



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE NEUILLY-PLAISANCE

(Seine-Saint-Denis)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 25 juin 2025

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
PROCÉDURE.....	6
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE	7
1.1 Un faible degré d'intégration dans l'intercommunalité	7
1.2 Des services publics locaux nombreux aux tarifications diverses	8
1.2.1 Des recettes tarifaires en légère baisse sur la période	8
1.2.2 Les services publics locaux gérés en régie	9
1.2.3 La tarification des services publics locaux gérés sous forme de délégation de service public	10
1.2.4 Une politique de recouvrement efficace.....	11
1.2.5 Un suivi des régies inexistant.....	11
2 FIABILITÉ DES COMPTES ET INFORMATION FINANCIÈRE	12
2.1 L'organisation de la fonction financière	12
2.2 La qualité de l'information budgétaire et financière	14
2.2.1 Une information financière à parfaire	14
2.2.2 Les prévisions budgétaires	14
2.2.3 Les opérations de fin d'exercice : les rattachements et les restes à réaliser	15
2.2.4 La fiabilisation de l'actif immobilisé à poursuivre	16
2.2.5 Les écritures liées aux emprunts	18
2.2.6 Un meilleur suivi des comptes de tiers en fin de période.....	18
2.2.7 Les provisions et les engagements hors bilan	19
3 LES FINANCES	20
3.1 La stratégie financière	20
3.2 Une légère dégradation de la capacité d'autofinancement (CAF) sur la période	20
3.3 Des produits de gestion en hausse	22
3.4 Des charges en progression	24
3.4.1 Des charges à caractère général en forte hausse	24
3.4.2 Des dépenses de personnel qui augmentent en dépit d'une baisse des effectifs	25
3.5 L'investissement et son financement	26
3.5.1 Des dépenses d'équipement faibles.....	26
3.5.2 Une amélioration de la situation de la dette	27
3.6 La trésorerie.....	28
4 LES RESSOURCES HUMAINES	30
4.1 L'organisation des services municipaux et de la fonction ressources humaines (RH)	30

4.2 Le temps de travail et les heures supplémentaires	31
4.3 La nécessité de clarifier les critères d'attribution du complément indemnitaires annuel (CIA).....	32
4.4 Les collaborateurs de cabinet	33
4.5 La situation des agents non titulaires réalisant des vacances	34
4.6 Les avantages en nature.....	35
5 LES ACHATS.....	36
5.1 Une fonction achat à renforcer	36
5.1.1 Une fonction faiblement outillée.....	36
5.1.2 Un niveau élevé d'achats hors marché	37
5.1.3 Une prise en compte de l'achat durable à poursuivre	39
5.2 Les délégations de service public.....	41
5.2.1 Le suivi des délégations de service public	41
5.2.2 La délégation de service public de l'hôtel <i>Le Choucas</i> : des risques importants de gestion	42
ANNEXES.....	47

SYNTHÈSE

Une commune qui dispose de nombreux services publics locaux

Membre de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est depuis le 1^{er} janvier 2016, la commune de Neuilly-Plaisance dispose de nombreuses infrastructures dans des domaines variés tels que l'enfance et la petite enfance, le sport et la culture (avec un cinéma et une bibliothèque). Ces services publics locaux sont majoritairement gérés en régie, à l'exception de quatre d'entre eux gérés par une délégation de service public. Stables pendant près de 15 ans, les tarifs des services publics ont été augmentés en 2022 et 2023, afin, pour ceux gérés en régie, de tenir compte de l'inflation. La politique tarifaire est bien suivie par les services municipaux mais ne tient pas suffisamment compte du coût de revient. La commune a vu les recettes tarifaires ainsi que la fréquentation de ses services publics progresser.

Grâce à une politique de recouvrement efficace, les impayés sont faibles, ce qui atteste d'une bonne gestion de la part de la commune. En revanche, le suivi des régies devrait être amélioré.

Une organisation des services communaux à revoir

Représentant 65,31 % des dépenses de fonctionnement fin 2023, les charges de personnel ont progressé sur la période. La filière administrative occupe seulement 16 % des emplois communaux. Cette faible part peut expliquer une organisation et un fonctionnement des services municipaux peu optimaux.

Afin de sécuriser la gestion de la commune, en particulier en matière d'achats et de gestion des ressources humaines, les services administratifs devraient être renforcés.

En outre, le rattachement d'emplois permanents au cabinet du maire doit être régularisé afin de se conformer à la réglementation.

Des relations avec la société d'économie mixte « Neuilly-Plaisance Interactions », dans le cadre de la délégation de service public « Le Choucas », à clarifier

Propriétaire depuis la fin des années 1970 de l'hôtel *Le Choucas* en Haute-Savoie, la commune y propose des services à destination des jeunes, des associations de la commune et de ses habitants. Elle s'appuie sur une délégation de service public (DSP) dont le titulaire est la société d'économie mixte Neuilly-Plaisance Interactions (SEM NPIA).

La gestion et le contrôle actuels, tant de la DSP que de la SEM elle-même, doivent être revus car ils génèrent des risques juridiques et financiers, en particulier en ce qui concerne la gestion du personnel.

La commune rémunère en effet des agents non titulaires et des agents titulaires, qui agissent pour le compte de la SEM NPJA au travers de l'exécution de la DSP et de la gestion de la SEM, sans convention de mise à disposition, ce qui est irrégulier. Par ailleurs les dernières durées de concession sont trop courtes, et la publicité de l'appel à concurrence au titre de la future DSP a été incomplète, en ne mentionnant pas en particulier les moyens humains apportés par la commune pour la gestion de la DSP, ce qui a pu fausser la concurrence. Aussi, la commune doit renforcer son contrôle, tant sur la DSP que sur la SEM, revoir les modalités de concession et mettre fin au prêt d'agents de la commune au service de la DSP et de la SEM.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre régionale des comptes formule huit recommandations, dont six concernent la régularité et deux l'amélioration de la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 3114-6 du code de la commande publique (CCP) pour déterminer les tarifs de la DSP de l'hôtel *le Choucas*. 11

Recommandation régularité 2 : Se conformer aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales en procédant au contrôle administratif des régies. 12

Recommandation régularité 3 : Conformément à l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique (CGFP), fixer par délibération les critères d'attribution du complément indemnitaire annuel. 33

Recommandation régularité 4 : Se conformer aux dispositions des articles L. 2111-1 et R. 2121-1 à R. 2121-9 du code de la commande publique (CCP) en appréciant le seuil des 40 000 € HT pour les achats récurrents sur plusieurs années. 39

Recommandation régularité 5 : S'assurer du respect des dispositions des articles R. 2234-1 et R. 2234-2 du code de la commande publique (CCP) s'agissant du contenu des rapports des délégataires. 41

Recommandation régularité 6 : Conformément aux articles L. 1524-5 et D. 1524-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), soumettre à l'assemblée délibérante le rapport des mandataires élus. 46

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Mettre en place une analyse du coût de revient des services publics locaux. 10

Recommandation performance 2 : Afin de s'assurer de la computation des seuils, se doter d'une nomenclature des achats. 39

PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Neuilly-Plaisance, située dans le département de Seine-Saint-Denis, sur la période 2019 et suivants.

Au cours de la période sous revue, un seul ordonnateur était en fonction, M. Christian Demuynck, maire en exercice depuis 1983.

Le contrôle a été notifié au maire le 30 août 2024. L'entretien d'ouverture de contrôle s'est tenu le 11 octobre 2024.

L'entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur a eu lieu le 19 décembre 2024.

Lors de sa séance du 10 février 2025, la chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa 2^{ème} section, a adopté le rapport d'observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur en fonction le 26 mars 2025. Des extraits ont été adressés le même jour par courrier à la directrice de l'évènementiel, au président de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est et au président de la société d'économie mixte Neuilly-Plaisance Interactions. Une communication administrative a été adressée au responsable du service de gestion comptable de Noisy-le-Grand.

L'ordonnateur en fonction a adressé sa réponse au rapport par courrier daté du 25 avril 2025, enregistré au greffe de la chambre le même jour. Une réponse complémentaire de l'ordonnateur a été enregistrée par le greffe le 5 mai 2025.

Après avoir pris en compte les réponses apportées, la chambre régionale des comptes Île-de-France a adopté, le 25 juin 2025, le présent rapport d'observations définitives.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

1.1 Un faible degré d'intégration dans l'intercommunalité

Située dans le département de Seine-Saint-Denis, la commune de Neuilly-Plaisance comptait 21 538 habitants en 2021¹ contre 21 165 habitants en 2015. Elle est limitrophe, au nord de Villemomble, à l'est de Neuilly-sur-Marne, au sud de Noisy-le-Grand, de Bry-sur-Marne, du Perreux-sur-Marne, de Fontenay-sous-Bois et à l'ouest de Rosny-Sous-Bois.

Son habitat est majoritairement pavillonnaire (la *cité des Renouillères* est le seul quartier prioritaire de la politique ville de la commune²). En outre, une zone classée Natura 2000³, le parc des côteaux d'Avron, représente 9,06 % de la superficie totale de la commune. Le taux de logement social est de 21,1 % en 2023, en deçà des 25 % prescrits par la loi. Le préfet de Seine-Saint-Denis a rendu fin 2023 une décision de non-constat de carence pour la période triennale 2020-2022, en raison d'un report d'une opération attendue d'extension de résidences sociales.

Le revenu fiscal moyen par foyer est de 32 899 € en 2023, supérieur aux moyennes départementale (23 887 €), régionale (32 357 €) et nationale (27 854 €). La population est jeune puisque 58,6 % des habitants ont moins de 45 ans⁴.

N'appartenant auparavant à aucun regroupement intercommunal, la commune est aujourd'hui membre de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est (EPT GPGE), depuis sa création le 1^{er} janvier 2016. Le transfert de compétences des communes membres s'est achevé en 2020. Les compétences sur l'eau et assainissement, la gestion des déchets, les actions sociales d'intérêt territorial et le plan local d'urbanisme intercommunal furent transférées en 2016 ; celles sur l'aménagement et le développement économique, la maison de la justice et du droit et les études de mobilité le furent en 2018, enfin la compétence sur l'habitat fut transférée à l'EPT en 2019. Les mutualisations sont faibles au sein de l'intercommunalité, dont le fonctionnement est jugé peu performant par la commune, voire générateur de dépenses et de difficultés supplémentaires. Aucun équipement public de la commune n'a été transféré à l'EPT.

¹ Source : Institut national de statistiques et des études économiques (Insee), populations légales millésimées 2021, en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

² Décret n° 2023-1314 du 28 décembre 2023.

³ Dans le cadre de sa politique de préservation de la biodiversité, l'Union européenne délivre la reconnaissance du label « site Natura 2000 » aux espaces naturels désignés pour protéger un certain nombre d'habitats et d'espèces représentatifs de la biodiversité européenne.

⁴ Insee dossier complet commune Neuilly-Plaisance.

1.2 Des services publics locaux nombreux aux tarifications diverses

1.2.1 Des recettes tarifaires en légère baisse sur la période

Les redevances et droits des services à caractère périscolaire et d'enseignement constituent la principale recette tarifaire de la commune (43,7 % en 2023). Accusant un léger recul entre 2019 et 2023, elles représentaient 4,8 % des produits de gestion en 2023 contre 5,7 % en 2019. La crise sanitaire a eu des effets négatifs sur la fréquentation des services publics locaux, ce qui a induit des recettes moindres, en particulier pour le secteur culturel et sportif. Le cinéma municipal *Les Fauvettes* retrouve aujourd'hui un niveau de recettes comparable à celui d'avant la période du Covid.

Des rattachements tardifs de recettes ont pu augmenter artificiellement le montant de certains comptes (compte 7062 en 2019⁵ et compte 70632 en 2023⁶) et biaiser l'analyse de leur évolution sur la période. Depuis 2021, conjuguée à la dématérialisation du guide de la ville (document présentant le fonctionnement de la commune, les activités et les démarches), la décision de la commune de ne plus insérer de publicités dans le journal municipal explique la baisse des produits enregistrés au compte 70688.

Pour mieux apprécier l'évolution de la trajectoire financière de la commune, la chambre demande que lui soit transmis les comptes de 2024, même dans une version provisoire ainsi que le budget primitif pour 2025.

Tableau n° 1 : Évolution des recettes tarifaires des services publics administratifs ou industriels et commerciaux

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution (%)
Compte 7062 -redevances et droits des services à caractère culturel	293 713	128 924	152 213	170 477	258 823,99	252 563,96	- 14,0
Compte 70631- redevances et droits des services à caractère sportif	57 026	23 062	37 466	51 545	47 833,00	29 116,50	- 48,9
Compte 70632- redevances et droits des services à caractère de loisirs	34 622	14 339	26 331	31 506	59 923,30	57 213,26	65,2
Compte 7066- redevances et droits des services à caractère social	545 968	394 365	476 257	556 336	503 073,25	589 684,74	8,0
Compte 7067- redevances et droits des services à caractère périscolaire et d'enseignement	681 508	458 896	579 492	635 853	678 545,85	734 571,68	7,8
Compte 70688 – autres redevances et droits	38 328	16 933	8 258	1 355	1 765,85		- 100,0
Total	1 651 165,40	1 036 518,59	1 280 017,49	1 447 071,92	1 549 965,24	1 663 150,14	0,7

Source : d'après les fichiers de recettes de la commune

⁵ Rattachement de recettes de 2016, 2017 et 2018.

⁶ Report d'un mois de recettes de 2022 en 2023.

1.2.2 Les services publics locaux gérés en régie

La commune dispose de plusieurs équipements sportifs (une piscine, trois gymnases, trois terrains de football, cinq courts de tennis, deux aires de terrains multisports, un poste d'athlétisme, trois salles de danse, un boulodrome), d'une école de musique, municipalisée en septembre 2021, d'un cinéma municipal et d'une bibliothèque. En matière de petite enfance et d'enfance, trois crèches multi-accueil, une halte de jeux-garderie, un relais de la petite enfance, six écoles maternelles et six écoles primaires, un collège et quatre centres de loisirs complètent l'offre.

La création de l'EPT GPGE ne s'est pas accompagnée d'un transfert des compétences de gestion des équipements publics culturels et sportifs, lesquels sont gérés directement par la commune.

L'offre sportive, culturelle et sociale est portée par quatre structures dont trois ont été municipalisées, l'escapade espace-amitié⁷, le centre municipal d'action sportive et culturelle (CMASC)⁸, la maison de la culture et de la jeunesse (MCJ),⁹ rattachée au point accueil-jeunesse, et l'école de musique¹⁰.

Le maire de la commune est l'autorité habilitée à fixer les tarifs, conformément à la délégation donnée par le conseil municipal, en vertu de l'article L. 2122-22 2° du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹¹. Stables depuis 2012, les tarifs des services publics locaux ont été augmentés en 2022 et en 2023, notamment à la suite de la crise énergétique, soit une hausse moyenne de 2,5 % d'après la commune. C'est la direction générale des services qui propose au maire d'arbitrer sur les augmentations de tarifs proposées en s'appuyant sur ceux qui sont fixés par les communes avoisinantes. Les tarifs n'ont pas été fixés en tenant compte du coût de revient des services publics rendus, lequel devrait prendre notamment en compte les frais fixes de fonctionnement ou la masse salariale. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune considère que la détermination des tarifs des services publics rendus doit prendre en compte différents paramètres autres que le coût de revient, à savoir la nature dudit service ainsi que les orientations politiques de la municipalité dont l'objectif est d'appliquer un tarif accessible au plus grand nombre d'utilisateurs. La chambre rappelle cependant que, afin de garantir l'équilibre financier des services publics locaux, dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires, la commune pourrait conduire une analyse, par services publics locaux, du coût de revient et ainsi objectiver sa politique tarifaire, nonobstant la poursuite d'autres objectifs. La différenciation tarifaire est possible mais reste encadrée par la jurisprudence. La commune applique ainsi une différenciation tarifaire fondée soit sur l'âge (adulte, enfant, moins de 18 ans, plus de 65 ans), soit sur l'origine géographique

⁷ Cet espace, auparavant géré par une association et qui, depuis plus de 15 ans, a été municipalisé, propose des activités à destination des seniors.

