le juge des comptes, il est cependant conseillé aux maires concernés de conserver par devers eux toute pièce justificative des dépenses ayant ouvert le bénéfice de l'indemnité dite de représentation⁷⁰.

Ces indemnités sont considérées comme des allocations destinées à couvrir des frais inhérents à la fonction de maire et, à ce titre, ne sont pas imposables⁷¹. Les allocations forfaitaires pour frais de représentation ne peuvent être exonérées que si elles sont utilisées par leur bénéficiaire conformément à leur objet. Une indemnité pour frais de représentation qui serait attribuée en l'absence de toute justification des dépenses qu'elle est destinée à couvrir, encourt le risque d'être requalifiée en indemnité de fonction, voire un traitement déguisé et devrait alors être comprise à ce titre dans l'assiette de la retenue à la source⁷².

La jurisprudence a précisé, à de nombreuses reprises, la portée de ces dispositions. Ainsi, ces indemnités ne correspondent pas à un droit, mais à une simple possibilité. Les conseils municipaux n'ont pas, en effet, l'obligation de voter de telles indemnités, mais seulement la faculté si les ressources ordinaires de la commune le permettent⁷³.

Il convient donc en conséquence que l'assemblée délibérante prenne une délibération précise, et que le maire bénéficiaire veille à l'intérêt communal de la dépense, conserve les justificatifs, et que la dépense correspondante soit correctement comptabilisée dans les comptes de la commune.

En effet, au plan comptable, les frais de représentation sont imputés au compte 6536 « frais de représentation du maire », alors que le compte « réceptions » (6257)⁷⁴ « *enregistre les frais de réception autres que ceux exposés dans le cadre des fêtes et cérémonies* », et celui dédié aux « fêtes et cérémonies »⁷⁵ (6232) concerne les « *dépenses résultant de fêtes locales ou nationales, des jumelages entre cités, des réceptions diverses* ». La liste et la qualité des convives doit pouvoir être fournie⁷⁶.

4.4.2 Pratique de la commune de Fontainebleau en matière de frais de représentation du maire

Par délibération du 28 septembre 2020, le conseil municipal a attribué au maire une indemnité au titre des frais de représentation dans la limite d'un plafond annuel de 3 700 € à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la commune. Auparavant, une délibération du 15 mai 2006 prévoyait un dispositif similaire avec une enveloppe limitée à 3 500€.

⁷⁰ Réponse du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire publiée dans le JO du Sénat du 20 juillet 2006, page 1963.

⁷¹ Réponse ministérielle n° 33549, JO AN, 10 décembre 1990, p. 5673.

⁷² « Instruction fiscalité personnelle - Traitements, salaires, pensions et rentes viagères DAB 10 Février 1999 Entrée en vigueur : 11 février 1999 (b frais d'emploi, remarques).

⁷³ Cf. CE 16 avril 1937, Richard.

⁷⁴ Budget des communes et des EPCI 2017 27^e édition, Roland Brolles et Bernadette Straub – §1302.

⁷⁵ *Ibid*, § 1254 et suivants.

⁷⁶ *Ibid*, § 1265 et suivants.

La délibération en vigueur précise que les frais pris en charge par le maire lui seront remboursés sur présentation des justificatifs correspondants, dans la limite de cette enveloppe annuelle. La dépense correspondante sera imputée à l'article 6536.

Or, il s'avère que les frais de représentation du maire sont comptabilisés, pour partie, au compte 6536 mais également au compte 6257.

Tableau n° 38 : Frais de représentation et de réceptions du maire

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Cpte 6536 Frais de représentation du maire	1 731,25	2 813,35	3 587,80	1 825,30	1 589,98	1 227,70	12 775,38
Cpte 6257 Réceptions	4 318,15	3 394,30	3 295,58	2 597,12	3 001,51	4 040,14	20 646,80
Total	6 049,40	6 207,65	6 883,38	4 422,42	4 591,49	5 267,84	33 422,18

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

Sur l'ensemble de la période, 20 646 € ont été comptabilisés au compte 6257, alors que 12 775 € de frais de représentation étaient enregistrés au compte 6536, soit un total de 33 422 €.

