



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNE DE PUTEAUX
(92)

Cahier n° 1 : Contrôle de la gestion

Exercices 2013 et suivants

Observations
délibérées le 12 Décembre 2019

AVANT-PROPOS

Les observations et recommandations formulées par la chambre régionale des comptes auprès des ordonnateurs des collectivités territoriales ou des représentants légaux des organismes contrôlés font l'objet d'une procédure contradictoire qui leur permet de faire connaître leur analyse et de présenter leurs observations.

Dès lors, la divulgation, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire en application de l'article L. 241-6 du code des juridictions financières, serait préjudiciable au bon déroulement de la procédure et à la bonne information des citoyens par la chambre régionale des comptes.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	7
OBSERVATIONS	8
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	8
2 PRESENTATION DE LA COMMUNE DE PUTEAUX	9
2.1 Présentation synthétique.....	9
2.2 Caractéristiques géographiques et urbanistiques.....	9
2.2.1 Emplacement géographique	9
2.2.2 Les transports en commun.....	10
2.2.3 Les projets d'aménagement	10
2.3 Caractéristiques démographiques et sociales	11
2.3.1 Démographie	11
2.3.2 Revenus et emploi	11
2.4 Spécificités de gestion et pratique de l'intercommunalité.....	11
2.4.1 Une gestion quasi exclusivement en régie.....	11
2.4.2 Les compétences transférées à POLD et la pratique de l'intercommunalité	12
3 LE SUIVI DES DERNIERES RECOMMANDATIONS	12
4 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	13
4.1 La qualité de l'information financière et budgétaire.....	13
4.1.1 L'information présentée lors des débats d'orientation budgétaire (DOB)	13
4.1.2 Les procédures et les prévisions budgétaires.....	14
4.1.3 Prise en compte et sincérité des restes à réaliser	16
4.1.4 Les annexes obligatoires et les informations générales	17
4.2 La qualité et la fiabilité de l'information comptable.....	17
4.2.1 L'analyse du bilan	17
4.2.2 L'analyse du compte de résultat	22
4.3 La fonction financière et comptable.....	22
4.3.1 Les documents budgétaires et financiers	22
4.3.2 Le délai global de paiement.....	22
4.3.3 Le suivi des régies	23
4.4 Synthèse sur la qualité de l'information financière.....	23
5 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE.....	24
5.1 Analyse de la section de fonctionnement.....	24
5.1.1 Les produits de fonctionnement	24
5.1.2 Les charges de fonctionnement	29
5.1.3 L'autofinancement.....	33
5.2 Analyse de la section d'investissement.....	34
5.2.1 L'évolution des dépenses d'investissement.....	34
5.2.2 Les ressources propres.....	35
5.2.3 Le financement des investissements.....	35
5.3 Appréciation générale sur la situation financière de la commune.....	36

6	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	37
6.1	L'évolution des effectifs	37
6.1.1	Les effectifs sur emplois permanents	37
6.1.2	Les effectifs sur emplois non permanents	41
6.2	Le temps de travail.....	43
6.2.1	La durée annuelle du temps de travail	43
6.2.2	Les heures supplémentaires	45
6.2.3	L'absentéisme.....	48
6.3	Le régime indemnitaire	49
6.3.1	Les problèmes du dispositif actuel	49
6.3.2	Les différentes primes et leur fondement juridique	50
6.3.3	Un accord Parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR) qui reste à finaliser	51
6.4	Les avantages en nature	51
6.4.1	Les logements de fonction.....	51
6.4.2	Les véhicules de service	52
6.5	La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)	53
6.5.1	Les outils de pilotage des ressources humaines (RH)	53
6.5.2	Les actions en cours.....	54
6.6	Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines	54
7	LA COMMANDE PUBLIQUE	54
7.1	L'organisation actuelle de la commande publique.....	55
7.1.1	La direction de la commande publique : positionnement, composition et rôle	55
7.1.2	La répartition des rôles entre la DCP et les services opérationnels	55
7.1.3	Le suivi des marchés.....	57
7.1.4	Les améliorations possibles de l'organisation de la commande publique	58
7.1.5	Une mutualisation de plus en plus développée.....	58
7.2	Les marchés passés par la commune.....	60
7.2.1	État des lieux des marchés passés.....	60
7.2.2	Les marchés analysés.....	60
7.3	Appréciation générale sur la commande publique	61
8	LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE	62
8.1	Une politique active volontairement expansionniste	62
8.1.1	Les équipements culturels communaux.....	62
8.1.2	Le mode de gestion et l'organisation.....	63
8.2	Une information au conseil municipal satisfaisante.....	63
8.3	Des moyens financiers importants au service d'une politique culturelle correctement pilotée ..	64
8.3.1	Données chiffrées et fiabilité.....	64
8.3.2	L'analyse des dépenses culturelles	66
8.3.3	Une politique tarifaire attractive pour les citoyens.....	66
8.3.4	Une politique tarifaire en partie corrélée aux coûts des activités	67
8.3.5	La recherche de financements annexes.....	67
8.4	Les résultats de cette politique	68
8.4.1	Les objectifs de la politique culturelle.....	68
8.4.2	La mesure des objectifs par la fréquentation et le nombre d'adhérents et les enquêtes de satisfaction.....	68