⁸ L'offre sportive et culturelle proposée à tous les nocéens est assurée par des agents de la commune (plus d'une dizaine de professeurs).

⁹ Auparavant gérée par une association, la MCJ a été municipalisée dans les années 2010. Implantée dans le quartier de la *Renouillère*, classé quartier prioritaire de la ville, la MCJ propose des dispositifs d'aide au devoir, des cours d'alphabétisation, des accueils durant les temps périscolaires, pendant les vacances scolaires et un accueil nocturne jusqu'à 21 heures pour les adolescents.

¹⁰ L'association nocéenne de diffusion de la culture dispensait un enseignement de musique et bénéficiait de subventions de fonctionnement de la commune. La municipalisation a conduit, en 2022, à la clôture des comptes de l'association et au versement d'un reliquat de 0,127 M€ à la commune.

¹¹ « Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) de fixer (...) des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal (...) ».

(résidents/non-résidents)¹², soit sur le statut professionnel (étudiants) ou les revenus (pour les services publics de restauration, les crèches ou les centres de loisirs). La bibliothèque est le seul équipement municipal gratuit pour les habitants depuis 2022. Les critères dits sociaux ou modulant les tarifs en fonction de la situation socio-économique, sont appliqués principalement aux services de nature sociale, tels que les crèches, la restauration scolaire et la garderie.

La commune connaît bien la fréquentation de ses services publics locaux grâce à la gestion, dans un logiciel unique, des droits d'inscription aux services publics culturels ou encore à ceux de l'enfance. La fréquentation a progressé de 5 % entre l'année scolaire 2022-2023 et l'année scolaire 2024-2025, augmentation portée principalement par l'école de musique (+ 18 %), le CMASC (+ 9 %), la bibliothèque (+ 14 %) et le cinéma (+ 5 %).

Recommandation performance 1 : Mettre en place une analyse du coût de revient des services publics locaux.

1.2.3 La tarification des services publics locaux gérés sous forme de délégation de service public

Au cours de la période sous-revue, quatre délégations de service public (DSP) ont été conclues et portent respectivement sur la restauration scolaire, la gestion des marchés publics d'approvisionnement, la gestion des parcs publics de stationnement des bords de Marne et la gestion et l'exploitation de l'hôtel *Le Choucas*.

Les clauses d'actualisation et de révision des tarifs sont précisées dans trois des quatre DSP. Elles reposent soit sur une formule de révision annuelle des prix (DSP relative à la restauration), soit sur une indexation des tarifs selon une formule définie (DSP relative à la gestion des parcs publics). La dernière actualisation des tarifs de la concession de gestion des marchés publics d'approvisionnement est d'avril 2019.

En revanche, dans la DSP *Le Choucas*, le contrat de concession, qui permet au titulaire d'adapter les tarifs sans dépasser une valeur limite, ne contient aucune clause d'actualisation ou de révision des tarifs. Selon la commune, les tarifs seraient actualisés à la demande du concessionnaire ou de la commune. Ceci constitue une irrégularité significative au regard de l'article L. 3114-6 du code de la commande publique (CCP) selon lequel « *le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* ». La commune est invitée à se conformer au cadre réglementaire en vigueur. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique, sans en préciser le calendrier, que, dans le cadre d'une analyse globale de la gestion de l'équipement *le Choucas* qu'elle va conduire, les clauses relatives à l'actualisation des tarifs seront intégrées dans le périmètre de cette analyse.

¹² La jurisprudence administrative a admis la différenciation tarifaire fondée sur l'origine géographique (CE 31 mai 1985, *Commune d'Aubagne* ; CE Sect. n° 47875 du 5 octobre 1984, *commissaire de la république de l'Ariège, A*), CE 20 mars 1987, *Commune de la Ciotat*).

En termes de fréquentation, hormis les parkings publics, la fréquentation accuse une baisse de 19 %, s'agissant du *Choucas*¹³, et de 14 % s'agissant de la restauration entre 2019 et 2022. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune justifie cette baisse en partie en raison de la crise sanitaire. La chambre relève cependant que la fréquentation du Choucas annoncée en 2024 (9 881 nuitées) demeure inférieure à celle constatée en 2019 (12 110 nuitées).

Recommandation régularité 1 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 3114-6 du code de la commande publique (CCP) pour déterminer les tarifs de la DSP de l'hôtel *le Choucas*.

1.2.4 Une politique de recouvrement efficace

Afin de limiter le nombre des impayés, la commune conditionne la réinscription des usagers aux différents services publics locaux (SPL) (hors restauration scolaire et périscolaire), à la mise en place d'un plan d'apurement des impayés de l'année précédente. Elle peut également refuser la réinscription aux activités en cas d'impayés en cours.

La commune et le comptable public confirment le faible niveau d'impayés.

S'agissant de la DSP sur la restauration, une procédure de recouvrement gradué est appliquée. Un 1^{er} courrier est adressé en cas de retard dans le paiement des repas 15 jours ouvrés après la remise des factures, une 1^{ère} lettre de relance est envoyée 15 jours plus tard, puis la somme en cause est recouvrée avec l'aide d'un cabinet spécialisé. Pour l'année scolaire 2021-2022, les impayés représentent 2,69 % du total des factures¹⁴.

1.2.5 Un suivi des régies inexistant

La commune dispose de 16 régies, dont 11 concernent directement les recettes des SPL. La tenue des dossiers administratifs doit être améliorée, toutes les décisions municipales n'ayant pas été transmises ni par la commune ni par le comptable public.

L'ordonnateur ne procède à aucun contrôle administratif, alors même qu'il y est tenu conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT et à l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relatives aux régies de recettes, d'avances et de recettes, d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements. Des dépassements d'encaisse ont été constatés sur un échantillon de trois régies. La commune devrait adopter un plan pluriannuel de contrôle des différentes régies. En revanche, des contrôles ont été réalisés par le comptable.

¹³ D'après les données des rapports des délégataires.

¹⁴ Rapport du délégataire 2022.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'engage à renforcer et à formaliser le contrôle de ses régies sous la forme d'un point hebdomadaire avec la mise à jour des dossiers administratifs en collaboration avec les services concernés, et le visa et la liquidation des éléments financiers des régies dès le mois de mai. Elle souhaite également programmer un contrôle mensuel inopiné d'une régie sur pièce et sur place, qui donnera lieu à la rédaction d'un compte rendu.

Recommandation régularité 2 : Se conformer aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales en procédant au contrôle administratif des régies.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Neuilly-Plaisance est membre de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est depuis le 1^{er} janvier 2016 dont le degré d'intégration est faible.

Les services publics locaux (SPL) de la commune sont gérés en majorité en régie. Seuls quatre SPL sont gérés sous la forme d'une délégation de service public (DSP). Les recettes de ces SPL représentent 4,8 % des produits de gestion en 2023 contre 5,7 % en 2019, malgré une hausse des tarifs intervenue en 2022 et 2023 et une augmentation de la fréquentation. La commune porte une attention particulière à ses SPL, comme en atteste la bonne connaissance de leur fréquentation, hormis pour un SPL géré en régie. Grâce à une politique efficace de recouvrement, les impayés liés aux SPL sont faibles, preuve d'une bonne gestion. Au regard du nombre de SPL gérés directement par la commune, le suivi des régies des recettes doit être amélioré.

2 FIABILITÉ DES COMPTES ET INFORMATION FINANCIÈRE

2.1 L'organisation de la fonction financière

La direction des finances, qui est composée de cinq postes, dont deux vacants au moment de l'instruction¹⁵, pilote le budget et l'exécution des finances de la commune. Une chargée de mission « nomenclature M57 » a été recrutée dans la perspective du passage à cette instruction budgétaire et comptable, intervenu le 1^{er} janvier 2024. À cette occasion, la commune s'est dotée d'un règlement budgétaire et financier conformément à l'article L. 5217-10-8 du CGCT. La commune adoptera le compte financier unique¹⁶ à la date butoir d'entrée en vigueur de celui-ci soit le 1^{er} janvier 2026.

¹⁵ Un directeur, un directeur adjoint et trois gestionnaires comptables polyvalents.

¹⁶ Le compte financier unique, institué par l'article 242 modifié de la loi de finances pour 2019, est un document commun à l'ordonnateur et au comptable, qui se substitue au compte administratif et au compte de gestion. Ce document doit être adopté au plus tard le 1^{er} janvier 2026 pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, les services d'incendie et de secours, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale et les associations syndicales autorisées.

Au sein de chaque service opérationnel, un référent comptable est nommé, responsable des engagements comptables et des liquidations des dépenses relevant de son périmètre.

Pour assurer le pilotage de la fonction financière, la direction des finances s'appuie sur des tableaux de bord mensuels détaillés, retraçant l'exécution par délégation ou service, avec une attention particulière portée aux charges de personnel et à celles des fluides. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que le recrutement en 2024 d'un agent spécialisé dans le suivi de ce poste de dépenses, devrait permettre d'en améliorer le pilotage et la gestion.

Le règlement budgétaire et financier présente le cycle budgétaire de la commune qui commence par la préparation budgétaire, engagée par une lettre de cadrage adressée aux élus et aux directions des services en septembre. Cette phase s'achève en décembre par les réunions d'arbitrage présidées par le maire avec chaque direction. Le dialogue budgétaire est réalisé en lien avec celui sur les effectifs. Les lettres de cadrage témoignent d'une attention particulière portée à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, en particulier à compter de 2022, afin de faire face à l'inflation des dépenses d'énergie, et à la recherche de ressources nouvelles, via notamment la fiscalité. Les dépenses d'investissement budgétées prioritairement le sont pour des opérations de mise aux normes du patrimoine et de réduction de la consommation d'énergie, grâce notamment au marché public global de performance relatif au remplacement des chaudières. En 2025, afin de faire face à l'effort de maîtrise de la dépense publique, l'ambition affichée de la commune dans la lettre de cadrage budgétaire, outre d'évaluer l'impact des projets d'investissements sur la section de fonctionnement, est de commencer une démarche de contrôle de gestion, en définissant notamment des indicateurs permettant de piloter les finances de la commune¹⁷. La commune est invitée à développer cette démarche.

Aucun dispositif de contrôle interne formalisé n'existe. Cependant, il existe différents niveaux de contrôle en matière d'exécution budgétaire. Seul le service des finances peut ordonnancer, les bons de commande et les attestations de service fait sont partiellement dématérialisés¹⁸ et validés par les chefs de service, la direction des finances, la direction générale des services (DGS), l' élu responsable du secteur et enfin par le maire. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué, sans en préciser les délais, qu'elle développera une formalisation des outils de contrôle interne, tant au niveau de ses services que sur les régies.

¹⁷ Exemple d'indicateurs identifiés par la commune : taux d'exécution des dépenses et des recettes, taux et typologie de fréquentation d'une activité ou d'un évènement, taux de satisfaction des usagers ou des clients, taux d'empreinte carbone, temps d'utilisation des équipements).

¹⁸ La dématérialisation complète du circuit financier devrait intervenir en 2025.

2.2 La qualité de l'information budgétaire et financière

2.2.1 Une information financière à parfaire

La commune compte un budget principal. Elle se conforme aux dispositions de l'article 2312-1 du CGCT qui imposent un délai de deux mois entre la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) et le vote du budget. Les documents budgétaires sont publiés sur le site internet de la commune, permettant au public d'y accéder facilement conformément à l'article R. 2313-8 du CGCT¹⁹. En revanche, les documents budgétaires présentés ne sont pas conformes aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT (absence de présentation des engagements pluriannuels de programmation des investissements) même s'ils se sont enrichis en fin de période. Invitée à respecter ses obligations d'information financière, la commune indique que ces observations seront prises en considération à l'occasion de l'élaboration des prochains documents budgétaires.

2.2.2 Les prévisions budgétaires

Les prévisions budgétaires de la commune sont satisfaisantes en fonctionnement avec un taux d'exécution²⁰ moyen de 84 % en dépenses et de 104 % en recettes. En revanche, des progrès sont possibles pour les prévisions budgétaires en investissement, dont les taux d'exécution moyens sont de 54 % en dépenses et de 66 % en recettes, bien qu'en amélioration en fin de période en ce qui concerne les recettes.

**Tableau n° 2 : Taux d'exécution budgétaire en fonctionnement et en investissement
(avec restes-à- réaliser)**

En %	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne 2019-2024
Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement	84	79	81	90	85	88	84
Taux d'exécution des recettes de fonctionnement	105	101	104	107	104	111	105
Taux d'exécution des dépenses d'investissement	60	51	62	46	54	47	54
Taux d'exécution des recettes d'investissement	52	65	61	67	89	55	66

Source : chambre régionale des comptes (CRC) d'après les budgets primitifs et comptes administratifs

Peu de décisions modificatives sont prises, sauf en 2023, actant une augmentation de 0,5 M€ du montant des dépenses et des recettes d'investissement (cf. annexe n° 3).

¹⁹ Cet article prévoit que doivent être mis en ligne dans des conditions garantissant notamment leur accessibilité et la facilité de leur accès par le public : le rapport d'orientation budgétaire (ROB) et la présentation brève et synthétique et la note explicative annexées au budget primitif et au compte administratif. Cette publication doit avoir lieu dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ces documents se rapportent.

²⁰ Le taux d'exécution correspond au rapport entre le montant réel des dépenses ou des recettes et le montant inscrit des dépenses ou recettes au budget primitif.

2.2.3 Les opérations de fin d'exercice : les rattachements et les restes à réaliser

Obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants, les rattachements des charges et des produits correspondent aux dépenses engagées, pour lesquelles le service fait a été constaté sans que la facture ne soit parvenue aux services, et aux recettes perçues mais non titrées.

Tableau n° 3 : Évolution des produits et des charges rattachés

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total des produits rattachés	23 939	128 705	103 262	151 474	0	0
Total des charges rattachées	403 324	270 738	414 755	502 005	863 562	594 459
Solde des rattachements	- 379 385	- 142 033	- 311 493	- 350 531	- 863 562	- 594 459
Résultat de fonctionnement	4 238 171	-100 350	4 680 247	3 833 978	4 263 513	5 219 843
Incidences rattachements /résultat (en %)	- 9	142	- 7	- 9	- 20	- 11

Source : CRC Île-de-France (IDF) d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs de la commune

Le contrôle d'un échantillon des restes à réaliser, qui correspondent en investissement aux recettes certaines mais n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette au 31 décembre de l'année N, et aux dépenses engagées mais non mandatées, n'appelle pas d'observation.

Tableau n° 4 : Évolution des restes à réaliser (en €)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Reste à réaliser (RAR) recettes	18 361	0	0	4 000 000	0	1 843 918
RAR dépenses	1 453 584	2 001 948	2 528 000	3 677 401	3 574 885	7 577 828
Solde des RAR Investissement	- 1435 223	- 2 001 948	- 2 528 000	677 401	- 3 574 885	- 5 733 910
Résultat net global	5 769 754	8 071 375	5 753 246	9 069 049	7 898 902	5 863 547
Incidences RAR /résultat (%)	- 25	-2 5	- 44	4	- 45	-101

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

2.2.4 La fiabilisation de l'actif immobilisé à poursuivre

2.2.4.1 Des discordances entre les trois états d'immobilisations

Face aux nombreuses discordances entre les trois états de l'actif relatifs aux immobilisations, à savoir l'actif immobilisé du compte de gestion, l'état de l'actif du trésorier et l'inventaire comptable de la commune²¹, celle-ci s'est engagée récemment dans un travail important de fiabilisation de son actif immobilisé, en confiant cette mission à un agent de la direction des finances avec le concours du comptable public. Des écritures de régularisation ont été passées en 2024 en accord avec le comptable public. L'absence de tenue d'un inventaire physique des biens ne facilite pas cette tâche. En réponse aux observations provisoires, la commune fait valoir que le poste de directeur adjoint aux finances est vacant depuis février 2024, et que celui de directeur des finances le fut de mai à novembre 2024 et l'est actuellement depuis février 2025. Elle indique cependant qu'une mise à jour de l'inventaire des biens est en cours de réalisation.