La commune indique que les mandats imputés au compte 6536 concernent les frais avancés directement par le maire. Les remboursements au maire de ces frais s'effectuent selon mandats, puis font l'objet de virements bancaires à son bénéfice. À l'appui de ces mandats, figurent les pièces justificatives qui sont dans leur immense majorité constitués de notes de restaurants. Le nom des convives correspondants aux mandats sont indiqués exceptés sur deux mandats en 2022 (n° 1352 de 122 € et n° 4158 de 122,50 €).

Les dépenses enregistrées au compte 6257 se rapportent aux frais du maire quand la facture est transmise par le prestataire à la commune et lui est réglée directement. Pour autant, la quasi-totalité des dépenses imputées au compte 6257 concernent des frais de restaurants du maire qui selon les pièces justificatives annexées aux mandats pourraient être assimilés à des frais de représentation. La commune conteste cette analyse mais confirme toutefois que pour l'exercice 2018 par exemple, sur 3 394,30 € de frais imputés au compte réceptions, 1 414 € constituaient en fait la prise en charge de frais de représentation. Elle ajoute que de nombreuses dépenses imputées au compte 6536 seraient en fait des déjeuners de travail du maire et non des frais de représentation.

Cette absence de rigueur dans l'imputation comptable des frais de représentation du maire ne permet pas d'apprécier si leur montant respecte le plafond annuel autorisé par le conseil municipal.

La chambre demande donc à la commune de comptabiliser l'intégralité des frais de représentation du maire au compte 6536.

Recommandation régularité 3 : En application de la nomenclature prévue par l'instruction budgétaire et comptable M57, imputer au compte 6536 l'intégralité des frais de représentation du maire.

Après avoir été destinataire des observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à la correcte comptabilisation de ses frais de représentation.

4.5 Gestion du parc de véhicules

4.5.1 Le régime juridique applicable à un parc automobile

L'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dispose que *« Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage. »*

L'utilisation d'un véhicule pour des déplacements personnels constitue un avantage matériel assimilable à un complément de rémunération. À cet égard, l'Urssaf⁷⁷ ne fait aucune distinction entre véhicule de service ou de fonctions : la mise à disposition permanente d'un véhicule (c'est-à-dire en dehors même des périodes de travail) constitue un avantage en nature soumis à cotisations. Il doit alors également être déclaré aux services fiscaux.

4.5.2 Composition et utilisation du parc automobile

Le parc automobile de la commune comporte 59 véhicules :

- 36 sont affectés à des services dont 7 véhicules techniques (benne, nacelle, plateau, remorque) ;
- 18 sont des véhicules de service dont la commune précise qu'ils sont mis à disposition gratuitement des agents dont 15 donnent lieu à une autorisation de remisage à domicile ;
- 1 véhicule de fonction⁷⁸ attribué au directeur général des services (DGS) ;
- 2 véhicules immobilisés ;
- 3 tricycles.

Aucun véhicule n'est mis à la disposition des membres du conseil municipal.