8.4.3	Une activité soutenue mais inégale	69
8.5	Synthèse sur la politique culturelle	70
ANNEXES	71

SYNTHÈSE

Située dans le département des Hauts-de-Seine, à l'ouest de Paris, la commune de Puteaux comptait près de 45 000 habitants en 2015. Grâce au quartier de la Défense, les activités tertiaires y sont particulièrement développées et Puteaux se situe parmi les communes les plus riches de France. La part des ménages imposés fiscalement s'établit à 73 % contre 71 % au niveau départemental et 64 % au niveau national. Le taux de pauvreté (11,6 %) est inférieur à la moyenne départementale (12,4 %) et nationale (14,3 %).

Par ailleurs, la commune a fait le choix d'exercer la quasi-totalité de ses compétences en régie et a très peu recouru aux délégations de service public (DSP). Cela se traduit par une organisation spécifique et des effectifs sensiblement plus importants que dans les communes de la même strate démographique.

Une information budgétaire et comptable de qualité

Les informations portées à la connaissance de l'assemblée délibérante à travers les débats d'orientation budgétaire (DOB), les rapports qui les accompagnent et les annexes du compte administratif, sont complètes et de bonne qualité. La commune doit néanmoins renforcer la présentation de la partie prospective des rapports d'orientation budgétaire en particulier sur les dépenses de personnel et sur la situation financière.

La tenue des comptes de la commune de Puteaux ne présente pas d'anomalie majeure en termes de fiabilité. Cependant, quelques points doivent être améliorés notamment en matière d'immobilisations et de provisionnement des risques.

La commune a mis en place de nombreuses actions pour améliorer la fonction financière et comptable avec notamment l'adoption d'un règlement budgétaire et financier et la signature d'une convention de partenariat avec le comptable public.

Des marges d'amélioration demeurent encore en matière de contrôle des régies et de gestion des délais de paiement des fournisseurs par les services de la commune.

Une situation financière structurellement saine

La situation financière de la commune de Puteaux est structurellement saine. En effet, les charges à caractère général ont enregistré une baisse de 13,5 % entre 2013 et 2017, alors que les produits ont augmenté de près de 26 %. La capacité d'autofinancement (CAF) est positive sur toute la période. Elle représente, en moyenne, 25 % du financement de la commune. L'encours de la dette financière est nul. La trésorerie atteint un niveau très élevé (252 jours de charges courantes à la fin 2017).

Cette situation s'explique par un environnement socio-économique très favorable qui dynamise la fiscalité professionnelle et la fiscalité locale. La commune dispose ainsi des ressources nécessaires pour réaliser de nombreux investissements (250 M€ entre 2013 et 2017) sans recourir à l'emprunt et sans puiser dans le fonds de roulement.

Une gestion des ressources humaines maîtrisée avec cependant des irrégularités à corriger

Les ressources humaines constituent un enjeu majeur pour la commune notamment en raison du poids de la masse salariale qui représente 48 % des charges de fonctionnement. Les dépenses de personnel sont en moyenne deux fois supérieures à celles des communes de la même strate démographique notamment en raison du poids des services gérés en régie.

Durant la période sous revue, grâce à des efforts de réorganisation, la commune a maîtrisé la croissance de ses effectifs et de sa masse salariale. Le temps de travail est conforme à la durée annuelle légale et le régime indemnitaire est maîtrisé. La commune a également mis en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) qui a contribué au déploiement des réorganisations.

Cependant, le régime indemnitaire est ancien et complexe. Il n'a pas évolué depuis 2013. La commune n'a pas mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), obligatoire depuis 2017.

Des heures supplémentaires sont effectuées au-delà des plafonds réglementaires et l'absentéisme reste élevé malgré les actions mises en place par la commune.

Certains arrêtés municipaux sont obsolètes (attribution de logements) ou incomplets (recrutement des emplois fonctionnels).