La commune procède à l'amortissement de ses immobilisations conformément à une délibération ancienne du 16 mars 2003²², modifiée par celle du 20 décembre 2023, selon la méthode du *prorata temporis*²³. Les durées d'amortissement de certaines catégories de biens ont été réduites (matériel informatique ; matériel de transport). L'amortissement des biens intervient au-delà du seuil de 500 €.

2.2.4.2 Un apurement insuffisant des immobilisations en cours jusqu'à une période récente

Le compte 23 « immobilisations en cours » permet de retracer les immobilisations non achevées à la fin de chaque exercice²⁴. Leur inscription dans ce compte est temporaire puisque lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par une opération d'ordre non budgétaire. L'absence d'évolution du compte 23 à compter de 2021 atteste de son insuffisant apurement. La commune a indiqué que des opérations d'ordre non budgétaire permettront de régulariser les comptes 2313, dont les montants inscrits dateraient de 1988, en l'absence d'un historique de régularisation. De plus, les écritures comptables inscrites au compte 2315, datant de 2008 à 2021, seront transférées en compte 21. L'ancienneté du solde du compte 238 n'a permis ni à la commune ni au comptable public de le justifier. En raison de l'apurement insuffisant des comptes d'immobilisations en cours, les états financiers ne donnent pas une image fidèle de la situation de la commune puisque aucun amortissement n'est comptabilisé, ce qui a pour effet de majorer artificiellement le résultat.

²¹ Le document transmis par la commune en cours d'instruction était un document de travail qui ne permet pas de s'assurer de l'exactitude des montants enregistrés au 31 décembre 2023.

²² Annexe IV-A3 du compte administratif.

²³ Dans la méthode du *prorata temporis*, la durée d'amortissement est calculée en prenant en compte la date de mise en service de l'immobilisation (pour la première annuité d'amortissement).

²⁴ Les avances versées avant justification des travaux, ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux sont retracées respectivement dans les comptes 237 et 238, et les comptes 231, 232 et 235.

Tableau n° 5 : Évolution des immobilisations en cours

Solde au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Compte 2313	1 116 223	1 116 223	1 116 223	1 116 223	1 116 223	1 675 035
Compte 2315	9 545 150	7 740 991	7 746 640	7 746 640	7 746 640	7 746 640
Compte 238	145 589	145 589	145 589	145 589	220 548	234 948
Total des immobilisations en cours solde	10 806 961	9 002 802	9 008 452	9 008 452	9 083 410	9 656 674
Immobilisations corporelles en cours - flux	294 405	36 973	5 649	0	0	573 212

Source : comptes de gestion

En réponse aux observations provisoires, la commune s'engage à procéder à l'apurement du compte 23 « immobilisations en cours » de certaines opérations, au profit du compte 21 « immobilisations corporelles ». À cet effet, sur la base d'un travail d'identification des mandats concernés, des certificats administratifs seront établis en vue d'être transmis au comptable public, afin que ce dernier procède aux opérations comptables en question. La chambre prend acte de cet engagement.

2.2.4.3 Les immobilisations financières

Les immobilisations financières détenues par les collectivités sont enregistrées dans les comptes 26 et 27. Elles sont constituées des participations, matérialisées ou non par des titres, des créances rattachées à ces participations et des autres immobilisations financières. Les comptes 261 et 266 enregistrent les titres et autres formes de participation et doivent être retracés dans l'annexe C2 du compte administratif, ce que la commune n'a pas fait. Les montants inscrits dans le compte de gestion sont restés inchangés sur toute la période de contrôle. Interrogée sur l'absence de renseignement de l'annexe C2, la commune a indiqué que celle-ci sera complétée en 2025 au titre du compte administratif de 2024 afin de mentionner les actions prises par la commune au sein de la SEM NPIA (10 500 actions pour un montant de 160 586 €). De plus, une régularisation concernant le compte 266 sera faite par le truchement du compte 1068, en l'absence d'inscription de cette somme dans l'inventaire de la commune.

Tableau n° 6 : Immobilisations financières

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Compte 261 Titres de participation	160 586	160 586	160 586	160 586	160 586	160 586
Compte 266 Autres formes de participation	103 766	103 766	103 766	103 766	103 766	103 766
S/total compte 26	264 352	264 352	264 352	264 352	264 352	264 352
Montants en annexe C2 des Compte administratif (CA)	0	0	0	0	0	0
Écarts	- 265 352	- 265 352	- 265 352	- 265 352	- 265 352	- 265 352

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Les autres immobilisations financières, qui comprennent notamment les autres titres immobilisés, les prêts et les dépôts et cautionnement versés, enregistrées au compte 27, représentent un montant de 1,74 M€ fin 2023. Le travail de fiabilisation de l'actif immobilisé conduira la commune à effectuer des opérations d'ordre non budgétaire avec le compte 1068 (fonds propres) en 2025, afin de régulariser le compte 2761 qui comprenait une créance pour avance de garantie d'emprunt datant de 1996, et le compte 27651 qui enregistrait un emprunt mixte destiné à l'assainissement ; en raison du transfert de la compétence d'assainissement à l'EPT GPGE en 2022, cette écriture n'a plus à être inscrite au bilan de la commune.

Tableau n° 7 : Évolution des autres immobilisations financières

Solde au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2761 – créances pour avances en garanties d'emprunt	381 123	381 123	381 123	381 123	381 123	381 123
276351 – créances immobilisées groupement de collectivités de rattachement	- 121 623	892 627	867 818	848 469	848 469	848 469
276358 - créances immobilisées autres établissements publics	541 042	541 042	541 042	541 042	541 042	541 042
Total c/27 – autres immobilisations financières	800 542	1 814 792	1 762 983	1 743 634	1 743 634	1 743 634

Source : comptes de gestion

2.2.5 Les écritures liées aux emprunts

Les emprunts et les dettes financières assimilées aux emprunts (dépôts, cautionnement reçus, avances des collectivités publiques) sont enregistrés dans le compte 16. Des écarts entre le compte de gestion et le compte administratif sont constatés au cours de la période sous revue, qui porteraient, selon la commune, sur l'absence de transfert des emprunts liés à la compétence d'assainissement transférée à l'EPT GPGE.

Tableau n° 8 : Compte 164

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Compte de gestion	13 536 033	11 771 417	10 433 333	8 832 027	11 281 563	10 747 459
Annexe A2.2	12 978 870	11 804 417	10 411 068	8 852 906	10 510 380	9 970 750
Écart	557 164	- 33 000	22 264	- 20 879	771 183	776 709

Source : comptes de gestion et annexe A2.2

2.2.6 Un meilleur suivi des comptes de tiers en fin de période

La baisse du montant des créances amiables et des recettes et des dépenses à régulariser attestent d'un travail d'apurement et de régularisation des comptes concernés, conduit conjointement par les services de l'ordonnateur et du comptable public (annexe n° 3). Interrogés sur le suivi des comptes de tiers, le comptable public et la commune ont transmis les éléments de justification. Fin 2023, 68 % des recettes enregistrées dans le compte 471 correspondaient à des recettes enregistrées au second semestre 2023, soit des recettes récentes qui ont été régularisées, puisque le montant de ce compte s'élevait au 11 décembre 2024 à 93 253,27 €. L'augmentation en fin de période du montant des créances amiables s'explique soit par l'existence d'une créance importante liée à une redevance d'occupation du domaine public soldée en 2023, à la suite d'une saisie à tiers détenteur, soit par des créances prises en charge en fin de période (entre le 1^{er} novembre 2023 et le 31 décembre 2023) et soldées en 2024.

2.2.7 Les provisions et les engagements hors bilan

La bonne inscription des engagements hors bilan et des provisions constitue un enjeu de fiabilité et de sincérité des comptes des collectivités territoriales.

Les provisions, qui sont destinées à couvrir des risques et des charges, auxquels la collectivité devrait faire face de façon probable, du fait d'un événement survenu ou en cours et dont l'objet est nettement précisé, sont enregistrées aux comptes 15 ou 49. L'article R. 2321-2 du CGCT précise que les provisions sont obligatoires dans trois cas : 1- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ; 2- dès l'ouverture d'une procédure collective ; 3- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences. Seul le compte 1515 a fait l'objet d'une provision à hauteur de 6 M€ en 2020, pour laquelle une écriture de reprise sur provision a été effectuée en 2021. Cette provision portait sur le contentieux opposant la commune à la banque DEPFA sur les emprunts structurés souscrits en 2007.

Considérant les 10 contentieux en matière de ressources humaines dans lesquels la commune est partie, ou bien les dépenses engagées au titre de frais d'actes et de contentieux à hauteur de 0,584 M€ entre 2019 et 2022, un recensement des risques et charges pouvant justifier une provision devrait être mené. En réponse aux observations provisoires la commune indique avoir constitué une provision à ce titre pour un montant de 71 501 € au budget primitif de 2025 (chapitre 68, article 6815).

Au 31 décembre 2023, 3 674,5 jours avaient été épargnés sur le CET. En réponse aux observations provisoires, la commune indique avoir inscrit au budget primitif de 2025, une provision de 124 199 € pour l'indemnisation potentielle des jours inscrits sur les CET au-delà du seuil de 15 jours prévu par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004, relatif au compte épargne-temps (CET) dans la fonction publique territoriale. Enfin, en matière d'engagements hors bilan, la commune, dans l'annexe, inscrit principalement les garanties d'emprunt aux bailleurs sociaux. En revanche, les engagements au titre du stock foncier, dans le cadre de la convention d'intervention foncière conclue avec l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), qui s'élèvent au 31 décembre 2023 à 1,8 M€, ne sont pas inscrits dans les engagements hors bilan. La commune, en réponse aux observations provisoires, s'engage à procéder à leur inscription conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT à l'occasion de l'établissement du budget pour 2026.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune, qui s'est dotée d'un règlement budgétaire et financier lors du passage à la nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2024, s'appuie sur une direction financière en cours de stabilisation. La préparation budgétaire et le circuit financier des engagements sont bien encadrés. Les outils de contrôle interne ne sont néanmoins ni suffisamment développés ni formalisés.

L'information financière doit s'améliorer, en particulier le contenu des documents budgétaires. Des progrès sont possibles, tant pour la fiabilisation de l'actif immobilisé que pour la bonne inscription des provisions et des engagements hors bilan.

3 LES FINANCES

3.1 La stratégie financière

La stratégie financière de la commune est formalisée dans les différents documents budgétaires (rapport de présentation du budget, rapport d'orientation budgétaire (ROB)). Celle-ci repose sur le contrôle des dépenses de fonctionnement, notamment du fait de l'inflation en fin de période, en recherchant des mutualisations et des réorganisations des services municipaux, et en maîtrisant les dépenses de personnel. La crise énergétique a conduit la commune à mener des actions en faveur de la sobriété énergétique en fin de période, mesures de régulation thermique (report de la chauffe thermique des bâtiments communaux), et encadrement de la consommation électrique (suppression des illuminations de Noël, limitation de l'éclairage public la nuit et mise en place d'éclairages de type LED).

Les principales orientations de la commune sur la période en matière d'investissement portaient sur des opérations de réhabilitation énergétique des bâtiments et d'entretien du patrimoine communal, de rénovation de certains équipements sportifs dont la piscine municipale, sur le projet de la réhabilitation de l'hôtel de ville et de la ferme Terrisse, ainsi que sur la rénovation des chaufferies des bâtiments communaux. Le plan pluriannuel d'investissement utilisé par les services gagnerait à mieux identifier les différentes sources de financement (subvention externe, autofinancement, emprunt) de façon pluriannuelle, afin d'apprécier l'état d'avancement des projets et leur impact sur les finances de la commune. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'elle souhaite se faire accompagner par un cabinet extérieur afin de formaliser le PPI actuel, qu'elle juge cependant suffisant pour assurer le suivi des opérations, en vue d'une présentation en conseil municipal et l'instauration d'autorisations de programme²⁵ à l'horizon 2026 et sous l'égide de la nouvelle équipe municipale. La chambre prend acte de l'engagement de la commune.

3.2 Une légère dégradation de la capacité d'autofinancement (CAF) sur la période

La capacité d'autofinancement (CAF) brute tout comme la CAF nette se sont contractées au cours de la période sous revue, si l'on ne tient pas compte de l'année 2020 où elles furent toutes les deux négatives (- 0,49 M€ pour la CAF brute et - 1,67 pour la CAF nette). L'annuité en capital de la dette a globalement progressé sur la période, ce qui participe à l'érosion de la CAF, nette des annuités de capital.

²⁵ Le suivi en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) permet la mise en œuvre de projets d'investissement pluriannuels menés par la collectivité. Une autorisation de programme (AP) désigne une enveloppe budgétaire, votée en année N et consacrée à un projet d'investissement spécifique. Elle sera dépensée via des crédits de paiement (CP). Les crédits de paiement (CP) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour couvrir les engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

À compter de 2022, la CAF brute est à nouveau inférieure au seuil prudentiel de 15 % des produits de gestion, attestant de son amélioration. L'épargne brute par habitant, de l'ordre de 185 € en 2023, est parmi les plus faibles du département de Seine-Saint-Denis. Elle se situe en dessous des moyennes départementale et régionale (respectivement 249 €/hab. et 206 €/hab.).

Tableau n° 9 : Évolution de l'autofinancement

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion (A)	28,05	27,47	28,08	29,23	30,98	33,41
Charges de gestion (B)	23,81	27,57	23,40	25,40	26,72	28,19
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	4,2	- 0,1	4,68	3,83	4,26	5,21
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,1</i>	<i>- 0,4</i>	<i>16,7</i>	<i>13,1</i>	<i>13,8</i>	<i>15,6</i>
<i>+/- Résultat financier</i>	<i>- 0,21</i>	<i>- 0,39</i>	<i>- 0,35</i>	<i>- 0,34</i>	<i>- 0,37</i>	<i>- 0,33</i>
CAF brute	4,02	-0,49	4,31	3,49	3,9	4,9
<i>-Annuité en capital de la dette</i>	<i>- 0,98</i>	<i>- 1,17</i>	<i>- 1,39</i>	<i>- 1,6</i>	<i>- 1,55</i>	<i>- 0,53</i>
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
CAF nette ou disponible (C)	3,04	-1,67	2,92	1,89	2,35	4,36

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

En 2020, la commune a résilié de façon anticipée les emprunts structurés²⁶ préalablement souscrits. L'accord transactionnel conclu en 2020 entre la banque DEPFA et la commune²⁷ a conduit au paiement d'une indemnité de 3,8 M€. Ceci explique la CAF nette négative de la commune en 2020. La commune avait par ailleurs provisionné pendant 10 ans un montant de 6 M€. Cette opération n'a toutefois pas altéré le résultat de la section de fonctionnement de la commune comme l'illustre le tableau ci-après.

²⁶ Les emprunts structurés sont des prêts combinant dans un seul et même contrat un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés, dont les intérêts sont déterminés selon l'évolution d'un indice sous-jacent non standard[1] (taux de change, différentiel entre un taux long et un taux court, écart de valeur entre deux indices d'inflation, etc.) ou sont calculés selon des formules complexes pouvant être non linéaires de sorte que l'évolution des taux peut être plus que proportionnelle à celle de l'index lui-même (c'est notamment le cas des produits affectés de coefficients multiplicateurs). (Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/emprunt-structure-et-charte-gissler>).