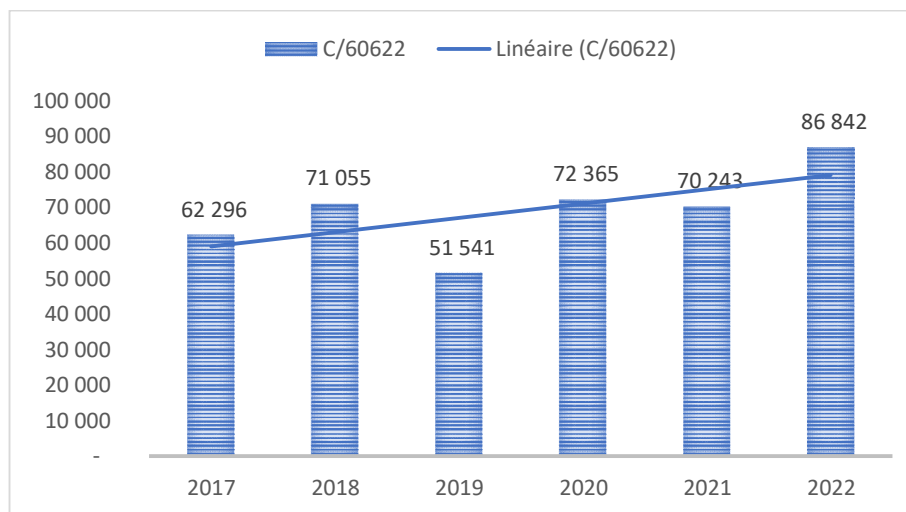
4.5.3 Le poste carburant dans les comptes de la collectivité

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de produire d'éléments attestant d'un dispositif qui lui permettrait de limiter ou piloter la consommation de carburant et des kilométrages effectués.

L'examen du compte 60622 « Carburants » fait apparaître un solde de dépenses de 86 842 € au 31 décembre 2022. Ce poste a augmenté de 39,4 % sur la période, notamment sous l'effet de l'évolution du coût de l'énergie.

⁷⁷ Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et l'allocations familiales.

⁷⁸ Délibération n° 10-055 du 17 mai 2010.

Graphique n° 4 : Évolution du poste carburant (C/60622)

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

La baisse significative des dépenses en 2019 s'explique par le non rattachement des factures de juillet à novembre 2019 sur l'exercice. Ces factures ont été reprises sur l'exercice 2020.

4.5.4 Le défaut de formalisme encadrant le parc automobile municipal

4.5.4.1 Des obligations légales méconnues

La commune n'a pris aucune délibération pour mettre ces véhicules à disposition de ses agents. Seule une délibération du 17 mai 2010 relative à l'attribution d'un véhicule de fonction à l'agent occupant l'emploi fonctionnel de directeur général des services a été produite à la chambre.

De même aucune autorisation de remisage à domicile n'a été formalisée et aucun arrêté d'attribution de véhicule définissant le caractère exceptionnel ou intermittent du remisage et précisant la distance entre le domicile et le lieu du travail ainsi que les mécanismes de restriction, alors que 15 agents en bénéficient.

Tableau n° 39 : Liste des véhicules de la commune donnant lieu à remisage à domicile au 20 juillet 2023

<i>Immatriculation</i>	<i>Marque</i>	<i>Service</i>
CG 463 AZ	Renault Kangoo	CCVL/Évènementiel/Logistique
AB 459 MS	Renault Clio	PEAD/Bâtiments
AX 740 ZR	Renault Twingo	PEAD/Espaces publics/Espaces verts
AX 770 ZR	Renault Twingo	POOL VILLE
AX 835 ZR	Renault Twingo	PEAD/Espaces publics
AX 884 ZR	Renault Twingo	PEAD/Bâtiments
BJ 549 GG	Renault Twingo	PEAD/Bâtiments
CE 122 WA	Renault Kangoo	PEAD/Bâtiments/Ateliers
CN 332 EK	Renault Kangoo	PEAD/Bâtiments/Ateliers
CG 845 QH	Peugeot 206+	PEAD/Bâtiments
EK 325 RD	Peugeot Partner	PEAD/Bâtiments/Entretien
CS 060 ZF	Renault Kangoo	PEAD/Bâtiments/Ateliers
FQ 418 YH	Renault Twingo	CCVL
EJ 406 GK	Citroën Berlingo	PEAD/Espaces publics/Voirie
GK 705 TB	Renault Twingo	PEAD/Espaces publics/Voirie

Source : commune de Fontainebleau

Le règlement intérieur de la commune, approuvé en 2017 par délibération, comporte un paragraphe (2.3) sur la conduite d'un véhicule de fonction ou de service, du personnel communal⁷⁹. Toutefois, il n'est fait aucune mention des cas dans lesquels doit être délivré un ordre de mission, du périmètre de circulation autorisé ou encore des modalités d'utilisation des cartes accréditives de carburant délivrées aux agents.