Enfin, la sécurité juridique de certains recrutements de contractuels est fragilisée par des avis de vacances de poste postérieurs à la date de recrutement ainsi que par des durées d'embauche supérieures aux durées maximales prévues par les textes.

Une organisation de la commande publique adaptée qui limite les risques

L'organisation de la commande publique est en partie déconcentrée. Les marchés inférieurs à 25 000 € HT sont passés directement par les services acheteurs. Pour ces marchés, la commune laisse un rôle important aux services opérationnels. La direction de la commande publique est associée à la procédure de passation uniquement si elle est sollicitée. Ces marchés sont portés à sa connaissance *a posteriori* lors des discussions budgétaires. Pour les marchés au-delà de 25 000 € HT, la chaîne de décision est répartie entre les services acheteurs et la direction de la commande publique.

La commune a mis en place des procédures décrites dans des guides sur les achats et marchés, des outils de suivi et un contrôle interne. Ces éléments, encore améliorables, contribuent à la sécurisation des processus de la commande publique et limitent les zones de risques.

Une politique culturelle riche et diversifiée respectueuse des limites budgétaires

La commune déploie une politique culturelle dynamique à travers de nombreux équipements et une offre d'activités diversifiée favorisant l'accès du plus grand nombre.

Pour autant, elle n'a pas renoncé à développer une politique tarifaire visant à optimiser le taux de couverture des dépenses. Ainsi, elle a mis en place une tarification horaire des activités tenant compte des coûts des matières premières et de l'enseignement. Elle a également défini le prix des places en partie en fonction du coût d'achat des spectacles. Enfin, la commune développe les recettes accessoires comme la location des équipements culturels pour limiter leur coût sur le budget général.

Des enquêtes de satisfaction sont menées auprès du public des médiathèques. Elles pourraient être étendues aux autres activités artistiques proposées par la commune.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les rappels au droit sont les suivants :

- Rappel au droit n° 1 : Respecter le délai global de paiement de 30 jours conformément aux dispositions réglementaires..... 23
- Rappel au droit n° 2 : Limiter strictement à une durée maximale de deux ans les recrutements au titre de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et publier les avis de vacance de poste avant tout recrutement ou proposition de renouvellement de contrat..... 41
- Rappel au droit n° 3 : Supprimer les jours d'ancienneté octroyés irrégulièrement..... 44
- Rappel au droit n° 4 : Limiter strictement les heures supplémentaires effectuées aux contingents réglementaires et mettre en place un dispositif de contrôle adapté..... 48
- Rappel au droit n° 5 : Mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) et régulariser les régimes indemnitaires comprenant des primes désormais sans fondement juridique (ex : indemnité d'exercice de mission des préfectures). 50
-

Les autres recommandations sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Régulariser les arrêtés d'attribution des logements de fonction antérieurs à 2012. 52

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

Le rapport d'observations provisoires a été adopté par la cinquième section de la chambre régionale des comptes Île-de-France au cours de sa séance du 26 mars 2019.

Ce rapport a été notifié par envoi dématérialisé le 27 juin 2019 à la commune qui en a accusé réception ce même jour.

Par courrier du 18 juillet 2019, l'ordonnateur, Mme Ceccaldi-Reynaud Joëlle, a demandé l'octroi d'un délai supplémentaire d'un mois jusqu'à fin septembre 2019, pour transmettre sa réponse au rapport.

Par réponse du 25 juillet 2019, la chambre a accordé à la commune un délai supplémentaire jusqu'au 30 septembre 2019.

La commune a transmis ses réponses au rapport par courrier du 27 septembre 2019, dans lequel Mme Ceccaldi-Reynaud demande à être entendue par la chambre.

L'audition s'est tenue à la chambre le 13 novembre 2019, l'ordonnateur ayant donné pouvoir pour la représenter à :

- M. Dromard Frédéric – DGAS,
- M. Guerin Franck – DRH,
- M. Goutal Yvon – Avocat.

En accord avec le président de la chambre, des documents complémentaires suite à l'audition sont parvenus à la chambre le 14 novembre 2019.

Dans sa séance du 12 décembre 2019, la chambre, après avoir examiné et pris en compte les réponses reçues, a formulé les observations définitives ci-après développées.

Ont participé au délibéré, sous la présidence de M. Martin, président de chambre, MM. Dumay, Roget, Marceau et Merlin, premiers conseillers, M. Dellac, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. du Breil de Pontbriand, président de section,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure financière.