²⁷ La commune avait signé deux contrats d'échange de taux d'intérêt en 2007 avec la banque DEFPA qui ont été contestés devant la justice. Le tribunal de grande instance de Paris a confirmé en 2016 que la banque avait manqué à son devoir de mise en garde lors de la signature des contrats, et refusé la demande d'action en nullité des contrats et leur résiliation.

Tableau n° 10 : Évolution du résultat de la section de fonctionnement

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute	4,02	- 0,49	4,31	3,49	3,9	4,9
-dotations nettes aux amortissement	0,61	0,73	8,25	0,97	0,97	1,05
-dotations nettes aux provisions	0,6	- 6	0	0,018	0,03	- 0,01
+quote-part des subventions d'investissement transférées	0	0	0,003	0,002	0,002	0
+neutralisation des amortissements, dépréciations et provisions	0	0	0	0	0	0
= résultat section de fonctionnement	2,8	4,77	3,49	2,56	2,93	3,85

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

3.3 Des produits de gestion en hausse

Les produits de gestion, qui s'élèvent à 30,98 M€ fin 2023, ont progressé de + 10,5 % sur la période sous revue (avec une évolution annuelle moyenne de – 0,4 % en euros constants). Les ressources fiscales représentent la principale source de financement (61 % en moyenne sur la période), lorsque les ressources institutionnelles et d'exploitation ne représentent respectivement que 13 % et 8 % des produits de gestion.

Les ressources fiscales propres ont significativement progressé pour atteindre 19,89 M€ en 2023 contre 16,06 M€ en 2019, en raison de l'augmentation des taux des impôts locaux en 2023 (+ 8 %) et de la revalorisation des bases locatives. L'année 2024, en revanche, voit les impôts locaux baisser.

Tableau n° 11 : Taux comparés de fiscalité locale

En %	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Commune de Neuilly-Plaisance						
Taxe d'habitation	25,11	25,11	25,11	25,11	27,12	26,87
Taxe foncière (bâti)	18,29	18,29	34,58	34,58	37,35	37
Taxe foncière (non bâti)	37,14	37,14	37,14	37,14	40,11	39,73
Taux moyens départementaux (année précédente)						
Taxe d'habitation	ND	26,12	26,22	27,85	27,91	28,93
Taxe foncière (bâti)	ND	21,90	22,61	38,76	39,40	40,76
Taxe foncière (non bâti)	ND	33,94	39,13	39,12	42,28	44,02
Taux moyens nationaux (année précédente)						
Taxe d'habitation	ND	20,05	19,93	20,56	21,54	21,98
Taxe foncière (bâti)	ND	23,35	23,46	39,40	39,52	40,14
Taxe foncière (non bâti)	ND	54,06	54,4	53,63	54,15	54,53

Source : Direction départementale des finances publiques de Seine-Saint-Denis – États 1259 et fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF)

La commune perçoit, au titre de la fiscalité reversée, l'attribution de compensation chaque année et, en 2020 et en 2023, la dotation de solidarité communautaire (0,21 M€ cumulés).

La hausse de la fiscalité reversée (+ 15,8 % en variation annuelle moyenne), dont l'attribution de compensation brute, qui a presque doublé entre 2019 et 2023 (passant de 2,9 M€ à 5,09 M€ à compter de 2021 à la suite du reversement par la Métropole du grand Paris (MGP) des produits de fiscalité « entreprises »), a été contrebalancée par la baisse des ressources institutionnelles à due concurrence (- 14,1 %). La commune estime la perte cumulée, liée à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, à 30,5 M€ sur 10 ans.

Les ressources d'exploitation, qui s'élèvent en moyenne à 2,26 M€ sur la période sont en recul (- 6,3 % variation annuelle moyenne en euros constants). Elles ne représentent que 8 % des produits de gestion et sont composées essentiellement des recettes d'exploitation des services publics locaux. Seules les recettes du domaine et celles provenant de la mise à disposition payante de personnels progressent légèrement, lorsque tous les autres postes de recettes baissent. Alors que les produits des services et du domaine représentent 165 €/hab. et 148 €/hab. au niveau de la strate départementale et régionale, ils ne représentent que 86 €/hab. pour la commune en 2023.

Tableau n° 12 : Évolution des produits de gestion

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation en % (2019-2024)	
							Annuelle moyenne en euros constants	Simple*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16,06	16,34	17,28	17,97	19,89	20,54	5,1	28
+ Fiscalité reversée	2,19	2,32	4,33	4,33	4,43	4,33	14,6	97,4
= Fiscalité totale (nette)	18,24	18,67	21,61	22,31	24,34	24,87	6,4	36,3
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	2,6	1,84	2,05	2,58	2,25	2,55	- 0,4	- 1,9
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7,2	6,95	4,41	4,34	4,4	5,98	- 3,6	- 16,9
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0		
= Produits de gestion	28,05	27,47	28,08	29,23	30,98	33,41	3,6	19,1

Source : CRC à partir des comptes de gestion (* la variation simple correspond à l'évolution entre 2019 et 2023)

3.4 Des charges en progression

3.4.1 Des charges à caractère général en forte hausse

Les charges de gestion représentent 1 287 € par habitant en 2023, soit un niveau inférieur à la moyenne départementale (1 708 €/hab.) et régionale (1 544 €/hab.). Elles ont progressé significativement à compter de 2022 et s'élèvent à 26,72 M€ fin 2023 contre 23,81 M€ en 2019, soit + 12,2 % sur la période (variation annuelle moyenne nulle). Deux postes de dépenses contribuent à cette augmentation, les charges à caractère général (+ 36,9 %) et les charges de personnel (+ 6,4 %). La commune présente un ratio de rigidité des charges structurelles²⁸ particulièrement élevé (62,3 % en moyenne sur la période) et supérieur aux moyennes départementale (57,23 %) et régionale (58,96 %).

Tableau n° 13 : Évolution des charges de gestion

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation en % (2019-2024)	
							Annuelle moyenne en euros constants	Simple*
Charges à caractère général	5,24	5,1	4,88	6,21	7,17	7,51	7,5%	43,4%
+ Charges de personnel	16,63	16,62	16,77	17,49	17,70	18,6	2,3%	11,9%
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	1,05	1,02	0,89	0,82	0,81	0,81	-5,0%	-22,7%
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	0,89	4,83	0,86	0,89	1,04	1,25	7,1%	40,8%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	0	0	0	0	0	0,43		
Charges de gestion	23,81	27,57	23,40	25,40	26,72	28,63	3,4%	18,4%

Source : CRC à partir des comptes de gestion (* la variation simple correspond à l'évolution entre 2019 et 2023)

Parmi les charges à caractère général, les achats, en particulier ceux liés au gaz et à l'électricité ainsi que les dépenses d'entretien et de réparations enregistrent la plus forte hausse, en raison d'un contexte inflationniste. Les autres postes de dépenses ont baissé. En réponse aux observations provisoires, la commune fait valoir à bon droit que les charges de gestion restent significativement inférieures à la moyenne départementale et régionale. Ainsi, le ratio de rigidité de charges structurelles élevé (charges de personnel, contributions obligatoires et charges d'intérêt) s'explique principalement par le faible niveau global de charges.

²⁸ Il s'agit du rapport entre le montant des dépenses incompressibles ou obligatoires (charges de personnel, contributions obligatoires, charges d'intérêt) et le montant des dépenses total de fonctionnement. Ce ratio permet d'appréhender les marges de manœuvre dont dispose ou non la collectivité.

Un changement d'imputation comptable conduisant la commune à comptabiliser des dépenses de réception (compte 623) et des frais de représentation (comptes 625 et 6257) au compte 618 (divers) a conduit à augmenter artificiellement ce poste de dépenses. La commune aurait procédé à ce changement d'imputation comptable à la demande du précédent comptable public. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'elle respectera les imputations comptables dès le budget primitif 2026, et que des virements de crédits seront effectués en 2025.

3.4.2 Des dépenses de personnel qui augmentent en dépit d'une baisse des effectifs

En augmentation de 11,9 % sur la période, les dépenses de personnel s'élèvent à 18,6 M€ en 2024 contre 16,63 M€ en 2019. Représentant 840 €/hab. en 2023, soit un niveau inférieur aux moyennes départementale et régionale (respectivement 963 €/hab. et 884 €/hab.), les charges de personnel rigidifient cependant le budget de la commune puisqu'elles représentent en 2023 65,31 % des dépenses de fonctionnement, lorsque les moyennes départementale et régionale sont respectivement de 56,36 % et 57,23 %.

Alors que la part de la rémunération des agents titulaires diminue (62,2 % des dépenses de rémunération en 2024 contre 68 % en 2019), celle des non titulaires progresse passant de 32 % en 2019 à 37,7 % en 2024. Les indemnités ne représentent qu'une part mineure dans la rémunération du personnel (2,43 % en moyenne sur la période).

Des mesures endogènes et exogènes expliquent le surcroît des dépenses de personnel à compter de 2021 : municipalisation de l'école de musique en 2021, mise en place du régime indemnitaire liée aux fonctions, aux sujétions, à l'expertise et à l'engagement professionnel (Rifseep), mesures nationales de revalorisation du point d'indice.

Tableau n° 14 : Évolution des dépenses de personnel

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation annuelle moyenne 2019-2024 (en %)	Variation totale 2019-2024 (en %)
Charges de personnel	16,63	16,61	16,77	17,49	17,69	18,6	2,3	11,9
dont rémunération du personnel titulaire	7,87	7,81	7,73	7,6	7,85	8,3	0,3	1,5
dont rémunération du personnel non titulaire	3,88	3,9	4,07	4,7	4,56	5,03	5,3	29,4

Source : CRC-IDF d'après les comptes de gestion de la commune

La diminution des effectifs de la commune n'a pas empêché la progression des dépenses de personnel.

Tableau n° 15 : Évolution des effectifs

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024 (en %)
<i>Emplois budgétaires</i>	575	587	506,67	535,98	505,8	508	- 12
<i>Équivalents temps pleins travaillés (ETPT)</i>	457,65	444	434	399,68	376,52	389,26	- 15
<i>dont titulaires</i>	256,5	266	283	234,56	248,67	236,17	- 8
<i>dont non titulaires</i>	201,15	172	168	163,62	127,85	153,09	- 24

Source : CRC-IDF d'après les comptes administratifs de la commune

3.5 L'investissement et son financement

3.5.1 Des dépenses d'équipement faibles

Les dépenses d'équipement cumulées sur la période se sont élevées à 28,9 M€. Bien qu'en progression, le niveau de dépenses d'équipement par habitant s'élevait à 257 € en 2023 et restait donc inférieur à la moyenne départementale (379 €/habitant) et régionale (395 €/habitant)²⁹. L'autofinancement couvre à plus de 71 % les dépenses d'équipement de la commune ; le solde a été financé par la mobilisation du fonds de roulement ou par de nouveaux emprunts. Selon la commune, la recherche plus importante de financements extérieurs, notamment auprès de l'État et de la MGP, s'est traduite par une hausse des recettes d'investissement à compter de 2022. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune fait valoir que plusieurs facteurs principalement conjoncturels expliqueraient son niveau de dépenses d'équipement inférieur aux moyennes, notamment un report ou un décalage des projets en raison des calendriers d'instruction des demandes de subvention auprès des différents financeurs publics, l'inflation des prix des matériaux à compter de 2022 et la vacance de poste du directeur des services techniques pendant un an. La chambre souligne cependant que ces explications, en dehors de la vacance du poste de directeur des services techniques, ne sont pas spécifiques à la commune.

²⁹ Fiches « analyse des équilibres financiers fondamentaux » (AEFF ; sources DGFIP).

Tableau n° 16 : Évolution des dépenses d'équipement et de leur financement

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumulé 2019-2024
CAF Brute	4,02	- 0,49	4,31	3,49	3,90	4,89	20,12
CAF nette	3,04	- 1,66	2,92	1,88	2,35	4,36	12,89
Total recettes d'investissement hors emprunt	1,35	1,57	0,97	3,40	2,21	2,63	12,13
Total financement propre disponible	4,39	-0,09	3,89	5,28	4,56	7	25,03
Dépenses d'équipement	3,7	2,99	5,59	4,47	5,41	6,73	28,89
Besoin de financement ou capacité de financement	0,65	- 3,13	- 1,85	0,48	- 1,26	0,096	- 5,014
Nouveaux emprunts de l'année			0,05		4		4,05
Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement net global	0,65	- 3,13	- 1,79	0,48	2,73	0,096	- 0,964

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

3.5.2 Une amélioration de la situation de la dette

L'encours de dette de la commune baisse en moyenne annuelle de 11,8 % pour atteindre 8,9 M€ en 2023 contre 14,7 M€ en 2019. Il représente 540 € par habitant fin 2023 soit un niveau inférieur à la moyenne départementale (1 056 €/hab.) et régionale (953 €/hab.). Fin 2023, un nouvel emprunt contracté par la commune a été placé sur des comptes à termes.

Au 1^{er} janvier 2024, la dette de la commune se composait de sept emprunts classés A1 selon la classification Gissler³⁰. Avec une capacité de désendettement³¹ de 2,9 années, la commune se situe bien en dessous du seuil prudentiel de 12 ans.

³⁰ La classification dite « Gissler » est issue d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite charte Gissler. Elle a pour objet de classer les produits structurés (emprunts) en fonction de leur niveau de risque auquel ils exposent l'emprunteur (sur une échelle de risque allant de A – le moins risqué- à E - le plus risqué.

³¹ La capacité de désendettement est un indicateur financier qui rapporte l'encours de dette sur le montant total de l'épargne brute.

Tableau n° 17 : Évolution de l'encours de la dette

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Encours de dettes du budget primitif au 1^{er} janvier</i>	14,69	13,71	11,81	10,47	8,75	11,36
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	0,97	1,17	1,39	1,6	1,55	0,53
<i>- Remboursements temporaires d'emprunts</i>	0	0	0	0	0	
<i>- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)</i>						
<i>+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)</i>	0	-0,7	0	0	0	
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	0	0	0,05	0	4	
= Encours de dette du budget primitif au 31 décembre	13,7	11,8	10,5	8,8	11,3	10,82
<i>- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles</i>	13,61	10,24	8,76	9,16	13,61	13,32
= Encours de dette du budget primitif net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	0,1	1,57	1,71	- 0,28	- 2,24	-2,49
Capacité de désendettement en année (Dette/CAF brute)	3,4	- 23,9	2,4	2,5	2,9	2,2

BA : Budget annexe - CCAS : Centre communal d'action sociale

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

3.6 La trésorerie

Le fonds de roulement de la commune s'est contracté au cours de la période sous revue mais représente 154,8 jours de fonctionnement fin 2023, soit un bon niveau, bien au-dessus des deux mois de fonctionnement, en raison de l'emprunt souscrit en fin de période. La trésorerie est également très élevée puisqu'elle représente fin 2023 183,3 jours de fonctionnement. La commune précise, en réponse aux observations provisoires, qu'elle optimise cette trésorerie depuis deux exercices en plaçant ses excédents sur des comptes à terme auprès du Trésor public.

Tableau n° 18 : Évolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

<i>Au 31 décembre en en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Fonds de roulement net global</i>	13,02	9,89	8,10	8,58	11,49	11,6
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	197,5	129	124,3	121,6	154,8	147,9
- Besoin en fonds de roulement global	- 0,58	- 0,34	- 0,65	- 0,57	- 2,11	- 1,71
<i>= Trésorerie nette</i>	13,6	10,24	8,76	9,16	13,61	13,32
En nombre de jours de charges courantes	206,4	133,5	134,4	129,8	183,3	169,9
<i>dont trésorerie active</i>	9,58	6,94	6,44	8,03	13,61	13,28
dont compte de trésorerie de rattachement	0	0	0	0	0	0
dont trésorerie passive	- 4,02	- 3,29	- 2,31	- 1,13	0	0

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

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La capacité de désendettement de la commune s'est améliorée entre 2019 et 2023 passant de 3,4 années à 2,9 années. Dans un contexte inflationniste, les charges de gestion de la commune ont progressé de 12 % au cours de la période sous revue, principalement en raison de deux postes de dépenses que sont les charges à caractère général et les dépenses de personnel. Les recettes ont progressé bien que moins rapidement que les charges.