La chambre rappelle à la commune qu'un arrêté individuel doit impérativement être établi donnant l'autorisation de remisage au véhicule attribué⁸⁰, à la suite d'une délibération annuelle du conseil municipal. De simples mentions au sein du règlement intérieur ne peuvent pas pallier le défaut de délibération prise au titre des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

4.5.4.2 Des carences en matière de contrôle de l'utilisation des véhicules

La commune n'a pas été en mesure de produire à la chambre de carnets de bord retraçant l'usage qu'il est fait de sa flotte de véhicules. Si elle affirme pourtant que ces carnets existent bien, elle concède qu'ils ne sont pas complétés quand un véhicule est utilisé et que par manque de moyens humains, elle ne procède pas à la vérification de leur bonne tenue.

⁷⁹ Recommandation de la circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules à l'occasion du service et transposables aux collectivités territoriales.

⁸⁰ CRC Normandie, nov. 2016, n° 394683, Cne Louviers, p. 24. – Ou CRC ARA, juill. 2016, n° 392911, Cne Arpajon-sur-Cère, p. 42.

Cette absence de rigueur peut être préjudiciable dans la mesure où l'administration communale à l'obligation de mettre en place un carnet de bord dans chaque véhicule qui retracera de manière précise l'utilisation du véhicule en indiquant quotidiennement et par mission le kilométrage au compteur, le carburant utilisé, la nature et la durée de la mission, le nom du conducteur, ainsi que celui des personnes transportées. Cette obligation résulte d'une circulaire ministérielle du 14 octobre 1991, émanant des services du Premier ministre, relative au fonctionnement des véhicules de service dans la fonction publique d'État dont il est fortement préconisé de l'appliquer également aux collectivités locales.

Après avoir été destinataire des observations provisoires, la commune fait valoir qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose la tenue d'un tel outil de suivi. Cependant, en l'absence d'un carnet de bord dûment renseigné, la collectivité se trouverait dans l'impossibilité d'identifier les usagers d'un véhicule, d'en mesurer et d'en contrôler l'usage, et de répondre aux obligations qui lui incombent en cas d'infraction ou d'accident. Or la chambre rappelle que l'article L. 121-6 du code de la route impose aux personnes morales propriétaires d'un véhicule de communiquer l'identité de la personne qui conduisait ce véhicule en cas d'infraction, étant entendu que le maire est responsable des fautes commises par ses agents en cas de non désignation du conducteur suite à une infraction routière commise par un véhicule de service.

La collectivité a produit à la chambre les pièces d'un marché conclu avec un fournisseur unique de carburant du 20 mai 2017 au 30 juin 2019. À compter du 1^{er} juillet 2019, est intervenu un nouveau prestataire, reprenant l'ensemble des conditions du contrat précédent. Le marché a été renouvelé en mai 2023.

À chaque véhicule est affectée une carte de carburant numérotée correspondant à un numéro d'immatriculation. Le fournisseur joint à ses factures le relevé mensuel des approvisionnements pour chaque carte, avec indication de la nature et de la quantité de carburant à chaque utilisation, datée et géographiquement localisée.

Sur les factures, le nom de l'utilisateur ainsi que l'indication des kilométrages sont rarement renseignés. Selon la commune, l'intérêt de cette procédure est de pouvoir faire une synthèse des consommations, des coûts, et de simplifier le suivi grâce à l'utilisation d'une plateforme, ce qui aurait pour effet de responsabiliser les utilisateurs.

Recommandation régularité 4 : Fixer par une délibération annuelle la liste des agents de la commune bénéficiant de la mise à disposition d'un véhicule ainsi que les avantages annexes afférents, en application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

Après avoir été destinataire des observations de la chambre, la commune s'est engagée à faire délibérer le conseil municipal concernant, d'une part, l'adoption d'un règlement intérieur encadrant l'utilisation des véhicules communaux, et d'autre part, l'affectation des véhicules aux agents concernés, préalable à l'intervention d'arrêtés de remisage à domicile et d'attribution de véhicule de services.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les effectifs de la commune de Fontainebleau sont globalement stables depuis 2017, mais la part des agents contractuels est de plus en plus importante.

La durée légale du travail est respectée et la commune se caractérise par un taux d'absentéisme inférieur au niveau national.

En revanche, elle met des véhicules gratuitement à disposition d'une quinzaine agents en dehors de tout cadre. Et les frais de représentation du maire ne sont pas imputés correctement comptablement, ce qui ne permet pas d'apprécier s'ils respectent le plafond annuel autorisé par le conseil municipal.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire des sigles	64
---	----

Annexe n° 1. Glossaire des sigles

Sigles	Définitions
AEFF	Analyse des équilibres financiers fondamentaux
BP	Budgets primitifs
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CAPF	Communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau
CCAS	Centre communal d'action social
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CRC	Chambre régionale des comptes
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
EB	Emplois budgétaires
EP	Emplois pourvus
EPCF	Établissement public du château de Fontainebleau
EPCI	Établissement public de coopération intercommunal
ETPT	Équivalents temps plein travaillés
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FET	Fontainebleau en transition
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
Insee	Institut national de la statistique et des études économique
ONF	Office national des forêts
RAR	Restes à réaliser
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
RTT	Récupération du temps de travail
SAPP	Société auxiliaire de parcs de la région parisienne
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation

RÉPONSE DU MAIRE DE FONTAINEBLEAU (*)

(*) 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.

Fontainebleau



Le 12 février 2025

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

À l'attention de Monsieur le Président
6 cours des Roches – Noisiel
77315 MARNE-LA-VALLÉE cedex 2

Objet

Contrôle CRC
n°2024-001511
Rapport
n°2024-0127 R

Réf.

25007- LV /MD
Affaire suivie par
Laura VALAT
T. 01 60 74 64 78
Laura.valat@fontainebleau.fr

**Direction
Générale**

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives notifié le 8 janvier 2025 –
Contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fontainebleau - Cahier
n°2 relatif au contrôle organique

Monsieur le Président,

La Chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle des
comptes et de la gestion de la Commune de Fontainebleau s'agissant de la partie
organique (cahier n°2), au titre des exercices 2017 et suivants.

La lecture de ce rapport a retenu toute mon attention, et je vous prie de trouver ci-
joint la réponse de l'ordonnateur.

Je vous en souhaite bonne réception et vous prie d'agréer, Monsieur le Président,
à l'assurance de ma très haute considération.



Julien GONDARD

Maire de Fontainebleau

Hôtel de Ville
40 rue Grande
77300 Fontainebleau
T. 01 60 74 64 64
fontainebleau.fr

La ville de Fontainebleau salue le dialogue engagé avec la Chambre lors de la phase contradictoire de la procédure de contrôle. De nombreuses explications ont été prises en compte par la Chambre entre le rapport d'observations provisoires et le rapport d'observations définitives (ROD), pourtant certaines incompréhensions et erreurs demeurent dans ce document.

Par exemple, dans la synthèse (p.3) apparaît une nouvelle critique afférente à la situation financière de la ville de Fontainebleau, à savoir des « taux d'impositions relativement élevés ». Tout d'abord, on est surpris, c'est un euphémisme, de voir apparaître cette nouvelle critique qui n'a pas été soumise au contradictoire, au surplus alors que la Chambre entend la mettre en lumière dans sa synthèse. La synthèse du rapport d'observations provisoires n'en faisait pas mention.