Le niveau des dépenses des équipements est faible comparé aux moyennes régionale et départementale. La politique d'investissement n'est pas suivie dans un programme pluriannuel d'investissement, en dépit des projets identifiés par la commune et d'une politique de recherche de financements externes.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'organisation des services municipaux et de la fonction ressources humaines (RH)

La commune n'archive pas les différents organigrammes détaillant l'évolution des services municipaux. La principale évolution récente au cours de la période sous revue est le passage de trois directions générales adjointes (DGA) thématiques à deux. Fin 2024, la commune disposait, outre d'une cheffe de cabinet directement rattachée au maire, d'une DGS et de deux DGA thématiques. Une partie des services « support », notamment la direction des finances (DF) et la direction des ressources humaines (DRH), sont sous l'autorité de la DGS alors que la DGA « ressources et cohésion sociale » coordonne l'action d'autres services « support » tels que la direction des systèmes d'informations (DSI) ou la cellule des achats et des marchés publics (CAMP). Cette organisation ne garantit pas un fonctionnement optimal des services. En effet, le rattachement de la direction des finances et de la CAMP à deux autorités hiérarchiques différentes conduit à ce que le dialogue entre les deux services soit incomplet et à une approche parcellaire des achats (partie 5). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle n'envisageait pas de revoir la répartition des délégations entre les DGS et les DGA avant les élections municipales de 2026. Elle considère que l'organisation actuelle, complétée par des réunions régulières entre les DGS et les DGA, n'est pas de nature à avoir nui au bon fonctionnement des services des finances et des marchés. Alors qu'en moyenne 24 % des effectifs relève de la filière administrative au niveau des communes de la petite couronne³², au sein de la commune de Neuilly-Plaisance celle-ci représente seulement 16 % des effectifs totaux. Au regard des faiblesses identifiées dans le rapport de la chambre (cf. *infra*), un renforcement de la filière administrative participerait à rendre plus sûre la gestion de la commune notamment en matière de finances et d'achats.

La politique en matière de ressources humaines de la commune est en cours de structuration. La commune s'est dotée de lignes directrices de gestion, comprenant un volet relatif à la promotion et à la valorisation des parcours professionnels, qui précisent les règles de promotion et d'avancement de grade. La commune produit également les documents obligatoires tels que le rapport social unique ou celui sur la parité.

³² Rapport social unique 2022 Centre de gestion interdépartemental de la petite couronne de la région Île-de-France : bilan social 2022 - rsu carrousel.pdf.

La commune doit mener différents chantiers dont la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, qui en est à ses prémises, et d'un intranet. L'élaboration d'un plan pluriannuel de formation, commencée grâce au recrutement d'un chargé de formation en 2023, est en cours. La commune développe une politique d'attractivité et de qualité de vie au travail grâce à différentes actions, activités sportives pour les agents durant la pause méridienne, mise à disposition de vélos électriques afin d'inciter les agents à la mobilité « douce », désignation d'un mentor pour les nouveaux arrivants, autorisation d'absence pour « allaitement » ou pour « procréation médicalement assistée » (PMA)³³, la production d'un rapport d'étonnement, la possibilité pour les agents d'expérimenter un autre métier au sein de la commune grâce au dispositif « vis ma vie », ou encore la prise en charge à hauteur de 30 € de la cotisation à une complémentaire de santé (mutuelle), anticipant les évolutions législatives et règlementaires³⁴.

Elle indique engager une réflexion sur la mise en place d'une semaine de 4,5 jours à l'instar d'autres communes environnantes. Le télétravail est plafonné à un jour par semaine.

Les vacances de postes au sein de la DRH (trois postes vacants sur neuf) expliquent, selon la commune, la difficulté de mettre en place une politique des ressources humaines complète et formalisée.

4.2 Le temps de travail et les heures supplémentaires

Le temps de travail appliqué auparavant au sein de la commune était de 1 580 heures³⁵. Par délibération du 19 février 2021, et après avis favorable du comité technique, une nouvelle organisation du temps de travail a été instituée afin de se conformer aux textes³⁶ ; elle a progressivement été étendue à l'ensemble des personnels³⁷. Elle s'appuie depuis 2021 sur un suivi automatisé et n'appelle pas d'observations.

³³ Circulaire du 24 mars 2017 relative aux autorisations d'absence dans le cadre d'une PMA et en application de l'article L. 1225-16 du code du travail et de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique.

³⁴ Décret n° 2022-581 relatif aux garanties de protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des collectivités territoriales à leur financement et articles L. 827-1 à L. 827-12 du code général de la fonction publique.

³⁵ Soit 36 heures hebdomadaires, 27 jours de congés annuels, une journée du maire, ½ journée mi-carême, ½ journée mardi gras, 6 jours RTT, une journée d'ancienneté par tranche de 5 ans.

³⁶ Article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. « I.- Les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition ».

³⁷ Le service des soins infirmiers à domicile (SSIAD) est soumis au Rifseep depuis fin 2021.

Les heures supplémentaires font l'objet d'un suivi précis par les services de la commune. Ainsi, les heures supplémentaires prévisionnelles sont soumises à une autorisation préalable du chef du service concerné, visée par l'ensemble de la chaîne hiérarchique (DRH, DGS, autorité territoriale) et un rapprochement est fait entre le réalisé et le prévisionnel. Les mêmes niveaux de validation sont appliqués s'agissant du paiement ou de la récupération des heures supplémentaires.

Sont comptabilisées dans les heures supplémentaires celles qui sont réalisées par les agents le dimanche, jour de la tenue du marché, en tant que « voiturier », soit 93 agents sur la période pour un montant total de 0,092 M€, ou bien celles qui sont réalisées à l'occasion de différents événements organisés par la commune (fête de la rentrée, animation du centre-ville). Les agents se portent volontaires pour participer à ces actions. La commune qui propose le service « voiturier » le gère sous la forme d'un service public, puisqu'il est gratuit et financé par les contribuables (via les dépenses de personnel de la commune).

Tableau n° 19 : Évolution des heures supplémentaires

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Coût des heures supplémentaires (en €)</i>	603 132,13	376 415,03	422 573,32	395 085,37	358 822,81
<i>ETPT</i>	328,51	250,23	228,06	236,89	248,24
<i>ETP (sur la base d'une poste coûtant 40 000 € chargés)</i>	15,08	9,41	10,56	9,88	8,97

Source : CRC d'après les données de la commune

4.3 La nécessité de clarifier les critères d'attribution du complément indemnitaire annuel (CIA)

Le Rifseep³⁸ de la fonction publique de l'État devait être transposé dans la fonction publique territoriale au plus tard le 1^{er} janvier 2019. Il est appliqué par la commune depuis le 1^{er} février 2020³⁹, soit un an après la date-butoir, et comprend la part relative à l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise ainsi que celle relative au complément indemnitaire annuel (CIA). La délibération du 15 janvier 2020 qui l'instaure précise que « *le CIA est versé annuellement, trimestriellement ou mensuellement et proratisé en fonction du temps de travail* ». Si les collectivités territoriales sont libres de fixer les critères d'attribution du CIA conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁴⁰ et à l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique (CGFP)⁴¹, elles doivent néanmoins les préciser dans la délibération instituant ce régime indemnitaire.

³⁸ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

³⁹ Délibération du 15 janvier 2020.

⁴⁰ Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-727 du 13 juillet 2018 : « les collectivités locales demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts ».

⁴¹ « Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. »

L'examen des fichiers de paie et de dossiers d'agents ont mis en évidence l'existence de CIA autres que ceux adossés à l'évaluation des agents, dont les montants et les critères d'attribution ne sont ni connus ni précisés dans la délibération précitée, ou dans un document interne de gestion. La chambre a recensé près de 10 catégories différentes de CIA dans les fichiers de paie de la commune, aux objets et intitulés très divers. Sont ainsi attribués aux agents, un CIA « 100 % plaisir » en lien avec des animations promouvant la convivialité, la découverte et la gourmandise en centre-ville ; un CIA « cooptation », attribué à un agent ayant activement contribué au recrutement d'un candidat qualifié et performant, un CIA « mensuel », un CIA « évaluation », un CIA « félicitations », un CIA « études », un CIA « Buthiers », un CIA « Prime », un CIA « direction Frapié », un CIA « Champs ». Seul le dispositif de cooptation est mentionné dans le guide de la réussite à destination des agents de la commune. La chambre invite cette dernière à clarifier les critères d'attribution du CIA, qui à ce jour sont touffus et manquent de clarté, et formaliser un circuit de validation des attributions de ces CIA non rattachés à l'évaluation professionnelle. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune, sans nier les constats de la chambre, souligne que l'attribution des CIA incriminés ne relève en rien de décisions arbitraires du maire ; elle indique, sans préciser les délais, que les critères d'attribution du CIA feront l'objet d'une délibération du conseil municipal. Dans l'attente de cette délibération, la chambre maintient sa recommandation.

Recommandation régularité 3 : Conformément à l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique (CGFP), fixer par délibération les critères d'attribution du complément indemnitaire annuel.

4.4 Les collaborateurs de cabinet

Les emplois de collaborateurs de cabinet sont soumis aux dispositions des articles L. 333-1 à 10 du CGFP et du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, qui fixent le nombre d'emplois de collaborateurs de cabinet pouvant exercer dans les communes, ainsi que les règles concernant leur recrutement, leur rémunération et le régime des incompatibilités. L'article 10 du décret précité fixe à deux au maximum le nombre de collaborateurs de cabinet dans une commune dont la population est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants. Le conseil municipal a décidé de créer deux emplois de collaborateurs de cabinet, un directeur de cabinet⁴² et une collaboratrice de cabinet⁴³. Concernant la directrice de l'évènementiel, agent de catégorie C, seul un arrêté la détachant dans l'emploi de collaborateur a été transmis, qui ne précise pas les modalités de rémunération de cette collaboratrice. Or, cet agent occupe un emploi administratif permanent qui ne peut être pourvu par un collaborateur de cabinet aux termes de l'article deux dudit décret qui dispose que « *la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent* ».

⁴² Délibération n° 2008.03.29 portant création d'un poste de directeur de cabinet en remplacement d'un poste de chef de cabinet.

⁴³ Délibération n° 2010.09.92 portant création d'un emploi de collaborateur de cabinet.

D'après les données issues des fichiers de paie et l'organigramme transmis par la commune, 13 agents sont rattachés au cabinet du maire (hors équipiers) dont deux disposent d'un contrat de collaborateur de cabinet (cf. *supra*). Les autres agents relèvent soit de la direction de la communication (quatre emplois permanents), soit de la direction de l'évènementiel (quatre emplois permanents dont la directrice de l'évènementiel sur un emploi de collaborateur de cabinet) ; sont concernés également une assistante de direction, une chargée de mission sur la participation citoyenne et un agent de catégorie A dénommé à tort, d'après la commune, « collaborateur de cabinet ». En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'un nouveau projet d'organigramme a été présenté au comité social territorial au mois de mai 2025, afin de se conformer aux observations de la chambre et de clarifier le rattachement des agents sur emplois permanents. La commune indique en outre que l'intitulé de l'emploi de catégorie A dénommé à tort « collaborateur de cabinet », avait été modifié et dénommé « chargé de communication interne et institutionnelle ».

Afin de se prémunir contre un risque de requalification des emplois permanents en emplois de collaborateur par le juge administratif⁴⁴ et éviter un dépassement du plafond réglementaire de collaborateurs, la commune doit rattacher les agents susvisés soit à la direction de la communication, soit à celle de l'évènementiel, ainsi que les autres agent dont les postes ne répondent pas à la définition d'un emploi de collaborateur de cabinet, à la DGS. Elle doit également mettre fin au contrat de collaborateur de cabinet de la directrice de l'évènementiel. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'elle s'attacherait à clarifier la situation administrative de l'intéressée dans les meilleurs délais.

4.5 La situation des agents non titulaires réalisant des vacations

Les agents non titulaires représentent 33,9 % des effectifs fin 2023, ils occupent soit des emplois permanents soit des emplois non permanents. Des agents appelés « équipiers », près de 35 sur la période pour 0,224 M€ de charges, qui participent à des opérations dites « évènementielles », reçoivent des instructions de la direction de l'évènementiel mais dans les fichiers de paie sont rattachés au cabinet du maire. Ils sont recrutés sur le fondement de l'article L. 332-14 du CGFP⁴⁵. Les contrats et missions de ces agents non titulaires appellent les observations suivantes :

⁴⁴ Cour Administrative d'Appel de Lyon, 29 juin 2004, n° 98LY01726 ; CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française, n° 329237.

⁴⁵ « Par dérogation à la règle énoncée à l'article L. 311-1, pour des besoins de continuité du service, des agents contractuels territoriaux peuvent être recrutés pour occuper des emplois permanents des collectivités et établissements afin de faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire territorial, sous réserve que cette vacance ait donné lieu aux formalités prévues à l'article L. 313-4. Le contrat de ces agents est conclu pour une durée déterminée dans la limite d'un an. Le contrat peut être prolongé dans la limite d'une durée totale de deux ans si, au terme de la durée mentionnée au deuxième alinéa, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi concerné par un fonctionnaire n'a pu aboutir. »

Tout d'abord, les mentions obligatoires au sens de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale⁴⁶, telle que la durée du temps de travail, sont absentes.

De surcroît, le recours aux textes susmentionnés relatif aux recrutements d'agents non titulaires n'est pas fondé. En effet, les missions que réalisent ces agents sont des vacations puisqu'ils accomplissent des tâches précises et ponctuelles⁴⁷. Leur rémunération devrait dès lors être calculée sur la base d'un taux horaire de vacation, et non en référence à un indice brut de la fonction publique. En outre, ils ne peuvent bénéficier des dispositions applicables aux agents non titulaires de la fonction publique (indemnité de résidence, congés payés, etc.). La commune doit mettre fin à ces recrutements sur les fondements l'article L. 332-14 du CGFP. En outre le conseil municipal, doit avant tout recrutement de vacataire, se prononcer sur les conditions dans lesquelles ils seront recrutés, et, en particulier sur le taux horaire des vacations. À la suite du contrôle conduit par la chambre, le conseil municipal a adopté le 21 mai 2025 une délibération autorisant le recrutement de vacataires et fixant un taux horaire de vacation, afin de se conformer aux observations de la chambre.

4.6 Les avantages en nature

Fin 2023, 17 logements pour nécessité absolue de service (NAS) étaient recensés. Ils sont attribués à des gardiens d'école ou d'équipements publics. Les délibérations prises par la commune en matière de logement de fonction fixent une liste des logements. Cette situation n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 721-1 du CGFP, qui disposent qu'une délibération doit fixer la liste des emplois, ouvrant droit à l'attribution d'une concession de logement par NAS et à la signature de conventions d'occupation précaire. La commune doit mettre fin à cette irrégularité et se conformer à la réglementation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle se conformerait à la réglementation en soumettant une délibération à l'assemblée délibérante fixant la liste des emplois.

D'autres agents bénéficient d'avantages en nature, tels que la directrice générale des services qui dispose d'un véhicule de fonction⁴⁸ et certains agents travaillant auprès de l'hôtel du *Choucas* qui bénéficient de repas gratuits. S'agissant de ces derniers, aucune délibération à ce jour ne précise les conditions d'attribution de cet avantage en nature, alors que près d'une trentaine d'agents en ont bénéficié ; leur contrat ne le précise pas non plus. Cette situation doit être régularisée dans les meilleurs délais. La commune doit mettre fin à cette irrégularité et se conformer à la réglementation. À la suite du contrôle de la chambre, la commune a indiqué qu'elle soumettrait à son assemblée délibérante un projet de délibération, fixant les modalités d'attribution des avantages en nature au personnel communal.