Cela est d'autant plus incompréhensible, sur le fond cette fois-ci, que cette critique est directement contraire à l'analyse détaillée de la Chambre (p.33) qui précise que la commune n'a pas augmenté ses taux d'imposition durant la période sous revue, que seul le taux de la TFPB a mécaniquement été relevée à la suite de la réforme de la taxe d'habitation, tout en restant inférieur à celui des autres communes du département. Le rapport poursuit en précisant que le taux de TH est plus modéré que dans les communes de strate comparable quel que soit l'échelon territorial retenu !

La ville est donc particulièrement déçue qu'une erreur si flagrante puisse s'ajouter à des erreurs que le rapport définitif n'a pas corrigées.

Même si ce rapport est très globalement positif au regard de la nature des critiques formulées par la Chambre, je juge utile dans cette réponse d'être disert. Puisque ce rapport, et cette réponse sont destinés à être très légitimement rendus publics, il faut rappeler au lecteur non averti qu'une CRC ne peut formuler que des critiques et non des appréciations positives. C'est la limite qu'a posée le législateur afin que la Chambre ne puisse pas être juge de l'opportunité des choix politiques.

Tout d'abord, comme la Chambre, il faut bien comprendre que la ville de Fontainebleau doit assumer des charges de centralité importantes et des responsabilités d'intérêt général à hauteur de son aura touristique, mais avec les moyens et les ressources humaines d'une ville de seulement 16.000 habitants.

Cette réponse au ROD me donne l'occasion de saluer le professionnalisme et l'investissement des agents publics de la ville, dont le rapport met en lumière le très fort taux de présentisme, par rapport aux agents des autres collectivités territoriales. Les lecteurs du rapport pourront apprécier que les recommandations de la Chambre (p.5) ne mettent en lumière aucun problème obérant la fiabilité financière de la ville ou sa sécurité juridique.

Cette implication des agents de la ville est aussi due à la très forte implication personnelle des élus, qui travaillent énormément avec les services, et à eux aussi l'occasion m'est ici donnée de les remercier et les féliciter du travail accompli, puisque ce n'est qu'en creux, par l'absence de critique d'un ROD, que la qualité du travail peut être saluée.

Au fil du rapport, les bellifontains pourront d'abord lire (dans sa partie afférente à la qualité de la gestion budgétaire et comptable) que la qualité et la transparence de l'information financière sont incritiquables, que les comptes sont fiables, même s'il reste à finir un travail fastidieux de rapprochement des inventaires physiques et comptables, que les budgets font l'objet d'un taux de réalisation élevé, que la ville a pu assumer les conséquences de la défaillance de la première géothermie (qui n'a fonctionné que de 1984 à 1991), et que depuis peu cette charge ne pèse plus sur le budget.

Au total, le tableau que la Chambre dresse est celui d'une ville incontestablement bien gérée.

La partie du rapport sur l'analyse financière, ne recèle pas non plus de critiques alarmantes. La Chambre relève des finances saines durant toute la période « sous revue ». On ne peut donc qu'être surpris, que ces critiques sur ce chapitre ne portent que sur une anticipation nécessairement hypothétique d'une faible capacité d'autofinancement (CAF) à venir, qui rendrait nécessaire l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement.

J'ai l'impression que ces conclusions (mises en lumière dans la synthèse) sont inutilement alarmistes, au vu même des constats que la Chambre opère dans son propre rapport.

Les choses sont pourtant simples. La chambre rend compte de ce que la ville de Fontainebleau peut compter sur des ressources fiscales plus importantes que les communes de la strate et que ses revenus d'exploitation sont très importants et d'ailleurs en augmentation significative entre 2017 et 2023. Comme le précise le rapport (p. 35) ces recettes d'exploitations proviennent des résultats améliorés des contrats de DSP (en particulier le stationnement) que la ville a su négocier intelligemment pour qu'ils produisent des recettes pour le budget, et donc pour les autres services à la population.