⁴⁶ « Le contrat précise l'identité des parties, l'adresse de l'agent et de l'employeur, sa date d'effet, sa durée, l'emploi occupé, la catégorie hiérarchique dont l'emploi relève, telle qu'elle est définie à l'article L. 411-2 du même code. Il mentionne aussi le ou les lieux d'exercice des fonctions ou, à défaut de lieu fixe ou principal, l'indication selon laquelle les fonctions sont exercées sur plusieurs lieux ainsi que, lorsque les fonctions sont exercées à l'étranger, la mention du ou des États où elles sont assurées. Ce contrat précise également les conditions d'emploi ainsi que les droits et obligations de l'agent. Il mentionne en outre le montant de sa rémunération, en précisant chacun de ses éléments constitutifs, sa périodicité ainsi que ses modalités de versement. »

⁴⁷ Article 1^{er} du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale : « Les dispositions du présent décret ne sont toutefois pas applicables aux agents engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés ».

⁴⁸ Délibération régulièrement renouvelée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune dispose des documents obligatoires en matière de ressources humaines (lignes directrices de gestion, rapport social unique, dossier unique d'évaluation des risques professionnels, etc.). À ce jour, la politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) reste à formaliser, tout comme la modernisation des outils RH à être engagée (intranet).

Les heures supplémentaires font l'objet d'un suivi précis par les services de la commune. Celle-ci doit s'assurer que les vacataires ne sont recrutés que pour des tâches précises, ponctuelles et limitées à l'exécution d'actes déterminés. Les critères d'éligibilité du complément indemnitaire annuel (CIA) doivent être plus clairs et encadrés par une délibération.

5 LES ACHATS

5.1 Une fonction achat à renforcer

5.1.1 Une fonction faiblement outillée

La cellule des achats et des marchés publics (CAMP), composée de trois agents, intervient dans la procédure de passation des marchés publics et des concessions à partir de 40 000 € HT, et dans le contrôle de leur exécution (avenant, sous-traitance, pénalités, éventuellement contrôle des révisions de prix, etc.), pour le compte de la commune et du centre communal d'action sociale (CCAS), en cas de groupement de commandes⁴⁹. En deçà de ce seuil, les services prescripteurs sont responsables de la passation des marchés.

La commune ne dispose pas de nomenclature des achats lui permettant de contrôler la bonne computation des seuils. Aucun guide de la commande publique ni aucune fiche de procédure ne formalisent les procédures de passation des marchés publics. En outre, les outils mis en place sont incomplets, comme en atteste le tableau recensant les marchés, utilisé par la commune et élaboré spécifiquement pour les besoins de l'instruction⁵⁰.

⁴⁹ Délibération du 1^{er} juillet 2020 portant approbation de la convention de groupement de commande entre la commune de Neuilly-sur-Marne et le CCAS modifiée par la délibération du 20 octobre 2021.

⁵⁰ Toutes les délégations de service public ne sont pas recensées dans le tableau ; les marchés issus des groupements ou centrales d'achat ne sont pas identifiés ; la mention de l'infructuosité des marchés le cas échéant, est absente.

Bien que non obligatoires, ces outils participeraient à sécuriser les achats de la commune et à améliorer la performance des achats. Les vacances de postes et les rotations d'effectifs au sein de la CAMP génèrent des risques à la fois juridiques et financiers. La chambre constate certains progrès en fin de période, tels qu'un recours accru aux groupements d'achat pour certaines prestations, et la diminution du nombre de procédures grâce à la passation de marchés pluriannuels. À la suite du contrôle mené par la chambre, la commune a fait part de sa volonté d'engager une démarche de formalisation des règles relatives à la commande publique et d'information des agents, auprès de l'ensemble de ses services. Une nomenclature des achats en cours de rédaction, des formations ainsi qu'une information de l'ensemble des services sur les marchés publics conclus par la commune devraient compléter ce dispositif. La chambre prend acte de l'engagement de la commune.

5.1.2 Un niveau élevé d'achats hors marché

D'après les données transmises par la commune, 255 marchés ont été conclus sous la période sous-revue, dont plus de 49 % de marchés à procédure adaptée (Mapa) et 32,1 % de marchés conclus en procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence.

La commune recourt à des groupements de commande et à des centrales d'achat. Elle adhère au syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec)⁵¹, pour des prestations d'électricité, ainsi qu'à sa centrale d'achat dénommée SIPP'n'CO pour des prestations de téléphonie, de réseaux internet et de vidéosurveillance⁵², pour lesquelles elle a passé une convention en août 2020⁵³. Elle adhère également au syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif),⁵⁴ pour les prestations de gaz et à la centrale d'achat de la région Île-de-France⁵⁵ pour des prestations de location et de maintenance de copieurs. De même, elle effectue, auprès de l'union des groupements d'achats publics (UGAP), des achats, principalement des locations de batteries pour les véhicules électriques (plus de 77 % des commandes soit 42 700 €). La commune a indiqué ne pas avoir de transactions ou de contentieux en cours concernant les marchés.

⁵¹ Le Sipperec est un syndicat mixte ouvert créé originellement pour la gestion de la distribution d'électricité pour le compte des communes. Aujourd'hui, ses compétences s'étendent aux réseaux de communication électronique et aux services de communication audiovisuelle, au développement des énergies renouvelables, aux systèmes d'information géographique, à l'éclairage public, aux infrastructures de charge.

⁵² La commune a souscrit au bouquet 3 (Téléphonie fixe et mobile), au bouquet 4 (réseaux internet et infrastructures et au bouquet 5 (services numériques d'aménagement de l'espace urbain (vidéoprotection, contrôle d'accès, etc.).

⁵³ Délibération n° 2020.07.77 du 1^{er} juillet 2020.

⁵⁴ Le Sigeif a été créé en 1904 pour le gaz (55 communes) et étend sa compétence à l'électricité en 1994 (150 communes). En 2004, avec l'ouverture des marchés d'énergie à la concurrence, il crée un groupement d'achat public de gaz (172 communes) ; en 2014, il étend ses compétences à la transition énergétique suivant un principe du syndicat à la « carte » (184 communes). Il compte aujourd'hui 189 collectivités.

⁵⁵ Convention de novembre 2022.

Tableau n° 20 : Répartition des procédures

<i>Procédure</i>	Nombre
<i>Appel d'offres</i>	24
<i>Groupement et centrale achat</i>	19
<i>Délégation de service public</i>	1
<i>Marché à procédure adaptée</i>	124
<i>Marché subséquent</i>	4
<i>Procédure avec négociation</i>	1
<i>Procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence (gré à gré)</i>	82
Total	255

Source : CRC d'après la liste des marchés fournie par la commune

La chambre utilise l'expression « hors marché » pour désigner les achats, pour lesquels la commune n'a pas procédé à une mise en concurrence publique spécifique, ni recouru à une procédure formalisée, telle que celles prévues par le code de la commande publique. Ces achats peuvent être réguliers dans les cas prévus par le code, notamment lorsque le volume d'achats est faible. À l'inverse, le terme de « marché » vise les achats qui ont fait l'objet d'une publicité adaptée, ou d'une procédure définie par le code. La commune n'a pas été en mesure d'identifier la part des achats « hors marchés ». La chambre estime que les achats « hors marché » sont en moyenne de 38 % sur la période sous revue, ce qui s'avère élevé. Ce taux s'explique en partie par le défaut de rattachement de certaines dépenses à un marché existant, et l'absence de suivi de la computation des seuils par la CAMP et la direction des finances. En outre, la commune apprécie à tort le seuil des achats récurrents inférieurs à 40 000 € HT sur une année et non sur la base de la durée d'un marché pluriannuel, ce qui revient à contourner les règles de la commande publique. En réponse aux observations provisoires, la commune s'engage, sans préciser de délai, à se mettre en conformité avec les exigences du code de la commande publique sur ce plan.

Tableau n° 21 : Part des dépenses hors marchés

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
<i>011 Charges à caractère général</i>	4 484 693	4 541 997	4 109 061	5 610 260	6 324 908	5 014 184
<i>Achats hors marché HT</i>	1 611 911	1 651 977	1 594 453	2 100 543	2 294 943	1 850 765
Part des achats HM (en %)	36	36	39	37	36	37
<i>020 Immobilisations incorporelles</i>	113 296	168 045	148 460	238 750	293 487	192 408
<i>21 Immobilisations corporelles</i>	2 071 677	1 682 688	3 084 393	1 556 352	2 904 634	2 259 949
<i>23 Immobilisations en cours</i>	294 405	36 973	5 649		74 959	102 996
<i>Achats hors marché HT</i>	695 375	763 846	1 734 366	808 003	1 176 609	1 035 640
Part des achats HM (en %)	28	40	54	45	36	41
<i>Achats hors marché HT)</i>	2 307 286	2 415 823	3 328 818	2 908 546	3 471 551	2 886 405
Part des achats HM (en %)	33	38	45	39	36	38

Source : CRC d'après le fichier des engagements de la commune

La moitié des marchés recensés sont inférieurs à 40 000 € HT (128 sur 255). Une grande autonomie est accordée aux services prescripteurs dans la gestion de leurs achats. Aucun recensement des besoins sur des segments d'achats similaires, pour éviter la multiplicité des commandes et s'assurer du respect des seuils de procédures, n'est réalisé, ni par la direction des finances ni par la CAMP.

Tableau n° 22 : Répartition des marchés par montant

Montant (en € HT)	Nombre
<40 000	120
de 40 000 à 90 000	25
de 90 000 au seuil formalisé	59
> au seuil formalisé	48
Non indiqué	3
Total	255

Source : CRC d'après le tableau des marchés fourni par la commune

La mise en place d'une nomenclature des achats, ainsi qu'un suivi coordonné des achats entre la direction des finances et la CAMP, permettraient à la commune de contrôler la computation des seuils et de mieux piloter ses achats.

Recommandation régularité 4 : Se conformer aux dispositions des articles L. 2111-1 et R. 2121-1 à R. 2121-9 du code de la commande publique (CCP) en appréciant le seuil des 40 000 € HT pour les achats récurrents sur plusieurs années.

Recommandation performance 2 : Afin de s'assurer de la computation des seuils, se doter d'une nomenclature des achats.

5.1.3 Une prise en compte de l'achat durable à poursuivre

La commune n'a pas développé une approche globale et formalisée de l'achat durable dans le cadre de la commande publique. Cependant, plusieurs actions témoignent d'une volonté de prendre en compte ces problématiques, et de se conformer aux dispositions réglementaires en vigueur. Ainsi, en matière de lutte contre le gaspillage et de promotion de l'économie circulaire, dite loi AGECS⁵⁶, la commune a remporté un appel à projet organisé par la Métropole du grand Paris (MGP) sur l'économie circulaire, pour deux projets, la réhabilitation de la ferme Terrisse⁵⁷ et la rénovation de la piscine municipale. Dans les documents de consultation, le poids des critères environnementaux semble néanmoins faible. Pour l'avenir les critères environnementaux pourraient être renforcés.

⁵⁶ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

⁵⁷ Ancienne vacherie témoignant du passé agricole de la commune de Neuilly-Plaisance, cette ferme sera réhabilitée pour être transformée en bureaux pour les services municipaux.

En outre, pour le comblement des carrières du parc des coteaux d'Avron, la commune a signé un partenariat avec la société des grands projets, en vue de réutiliser les déblais⁵⁸ issus du chantier de la ligne 15 du métro. Enfin, en lien avec la MGP, un projet de solarisation de plusieurs bâtiments, soit en autoconsommation, soit pour la location de toitures est à l'étude. Par ailleurs, la commune s'est inscrite dans une démarche de remplacement de ses véhicules thermiques, à ce jour 36,2 % de son parc automobile est constitué de voitures électriques.

La commune respecte les obligations issues des lois n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire, et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite loi Égalim), et n° 2021-1104 du 22 août 2021 « climat et résilience », en particulier dans le cadre de la DSP relative à la restauration collective. Ses dispositions contractuelles prévoient que le prestataire est tenu, au 1^{er} janvier 2022, de livrer des repas préparés avec des produits issus de l'agriculture française et locale, dont 20 % issus de l'agriculture biologique, et une information précise, inscrite dans le rapport du délégataire, est transmise à la commune. Afin de s'assurer du respect des obligations contractuelles du délégataire, la commune se fait accompagner par un prestataire de services.

La commune applique des critères environnementaux lorsque l'objet des marchés s'y prête. C'est le cas pour la gestion des déchets, celle de la flotte automobile, le respect des taux de matières recyclables dans les produits, le caractère inoffensif ou non polluant des produits, ou encore l'utilisation de matériaux dans les bâtiments respectant la réglementation thermique. Elle poursuit aussi ces objectifs environnementaux par le biais des centrales d'achats, qui appliquent elles-mêmes des règles en matière d'achat durable dans leurs marchés.

Si la commune ne dispose d'aucun guide ou document formalisant cette prise en compte de l'achat durable et qu'elle n'est pas tenue de rédiger un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER)⁵⁹, elle pourrait toutefois s'appuyer sur la chargée de mission « développement durable » pour diffuser et sensibiliser les acheteurs publics à ces enjeux. Cette démarche serait cohérente avec la politique municipale conduite, comme l'illustrent notamment les nombreuses actions de sensibilisation au développement durable et la présence du site Natura 2000 du parc des coteaux d'Avron.

⁵⁸ La terre récupérée devra être propre et compatible avec le site Natura 2000.

⁵⁹ Instaurés par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et complétés par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Depuis le 1^{er} janvier 2023, les collectivités, dont le montant total annuel des achats est supérieur à 50 M€ HT (contre 100 M€ auparavant), doivent adopter un SPASER.

5.2 Les délégations de service public

5.2.1 Le suivi des délégations de service public

Au sein de la commune, quatre services publics locaux sont gérés en délégation de service public. La commune a respecté les obligations réglementaires qui encadrent les DSP, s'agissant de la présentation à l'assemblée délibérante des rapports des délégataires, prévue à l'article L. 3131-5 du CCP⁶⁰, même si, au cours de la période, les rapports sont présentés tardivement ; de même la commission consultative des services publics locaux (CCSPL)⁶¹ est consultée avant toute passation de délégation de service public⁶².

Cependant, les rapports des délégataires sont incomplets au sens des R. 2234-1 et R. 2234-2 du CCP (annexe n° 4) et la CCSPL ne présente aucun état des travaux réalisés au cours de l'année précédente. La commune doit se conformer aux dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT et des articles R. 2234-1 et R. 2234-2 du CCP. À la suite du contrôle de la chambre, la commune se propose de rappeler, par voie de courrier, aux délégataires, leurs obligations s'agissant de leur rapport annuel. S'agissant en particulier de la DSP de l'hôtel *Le Choucas*, l'article IV 1.3 du contrat de DSP détaille les informations que l'annexe doit comprendre à savoir : « *un compte-rendu technique, le nombre et les catégories de personnes reçues dans l'établissement, la durée des séjours, la fréquentation par type de publics et par origine géographique de la clientèle, l'âge de la clientèle, les statistiques de fréquentation des diverses activités de l'établissement, le nombre et les qualifications des personnel, les éventuelles modifications de l'organisation du service public, etc.)* ». Les données sur la clientèle transmises à la commune par la direction du *Choucas* ne respectent pas les dispositions de l'article IV 1.3 du contrat, et ne permettent pas à la commune de suivre et d'avoir une connaissance fine de la clientèle. La commune a indiqué qu'elle adressera un courrier à ce sujet au titulaire de cette DSP dans les meilleurs délais. La chambre prend acte de l'engagement de la commune et l'invite à poursuivre et à renforcer le contrôle qu'elle exerce sur ses délégataires en leur demandant des informations plus complètes.

Recommandation régularité 5 : S'assurer du respect des dispositions des articles R. 2234-1 et R. 2234-2 du code de la commande publique (CCP) s'agissant du contenu des rapports des délégataires.