En sa partie recettes, à lire la CRC, on ne peut que constater qu'elles sont non seulement suffisantes, mais encore appelées à poursuivre leur progression (par l'augmentation qu'on peut encore attendre des recettes d'exploitation).

Du point de vue des charges, la chambre relève que leur augmentation est principalement due à l'inflation depuis 2021 (p.40), alors que les charges de personnel restent relativement stables (et en dessous de la moyenne des communes de sa strate démographique, p.42) et que les charges financières sont en baisse (p.43). Comme elle l'a signalé, il faut aussi prendre en compte la libération récente des obligations de remboursement des emprunts contractés dans les années 1980 pour la géothermie, victime l'accident industriel de 1991, que le bellifontains connaissent et que nous finissons enfin de payer.

La Chambre réitère la critique qu'elle avait formulée lors du contrôle afférent aux DSP de juin dernier, à savoir que la condamnation au paiement du manque à gagner dans l'affaire (Vinci) aurait été insuffisamment provisionnée, ce qui a obéré la reconstitution de la CAF en 2020. Je rappelle que les effets de ce jugement avaient fait l'objet d'une provision à hauteur de 1,6 M€, puisque l'objet du contentieux était non de se voir décharger de ce poste, mais de contester le montant évalué par l'ancien délégataire (4 M€). Je rappelle, et cela a été objectivé sans conteste, que ce montant dû à Vinci est inférieur aux recettes effectivement dégagées par le nouveau contrat jusqu'à la fin théorique du contrat Vinci, de sorte que la ville loin d'avoir subi un coût, a engrangé des recettes supplémentaires.

Au total, la dégradation de la capacité d'autofinancement qui est apparue dernièrement est conjoncturelle et en tout état de cause ne dépasse pas un « seuil d'alerte », cette expression est inutilement alarmiste. Au vu même des constats de la Chambre, elle n'est appelée qu'à se résorber, mécaniquement du fait d'un contexte inflationniste revenu à la normale, de la maîtrise des charges de fonctionnement que la Chambre elle-même décrit, et du fait aussi de la progression constante des recettes d'exploitations.

Une nouvelle fois, on ne peut pas être d'accord avec des conclusions sur la CAF, aussi en décalage avec la réalité des chiffres constatés par la Chambre elle-même.

On croit comprendre que cette observation sert de « marche-pied » à une recommandation de la Chambre : à savoir, mettre en œuvre un plan pluriannuel d'investissement.

Soyons clairs, l'établissement d'un plan pluriannuel d'investissement ne constitue en rien une obligation réglementaire et ne relève d'aucun cadre juridique, même si on peut concevoir qu'il pourrait, comme toute planification présenter une utilité.

La Chambre relève que la ville de Fontainebleau présente des taux d'équipements publics tout bonnement extraordinaires par rapport à toutes les autres communes d'Ile-de-France (sauf le Grand Paris, évidemment). Le lecteur sera frappé du graphe figurant en page 45 du rapport.

La Chambre donne acte à la ville que chaque année elle assure un plan de rénovation partielle des écoles, des équipements sportifs, des voiries et des éclairages publics, maintenant ainsi son parc dans un état d'entretien optimal. A lire donc la Chambre, il n'y a aucun besoin de dépenses d'investissement sur le patrimoine de la ville.

Si la Chambre estime qu'il serait nécessaire d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement, c'est en raison d'une CAF qui serait insuffisante, alors que la hausse des taux d'intérêts depuis 2022, condamnerait la stratégie de financement d'un tiers de ses investissements par recours à l'emprunt (p.43).

Reste que les observations sur les capacités d'autofinancement de la ville pour réclamer un PPI, ne sont pas cohérentes avec ses propres observations (charges financières en baisse) et qu'elle ne fonde sa critique que sur une « dégradation » prévisible des taux de dette pour les exercices à venir (p.43).

Or, cette vision est pour le moins hors-sol, alors que la BCE a abaissé 5 fois ses taux directeurs depuis juin 2024, et prévoit un retour à la situation pré-2022 (guerre en Ukraine) dans le courant de l'année 2025. Les investissements prévus pour les prochaines années ne sont pas à risques.

Ainsi, même la prospective macroéconomique qui fonde l'alerte de la Chambre ne suffit pas à justifier la vision qui se veut quelque peu alarmiste que ses dernières conclusions sous-entendent, car au total à bien lire les données financières extraites du ROD :

- Les produits d'exploitation progressent ;
- Les charges sont contenues (RH) ou en diminution (charges financières) ;
- Les investissements existants ne font montre d'aucun besoin, en raison de leur entretien régulier.

En somme, rien de nouveau n'obère une stratégie d'investissement que la ville depuis vingt ans mène avec rigueur et dans le respect de finances saines. Même la dernière recommandation de la Chambre me semble donc en décalage avec les données-mêmes dont le rapport rend compte.

Je me satisfais donc qu'aucune recommandation de régularité ne concerne les sujets les plus importants auxquels s'attachent les contrôles de gestion : la passation des marchés publics et la légalité en matière de RH, mais ne concerne que des sujets de présentation comptable.

En effet sur le sujet des frais de représentation des maires, votés pour une montant de 3.700 euros maximum par an, la Chambre a pu constater que cette enveloppe modeste était respectée (tableau n°38, p. 57). La Chambre a même pu relever qu'avaient été chargées à tort sur ce compte, des frais qui relevaient en fait du compte 6257 (frais de réception). Il est donc vrai que les services seront plus attentifs à ne pas imputer sur le compte des dépenses faites directement par le maire à l'occasion de son mandat (1.227,70 €), des dépenses qui relèvent

directement de la ville. Le lecteur notera le caractère frugal du montant de ces deux comptes, et en particulier de celui des frais de mandats (qui comptabilise les dépenses que le maire avance à l'occasion, par exemple de ses déplacements dans la ville préfecture ou à Paris quand les dossiers de la ville l'appelle dans des ministères ou des administrations centrales).

Enfin, la dernière recommandation a trait au respect de l'obligation formelle de délibérer chaque année sur les mises à disposition de véhicules de services à des agents de la commune (cette observation est commune à tous les ROD des CRC depuis quelques années, tant cette disposition législative est peu connue des collectivités locales). La ville s'étonne néanmoins du maintien de cette remarque, alors que le conseil municipal a adopté deux délibérations en 2024 (en septembre et en décembre) relatives à l'affectation des véhicules du parc automobile pour les années 2024 et 2025. De plus, lors de la séance de septembre 2024, un règlement intérieur encadrant l'utilisation des véhicules municipaux a également été approuvé. De plus, ces véhicules sont ceux des services (principalement services techniques) dont l'efficacité commande que les agents commencent et/ou termine leur journée de travail par un déplacement. Il n'y a aucune critique de fond sur ce point. La Chambre relève d'ailleurs, que le suivi des contrats fournisseurs de carburant permet d'opérer un contrôle précis des déplacements et des consommations de carburants (ce qui rend, une nouvelle fois, dubitatif quant à la formulation d'un paragraphe intitulé : « des carences en matière de contrôle d'utilisation des véhicules », p.60).

Au total, donc, en tant que lecteur averti, je suis très satisfait des constats de la Chambre. Sur toutes les questions de fond (tant budgétaires et financières, que juridiques) c'est un satisfecit. Je sais qu'une Chambre ne peut formuler que des observations critiques, mais je regrette comme je viens de le montrer (de la page 3 à la page 60), que cet exercice puisse, sans fondement, présenter (heureusement très partiellement) des conclusions de façon inutilement alarmante.



Chambre régionale des comptes Île-de-France

6 cours des Roches – Noisiel – BP 187
77315 MARNE-LA-VALLÉE Cedex 2

Standard : 01.64.80.88.88

Courriel : iledefrance@crtc.ccomptes.fr

Site : <https://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france>