⁶⁰ « Le concessionnaire produit chaque année un rapport comportant notamment les comptes, retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. Lorsque la gestion d'un service public est concédée, y compris dans le cas prévu à l'article L. 1121-4, ce rapport permet en outre aux autorités concédantes d'apprécier les conditions d'exécution du service public ».

⁶¹ Dispositions de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales.

⁶² Article L. 1411.1-4 du CGCT.

5.2.2 La délégation de service public de l'hôtel *Le Choucas* : des risques importants de gestion

5.2.2.1 Des durées de concession trop courtes

Propriétaire de l'hôtel *Le Choucas* se situant sur la commune de Sixt-Fer-à-Cheval (département de la Haute-Savoie) depuis 1976, la commune de Neuilly-Plaisance développe une politique d'accompagnement aux classes de découvertes (en général une dizaine par an), ainsi que des séjours en colonies de vacances destinés en priorité aux jeunes de la commune. Les associations et les habitants de la commune peuvent également profiter d'un tarif préférentiel pour leurs séjours. La commune s'appuie sur une délégation de service public dont le titulaire est la société d'économie mixte Neuilly Plaisance Interactions (NPIA)⁶³.

L'activité de la DSP est déficitaire en moyenne de 0,064 M€ chaque année entre 2019 et 2022. Le détail de la fréquentation est insuffisamment suivi, tant par le titulaire de la DSP que par la commune.

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion avait relevé le rôle de la SEM, dont la commune est actionnaire majoritaire, dans des opérations d'urbanisme (zone d'aménagement concerté-ZAC). Le transfert de la compétence d'aménagement à la MGP et aux EPT, à la suite de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, a conduit la commune à modifier l'objet social de la SEM. Ainsi, depuis la modification des statuts de la SEM NPIA en 2018, son objet social porte uniquement sur : « *l'exploitation et la gestion du centre de vacances -hôtel dénommé Le Choucas ; toute autre activité d'intérêt général, à l'exclusion de toute activité d'aménagement, d'une manière générale, elle pourra accomplir tous actes ou toutes opérations de nature financière, commerciale, industrielle, mobilière ou immobilière pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptible d'en faciliter la réalisation* ». La SEM NPIA ne pouvait, en raison de son objet social et jusqu'à la modification des statuts intervenue en 2018⁶⁴, être titulaire de la convention d'affermage conclue en 1994.

Prenant la suite de cette convention, la SEM est chargée de la gestion du *Choucas* dans le cadre d'un contrat de concession conclu en 2017 pour une durée initiale de quatre ans, puis de deux ans à l'issue d'une nouvelle procédure. Aux termes du contrat, le concessionnaire est « *chargé de l'exploitation de l'établissement, dans l'intérêt du développement de l'accueil prioritairement de scolaires et autres publics de la ville de Neuilly-Plaisance ou d'autres publics dans le respect de l'ordre public, des bonnes mœurs et de la qualité des lieux [...]* l'objectif est d'optimiser le taux de remplissage de l'hôtel afin d'envisager un résultat excédentaire d'au moins 35 000 € ». La commune s'est interrogée sur la pérennité de cette DSP, raison pour laquelle des contrats de courte durée ont été conclus en fin de période, après remise en concurrence. La commune justifie la courte durée des contrats en fin de période en raison de l'incertitude quant à la pérennité de cette DSP. Plusieurs options se présentent, reprendre en régie cette DSP, cesser cette activité ou renouveler la DSP.

⁶³ Capital social de 228 673,53 €.

⁶⁴ Les statuts de la SEM NPIA ont été modifiés par l'assemblée générale extraordinaire du 17 décembre 2018, l'objet social est désormais : « *l'exploitation et la gestion du centre de vacances -hôtel dénommé Le Choucas ; toute autre activité d'intérêt général, à l'exclusion de toute activité d'aménagement, d'une manière générale, elle pourra accomplir tous actes ou toutes opérations de nature financière, commerciale, industrielle, mobilière ou immobilière pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptible d'en faciliter la réalisation* ».

À l'occasion de la dernière passation, une seule candidature, celle de la SEM NPIA, a été déposée. La chambre considère que la durée du contrat de concession était insuffisante et ne garantissait pas le respect des principes énoncés à l'article L3 du code de la commande publique⁶⁵, ce qui a pu fausser la concurrence. Si l'avis d'appel à la concurrence avait porté sur une DSP d'une durée de six ans et non de quatre, comme en 2017, ou de deux ans (comme en 2023), d'autres candidats auraient peut-être été intéressés. En tout état de cause, une durée de deux ans pour un tel contrat est trop courte, compte tenu des risques liés à l'exploitation du service.

5.2.2.2 Des mises à disposition irrégulières

Le code général de la fonction publique permet la mise à disposition d'un fonctionnaire dans certaines conditions, au bénéfice notamment des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes. Elle doit faire l'objet d'une convention de mise à disposition et donne lieu à remboursement (article L 512-15 pour les fonctionnaires territoriaux). Il peut être dérogé à cette dernière règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre, ou qui lui est rattaché, ce qui n'est pas le cas de la SEM NPIA.

En ce qui concerne les agents contractuels de la fonction publique territoriale, aux termes de l'article 35-1 du décret n°88-145 du 15 février 1988, seuls les agents disposant d'un contrat à durée indéterminée peuvent être mis à disposition et une convention de mise à disposition doit également être signée⁶⁶. La mise à disposition donne lieu à remboursement. Toutefois, il peut être dérogé à cette règle, conformément à une décision prise par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public administratif gestionnaire⁶⁷.

⁶⁵ Article L. 3 : « Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »

⁶⁶ La mise à disposition ne peut intervenir qu'après signature d'une convention passée entre l'administration gestionnaire et l'organisme d'accueil. Cette convention définit notamment la durée de la mise à disposition, les conditions de son renouvellement, la nature et le niveau des activités exercées par l'agent, ses conditions d'emploi et les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités. Elle prévoit également, le cas échéant, les modalités de remboursement, par l'organisme d'accueil, de la rémunération perçue par l'agent.

⁶⁷ À l'exception de la mise à disposition auprès d'un établissement public rattaché à l'établissement public de coopération intercommunale dont la collectivité ou l'établissement public administratif est membre.

La commune a rémunéré une centaine d'agents sur la période, majoritairement non titulaires⁶⁸ (agent territorial d'animation et adjoint technique territorial), qui exercent des missions d'entretien ou d'animation à l'année dans l'hôtel *Le Choucas* pour un montant annuel moyen de 0,203 M€. Ces emplois relèvent de la catégorie des emplois permanents⁶⁹ et non permanents⁷⁰. Les agents non permanents sont recrutés sur le fondement des articles L. 332-23-2⁷¹ du CGFP. Aucun ne dispose d'un contrat à durée indéterminée et ne pouvait donc être mis à disposition de la SEM. La commune a modifié récemment sa pratique en adoptant, par délibération, la possibilité de recruter des agents d'animation dans le cadre d'un contrat d'engagement éducatif, mais ces agents restent non permanents.

Dans le processus de recrutement, la direction de l'hôtel procède aux entretiens de recrutement et propose les candidatures à la DRH de la commune, qui rédige les contrats de travail. Les évaluations, lorsqu'elles sont réalisées, le sont par la direction de l'hôtel (un contrôle d'un échantillon de dossiers administratifs a mis en évidence l'absence d'évaluation des agents du *Choucas*).

Or, alors que les agents de la commune participent à l'année aux activités du *Choucas* quels que soient les « clients », la SEM NPIA ne rembourse qu'une partie des rémunérations des agents de la commune, sur la base d'une quote-part calculée en fonction du nombre de nuitées réservées par la commune pour les classes dites transplantées, ou les séjours périscolaires (colonies de vacances), en moyenne à hauteur de 0,036 M€. Le reste à charge pour la commune s'élèverait à 0,835 M€ sur la période.

Tableau n° 23 : Évolution du montant du remboursement des personnels communaux travaillant au *Choucas*

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Montant remboursé par la SEM NPIA au titre des MAD	34 150,98	38 663,50	34 909,64	37 738,58	35 897,76	181 360,46
Montant des rémunérations payées par la commune aux agents travaillant au <i>Choucas</i>	273 337,19	165 305,32	121 670,24	218 161,82	238 213	1 016 687,87
Reste à charge de la commune	- 239 186,51	- 126 641,82	- 86 760,60	- 180 423,24	- 202 315,24	- 835 327,41

Source : d'après les fichiers de mandats et les fichiers de paie

⁶⁸ Deux agents titulaires sont affectés au *Choucas*.

⁶⁹ Sont considérés comme emplois permanents les emplois qui correspondent à une activité normale et habituelle de l'administration.

⁷⁰ Sont considérés comme emplois non permanents les emplois qui ne correspondent pas à activité normale et habituelle de l'administration.

⁷¹ « Les collectivités et établissements mentionnés aux articles L. 4 et L. 5 peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à : 1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de 12 mois ;

2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de 6 mois.

Le contrat peut être renouvelé dans la limite de sa durée maximale au cours d'une période de 18 mois consécutifs s'il est conclu au titre du 1° et de 12 mois consécutifs s'il est conclu au titre du 2° . »

Le montant du remboursement par la SEM NPIA correspond peu ou prou au montant de la redevance prévue dans le contrat de concession (en cas de résultat bénéficiaire, une redevance de 35 000 € doit être versée à la commune). Considérant que la SEM NPIA bénéficie, pour l'exécution de la DSP, du personnel de la commune mis à sa disposition à temps plein, elle doit rembourser à la commune l'intégralité des charges de personnel engagées à son profit.

La situation des agents communaux doit être clarifiée, d'autant plus qu'il existe déjà des contentieux touchant au paiement des heures supplémentaires des agents d'animation.

Un autre élément confirme la confusion des moyens entre ceux de la commune et ceux de la SEM. Comptant cinq agents, la SEM s'appuie sur les services administratifs de la commune, qu'il s'agisse de la DGS pour le secrétariat de la SEM, ou encore de la cellule des achats et des marchés publics (CAMP) pour la publication d'appels publics à concurrence ou du suivi des marchés. La commune doit mettre fin à cette situation irrégulière de mise à disposition de ses personnels pour le compte de la SEM en dehors de tout cadre conventionnel.

D'un point de vue comptable, les fichiers de mandats et de recettes montrent que la commune utilisait les mauvais tiers pour payer ou émettre un titre de recettes ; elle facture ainsi directement au *Choucas* et non à la SEM NPIA les frais des séjours de classes transplantées et des colonies, alors qu'elle émet un titre de recettes à l'encontre de la NPIA, qui est bien le titulaire de la DSP, pour le remboursement des rémunérations. Le relevé d'identité bancaire (RIB) utilisé est le même dans les deux cas.

Enfin aucune disposition des documents relatifs à la procédure de passation du contrat de DSP, (règlement de consultation, cahier des charges) ne précise ni que des personnels de la commune participent à l'activité de l'hôtel, ni les conditions de remboursement de leur rémunération. Le contrat de concession actuellement en vigueur jusqu'au 30 novembre 2025 l'évoque de façon indirecte dans son article III.1 selon lequel le concessionnaire « *recrute en quantité et en qualité le personnel nécessaire à la parfaite exécution de ses missions et au bon fonctionnement de l'établissement. Il assure la gestion et la rémunération de son personnel sous réserve des personnels pris en charge par la ville* ». Cette absence d'information est de nature à avoir faussé la concurrence.

Les conditions de passation du contrat de concession, si la commune envisage de poursuivre son activité hôtelière sous la forme d'une DSP, devront être améliorées afin de garantir le respect des principes de la commande publique, en informant les candidats potentiels lors du renouvellement de la DSP, des moyens humains mis à disposition par la commune, dès les documents de consultation et dans le contrat de concession lui-même. La commune a indiqué que le conseil municipal a approuvé par délibération du 19 mars 2025 le principe d'une concession de service public pour l'exploitation de l'hôtel « le Choucas », l'actuelle DSP prenant fin le 30 novembre 2025. Elle a également précisé qu'en fonction de l'aboutissement de sa réflexion, ce mode de gestion serait susceptible d'évoluer.

Outre le suivi insuffisant par la commune de la DSP elle-même, aucun rapport retraçant l'activité de la SEM NPAI n'a été présenté au conseil municipal en dehors du seul rapport du délégataire. Or, la commune doit soumettre à l'assemblée délibérante un rapport des mandataires élus, conformément aux articles L. 1524-5 et D. 1524-7 du CGCT. Si un rapport relatif à l'exploitation du *Choucas* est présenté au conseil d'administration de la SEM NPIA, celui-ci n'est pas porté à la connaissance de l'assemblée délibérante de la commune et ne détaille pas le bilan de la SEM. La chambre prend acte de l'engagement de la commune de présenter au conseil municipal le rapport des mandataires élus.

Recommandation régularité 6 : Conformément aux articles L. 1524-5 et D. 1524-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), soumettre à l'assemblée délibérante le rapport des mandataires élus.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Afin de sécuriser les achats de la commune, le renforcement du service qui en est chargé doit être engagé, en particulier pour mieux gérer les achats de faibles montants. Un suivi partagé des achats, en particulier ceux dits « hors marchés », que la chambre estime à 38 % du total des marchés en moyenne sur la période, doit être mis en place de façon conjointe entre la cellule des achats et des marchés publics (CAMP) et la direction des finances. La commune est encouragée à se doter d'une nomenclature des achats pour s'assurer de la correcte computation des seuils.

S'il n'existe pas une stratégie formalisée en bonne et due forme des achats durables, ces enjeux sont cependant pris en compte dans différents marchés conclus par la commune ainsi que dans les achats réalisés dans le cadre de groupements de commande.

Le suivi des délégations de service public doit être amélioré s'agissant en particulier du contenu des rapports des délégataires.

La gestion d'une délégation de service public par la société d'économie mixte Neuilly-Plaisance Interactions (SEM NPIA), dont la commune est actionnaire principal, doit être revue rapidement car elle est porteuse de nombreux risques tant financiers que juridiques.

En outre, le suivi que la commune exerce sur cette DSP doit être renforcé afin d'exercer un réel contrôle sur le délégataire. La commune doit mettre un terme à la situation irrégulière de mises à disposition des agents municipaux pour le compte de la SEM NPIA, et à la confusion des moyens entre ceux de la commune et ceux de la SEM.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire des sigles	48
Annexe n° 2. Régies de recettes liées aux services publics locaux.....	49
Annexe n° 3. Fiabilité comptable et financière	50
Annexe n° 4. Les délégations de service public.....	53

Annexe n° 1. Glossaire des sigles

Sigles	Définitions
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CAMP	Cellule des achats et marchés publics
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCP	Code de la commande publique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CIA	Complément indemnitaire annuel
CMASC	Centre municipal d'action sportive et culturelle
CRC	Chambre régionale des comptes
DGS	Direction générale des services
DRH	Direction des ressources humaines
DSP	Délégation de service public
EPT	Établissement public territorial
ETPT	Équivalent(s) temps plein(s) travaillé(s)
GPGE	Grand Paris Grand Est
IDF	Île-de-France
MGP	Métropole du grand Paris
NAS	Nécessité absolue de service
NPIA	Neuilly-Plaisance Interactions
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire liée aux fonctions, aux sujétions, à l'expertise et à l'engagement professionnel
SEM	Société d'économie mixte
Sipperec	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication
SPL	Services publics locaux

Annexe n° 2. Régies de recettes liées aux services publics locaux**Dépassement du seuil autorisé de l'encaisse de trois régies de recettes**

Régie de recettes pour l'année 2023 (en €)			
N ° pièce	"enfance" - seuil d'encaisse 40 000 €	"centre municipal santé" seuil d'encaisse 500 €	"séjours" seuil d'encaisse 12 000 €
414	46 047,55		
845	49 558,65		
1160	101 130,40		
2052	66 604,40		
2299	56 246,45		
2722	45 509,95		
2717		712,56	
2718		691,30	
2719		558,99	
227			16 457,90
899			14 887,69
2201			15 572,40

CRC d'après le fichier des titres de recettes

Annexe n° 3. Fiabilité comptable et financière

Tableau n° 1 : Taux d'exécution en fonctionnement

	FONCTIONNEMENT (RÉEL)						
Dépenses (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne 2019-2024
Prévisions (P)	30 818 926,89	36 742 833,79	30 767 999,08	29 655 406,77	32 729 886,56	33 511 708,21	
Mandats émis (R)	25 827 684,61	28 853 202,29	24 781 154,96	26 653 766,53	27 965 376,21	29 492 254,76	
dont charges rattachées (compris dans les mandats émis)	403 323,82	270 738,34	414 755,36	502 005,09	863 562,17	594 458,69	
En % taux R/P	84	79	81	90	85	88	84
	FONCTIONNEMENT (RÉEL)						
Recettes (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne 2019-2024
Prévisions (P)	28 230 888,00	34 195 758,00	28 119 564,00	28 310 631,00	30 610 875,00	30 959 576,00	
Titres émis (R)	29 725 725,52	34 570 626,99	29 104 406,87	30 426 257,85	31 864 858,91	34 404 802,99	
dont produits rattachés (compris dans les titres émis)	23 938,70	128 705,11	103 261,70	151 474,45	0,00	0,00	
En % Taux R/P	105	101	104	107	104	111	105

Source : CRC d'après les budgets primitifs et comptes administratifs

Tableau n° 2 : Taux d'exécution en investissement

	INVESTISSEMENT (RÉEL)						
Dépenses (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne 2019-2024
Prévisions (P)	7 951 116,57	8 251 953,78	11 491 017,70	13 881 889,70	13 310 164,99	16 005 117,19	
Mandats émis (R)	4 780 027,22	4 237 219,92	7 222 921,80	6 433 941,30	7 445 333,19	7 477 625,60	
dont restes à réaliser de l'exercice n-1 compris dans les prévisions de l'exercice n	1 597 326,57	1 453 583,78	2 001 947,70	2 528 000,70	3 677 401,47	7 577 827,62	
En % taux R/P	60	51	63	46	56	47	54
Recettes (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne 2019-2024
Prévisions (P)	5 091 470,38	6 235 350,77	7 642 752,74	11 655 973,56	7 383 160,00	9 732 383,66	
Titres émis (R)	2 639 277,80	4 029 439,20	4 683 216,32	7 837 208,52	6 973 186,75	5 325 407,49	
dont Restes à réaliser de l'exercice n-1 compris dans les prévisions de l'exercice n)	53 375,00	18 361,00	0,00	0,00	4 000 000,00	1 843 918,00	
En % Taux R/P	52	65	61	67	94	55	66

Source : CRC d'après les budgets primitifs et comptes administratifs

Tableau n° 3 : Impact des décisions modificatives en dépenses d'investissement (en €)

Dépenses investissement	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prévisions (P)	7 951 116,57	8 251 953,78	11 491 017,70	13 881 889,70	13 310 164,99	16 005 117,19
Crédits ouverts au CA	7 951 116,57	8 257 853,78	11 580 517,70	13 936 489,70	13 807 911,15	17 306 617,19
Écart	0,00	5 900,00	89 500,00	54 600,00	497 746,16	1 301 500,00

Source : CRC d'après les budgets primitifs et comptes administratifs

Tableau n° 4 : Impact des décisions modificatives en recettes d'investissement (en €)

Recettes investissement	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prévisions (P)	5 091 470,38	6 235 350,77	7 642 752,74	11 655 973,56	7 383 160,00	9 732 383,66
Crédits ouverts au CA	5 091 470,38	6 235 350,77	7 732 252,74	11 710 573,56	7 870 060,00	9 733 883,66
Écart	0,00	0,00	89 500,00	54 600,00	486 900,00	1 500,00

Source : CRC d'après les budgets primitifs et comptes administratifs

Tableau n° 5 : Concordance entre le compte de gestion et le compte administratif des charges rattachées

au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023
Charges CA	403 323,82	270 738,34	414 755,36	502 005,09	863 562,17
Charges Compte de gestion (CG)	403 323,82	270 738,34	414 755,36	502 005,09	863 562,17
dont compte 408	403 324	211 078	414 755	500 618	704 567
dont compte 4486		59 660	0	0	157 420
dont compte 4686				1 387	1 575
Écart	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : d'après les comptes de gestion et compte administratif

Tableau n° 6 : Concordance entre le compte de gestion et le compte administratif des produits rattachés

au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023
Produits CA	23 938,70	128 705,11	103 261,70	151 474,45	0,00
Produits CG	23 939	128 706	103 262	151 474	0
dont compte 418	23 939	126 654	103 262	151 474	0
dont compte 4687	0	2 052	0		
Écart	0,00	- 0,50	0,00	0,00	0,00

Source : d'après les comptes de gestion et compte administratif

Tableau n° 7 : Évolution des créances contentieuses

Solde au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2019 (en %)
4116	55 903	18 561	15 252	9 468	14 722	- 74
4146	80 855	34 952	20 704	40 031	45 209	- 44
46726	37 753	32 033	32 397	19 855	19 906	- 47
Total	174 510	85 546	68 352	69 353	79 837	- 54

Source : comptes de gestion

Tableau n° 8 : Évolution des provisions pour dépréciation des créances

Solde au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023
4911	0	0	0	18 472	21 704

Source : comptes de gestion

Tableau n° 9 : Évolution des créances admises en non-valeur

Solde au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023
6541	0	48 562	1 170	21 855	3 907
6542	0	24 694	0	0	0

Source : comptes de gestion

Tableau n° 10 : Évolution des créances amiables

Solde au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2019 (en %)
4111	42 147	27 068	29 133	139 624	142 848	239
4141	33 900	44 070	24 537	24 100	28 890	- 15
46721	12 410	6 295	20 797	2 695	44 351	257
Total	88 457	77 434	74 467	166 420	216 089	144

Source : comptes de gestion

Tableau n° 11 : Évolution des recettes à régulariser

Solde au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	Au 11/12/2024
471	224 264	296 373	431 081	169 206	1 276 315	93 253,27

Source : comptes de gestion et données du comptable public

Tableau n° 12 : Évolution des dépenses à régulariser

Solde au 31/12 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023
472	4 072	- 58 115	- 58 109	- 87 021	298 601

Source : comptes de gestion

Annexe n° 4. Les délégations de service public

Conformité des rapports des délégataires avec les dispositions des articles R. 2234-1 et R. 2234-2 du code de la commande publique

	Rapport 2022 <i>Le Choucas</i> (Titulaire SEM NPIA)	Rapport 2022 restauration (Titulaire Sodexo)	Rapport 2022 gestion et exploitation des parkings (Titulaire Indigo)	Rapport 2022 marchés d'approvisionnement (Titulaire Loiseau marchés)
<i>Compte annuel de résultat d'exploitation du marché</i>				
<i>Présentation des méthodes et des éléments de calcul économique retenus pour la détermination des produits et des charges d'exploitation</i>				
<i>Un état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du marché et le tableau d'amortissement de ce patrimoine</i>				
<i>Un compte—rendu de la situation des autres biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage, de l'équipement ou du bien immatériel objet du marché mis en comparaison le cas échéant avec les tableaux relatifs à l'amortissement et au renouvellement de ces biens</i>				
<i>Un état des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année</i>				
<i>Les engagements à incidences financières liés au marché et nécessaires à la continuité du service public</i>				
<i>Les ratios annuels de rentabilité économique et de rentabilité interne du projet ainsi que la répartition entre le coût des fonds propres et le cout de la dette afférents au financement des biens et activités objets du marché</i>				

Légende : Blanc : ne s'applique pas à la DSP ; vert : conforme ; orange : conformité partielle ; rouge : non conforme

Source : CRC d'après les rapports des délégataires 2022

**RÉPONSE DE
MONSIEUR CHRISTIAN DEMUYNCK,
MAIRE DE NEUILLY-PLAISANCE (*)**

(*) 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.

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E
M A I R I E D E N E U I L L Y - P L A I S A N C E
L I B E R T É . É G A L I T É . F R A T E R N I T É



Monsieur le Président

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France

6 cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77 315 Marne-la-Vallée Cedex

CHRISTIAN DEMUYNCK

Neuilly-Plaisance, le 15 septembre 2025

MAIRE DE NEUILLY-PLAISANCE

VICE-PRÉSIDENT GRAND PARIS - GRAND EST

CONSEILLER MÉTROPOLITAIN

ANCIEN DÉPUTÉ ET SÉNATEUR

Monsieur le Président,

Je fais suite à votre courrier du 8 août dernier, par lequel vous m'avez notifié le rapport d'observations définitives consacré au contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Neuilly-Plaisance pour les exercices 2019 et suivants.

A titre liminaire, j'entends remercier par la présente les magistrats et vérificateurs pour les échanges constructifs que nous avons pu avoir, ainsi que les services municipaux de la Ville qui ont été très mobilisés par ce contrôle et qui ont su être réactifs en dépit de leur charge de travail et des délais relativement contraints de réponse, notamment en période estivale.

La Chambre n'a pas manqué de mettre en exergue le panel important de services publics locaux présents à Neuilly-Plaisance, ainsi que le bon taux de recouvrement permis par un suivi sérieux des services, constituant, selon vos termes, la « *preuve d'une bonne gestion* ».

S'agissant des tarifs, j'ai tout à fait conscience qu'ils sont loin du coût de revient réel des services, qui s'avèrent inapplicables pour la majorité d'entre eux (pour la piscine par exemple, cela reviendrait à plus de 25 euros l'entrée). C'est donc sciemment que nos tarifs des services publics locaux sont bas, pour permettre au plus grand nombre d'y accéder en dépit d'une conjoncture nationale complexe et des classes moyennes toujours plus taxées, ce que la municipalité refuse d'appliquer à Neuilly-Plaisance.

Vous notez d'ailleurs que les fréquentations de nos services publics, et donc *de facto* nos recettes, augmentent sur la période, répondant ainsi aux besoins du plus grand nombre d'administrés tout en veillant à la bonne gestion du budget communal.

Vous mettez en exergue le faible degré d'intégration de la Ville dans l'intercommunalité, ce que je ne peux que saluer. En effet, même s'ils sont dotés de personnels compétents et consciencieux, la nature même de ces deux intercommunalités, Grand Paris Grand Est et la Métropole du Grand Paris, participe au « millefeuille administratif », source de dépenses supplémentaires pour un résultat moins performant, pour Neuilly-Plaisance tout du moins.

6 rue du Général de Gaulle

93360 Neuilly-Plaisance

Tél. : 01 43 00 96 16

Fax : 01 43 00 42 80

Courriel :

contact@mairie-neuillyplaisance.com

(Tous les courriers doivent être
adressés impersonnellement à
Monsieur le Maire)

Concernant la qualité financière et budgétaire, nous sommes ravis de vos conclusions relatives au bon encadrement de nos préparations et exécutions budgétaires, en dépit de l'absence de la direction des finances, et ce durant deux années consécutives. Nous avons pris acte de vos recommandations concernant l'actif immobilisé et la mise à jour de l'inventaire, via le renouvellement de contrat du chargé de mission M57, dorénavant dédié à cette mission.

Concernant les réalisations budgétaires sur la période, la crise inflationniste de 2022 touchant tous nos contrats et fournitures, alliée aux augmentations annuelles non prévisibles et imposées par l'Etat du point d'indice des agents sur 3 années consécutives, et à l'augmentation des cotisations patronales CNRACL pour l'année 2025, sont autant de facteurs explicatifs des augmentations de charges, non compensées en recettes par le prescripteur qu'est l'Etat. La Ville a choisi de privilégier les économies structurelles en supprimant des postes mais en rémunérant mieux les agents restants, notamment les catégories C. La Ville a également entamé une politique de rénovation énergétique depuis 2022 (bâtiments, véhicules électriques, cours Oasis, contrat de performance énergétique pour ses chaudières et son éclairage public, protection des îlots verts, désimperméabilisation des sols, etc), afin de diminuer ses consommations de fluides, et par là même son empreinte carbone.

Enfin, concernant notre capacité de désendettement, celle-ci est retombée à 2,19 ans en 2024, soit l'une des plus basses du département, en dépit des investissements conséquents lancés depuis 2024 (rénovation et extension de la piscine municipale, réhabilitation de la ferme Terrisse, création d'un city stade, aménagement de la « venelle des senteurs », etc) et financés à plus de 71% en autofinancement. Aussi, la collectivité investit sans s'endetter grâce aux économies réalisées depuis 5 ans et aux subventions obtenues auprès de différentes collectivités et de l'Etat. Le PPI a pu ainsi être suivi et réalisé, même s'il n'a pas fait l'objet d'un vote formel en conseil municipal.

Concernant la gestion des ressources humaines, la Chambre estime qu'il manque des agents dans la filière administrative. Je ne partage pas ce point de vue, la problématique est surtout de réussir à pourvoir les postes vacants par des agents compétents dans les domaines des marchés publics et des finances publiques, alors que certains de ces postes sont restés plusieurs mois, voire plusieurs années, vacants ou mal pourvus. On ne peut nous souligner une masse salariale importante et nous suggérer en parallèle d'embaucher davantage de personnel. La pénurie d'agents compétents est un phénomène et une problématique nationale pour les collectivités, comme peuvent en témoigner les nombreux articles à ce sujet dans la presse spécialisée (*la Gazette des communes* notamment) ou tout simplement les Maires des villes avoisinantes. La rémunération encadrée des agents, bien inférieure à celle du secteur privé, est un frein majeur à l'embauche depuis la crise du covid, constat partagé par tous mes collègues Maires, quelle que soit leur sensibilité politique.

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E
M A I R I E D E N E U I L L Y - P L A I S A N C E
L I B E R T É . É G A L I T É . F R A T E R N I T É

Raison pour laquelle la Ville déploie ses efforts pour être plus attractive via sa politique de qualité de vie au travail (télétravail, activités sportives et culturelles gratuites à la pause méridienne, prise en charge de la mutuelle au double du plancher légal, tout comme la prise en charge de la prévoyance, prise en charge de séance d'ostéopathie et de suivi psychologique, ASA allaitement, PMA, mise en place des mentors et des cafés RH, possibilité d'effectuer des heures supplémentaires, etc), ce qui peut notamment expliquer une hausse des charges en la matière.

De nombreuses formations sont également proposées : en 2024, plus de 244 agents ont bénéficié de 528 formations, représentant un total de 869 journées.

Des améliorations complémentaires sont en cours de réflexion, notamment la révision du RIFSEEP et la création d'un intranet pour une meilleure communication auprès des agents.

Les derniers points soulignés par la Chambre en matière de ressources humaines et non traités à ce stade (CIA et avantage en nature) feront quant à eux l'objet de délibérations dans les mois à venir.

En matière de commande publique, outre la tableau de suivi mis en place il y a une dizaine d'année, le service a engagé un travail pour la création d'une nomenclature des achats.

Enfin, concernant l'Hôtel Le Choucas, souhaitant tout mettre en œuvre pour conserver l'équipement tout en veillant à prendre en considération les recommandations de la Chambre, une analyse de sa structure juridique a été lancée.

Dans cette perspective, au terme de cette analyse, il a été décidé une étude portant sur la possibilité de le reprendre en régie, le conseil municipal allant être invité à se prononcer d'ici la fin de l'année afin de tenir compte de l'expiration prochaine du contrat de délégation de service public.

Ceci étant précisé, au terme du contrôle diligenté par la Chambre, la Ville ne peut ainsi que se féliciter de la large prise en considération des observations qu'elle a pu formuler et de la tonalité globalement positive du rapport dans sa version définitive.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération.

Christian DEMUYNCK

Maire





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>