M. Husson, auxiliaire de greffe, assurant la préparation de la séance de délibéré et tenant les registres et dossiers.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 16 mars 2020 a été reçue par la chambre le 24 juin 2020. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 PRESENTATION DE LA COMMUNE DE PUTEAUX

2.1 Présentation synthétique

Située dans le département des Hauts-de-Seine, à l'ouest de Paris, la commune de Puteaux faisait partie, jusqu'au 31 décembre 2015, de la communauté d'agglomération Seine-Défense (CASD) créée, au 1^{er} janvier 2011, entre Puteaux et la commune de Courbevoie. Depuis le 1^{er} janvier 2016, et la création de la métropole du Grand Paris, Puteaux a été intégrée à l'établissement public territorial (EPT) Paris Ouest la Défense (POLD), créé par décret du 11 décembre 2015. Cet EPT succède à la communauté d'agglomération du Mont-Valérien, la communauté d'agglomération Seine-Défense et la communauté d'agglomération Cœur de Seine. Il regroupe 11 communes du centre du département des Hauts-de-Seine¹.

La commune est administrée par un conseil municipal de 43 membres dont, pour la mandature 2015-2020, 12 adjoints au maire et 3 conseillers municipaux délégués.

La commune est également membre de plusieurs organismes de regroupement (d'après l'annexe au compte administratif (CA) de 2017) :

- le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif) depuis le 31 décembre 1903 ;
- le syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne (Sifurep) depuis le 22 décembre 1905 ;
- le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (Sipperec) depuis le 12 janvier 1924 ;
- le syndicat mixte de chauffage urbain de la Défense (Sicudéf) depuis le 25 septembre 1974 ;
- l'EPT n° 4 « Paris Ouest la Défense » depuis le 1^{er} janvier 2016 ;
- l'EPT de bassin « Seine Grands Lacs » depuis le 29 mars 2017 ;
- le syndicat mixte d'Autolib' et Vélib' Métropole (SAVM) depuis le 30 juin 2017.

2.2 Caractéristiques géographiques et urbanistiques

2.2.1 Emplacement géographique

D'une superficie de 3,19 km², la commune est limitrophe de Neuilly-sur-Seine à l'est, Courbevoie au nord, Nanterre et Suresnes à l'ouest. Sa densité de population de 14 152 h/km² est plus élevée que celle du département (9 100 h/km²).

La commune se compose de quatre zones géographiques : la Défense, le « Haut de Puteaux », le « Bas de Puteaux » et l'île de Puteaux :

- le « Bas de Puteaux », compris entre la ligne de chemin de fer et la Seine, est le quartier le plus anciennement urbanisé. Dans le quartier du Vieux Puteaux au sein de cette zone géographique, plusieurs immeubles anciens privés et HLM ont fait l'objet d'opérations de rénovation (rue Benoît-Malon, rue Voltaire et rue Gerhard notamment) ;

¹ Nanterre, Courbevoie, Garches, la Garenne-Colombes, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud, Suresnes et Vaucresson.

- le « Haut de Puteaux » se situe à l'ouest de la ligne de chemin de fer. S'y côtoient des maisons de ville (en régression), un parc social composé de bâtiments de brique typique des années 1950, des résidences des années 1960-1970 et enfin des copropriétés de standing édifiées après les années 1990 en lieu et place d'anciens pavillons ;
- le « quartier de la Défense » se situe au nord et s'étend quasiment aux deux tiers sur le territoire de Puteaux (le reste est partagé entre Courbevoie, Nanterre et, depuis 2010, La Garenne-Colombes). Il s'est développé depuis la fin des années 1950, un peu à l'écart du reste de la ville. Il comprend des bureaux, mais aussi des habitations (Tour Défense 2000, résidence Boieldieu, Tour Ève). L'Arche de la Défense et le centre commercial des Quatre Temps se trouvent sur le territoire de Puteaux ;
- l'île de Puteaux sans habitation, à l'exception de quelques péniches, abrite de nombreuses structures sportives (terrains de tennis, de football, gymnase, piscine intérieure et extérieure chauffée) et un parc.

2.2.2 Les transports en commun

La commune est desservie par les lignes de métro, RER, tramway, TER et bus comme suit :

- deux stations de métro sur la ligne 1 : la Défense et Esplanade de la Défense,
- une station sur la ligne A du RER : la Défense,
- deux stations sur la ligne 2 du tramway : la Défense et Puteaux,
- deux stations sur les lignes L et U du TER : la Défense et Puteaux,
- deux bus gratuits.

Dans le cadre du Grand Paris Express, la ligne 15 circulaire devrait desservir la gare de la Défense. Toutefois, d'après les dernières projections réalisées par la société du Grand Paris, la mise en service du tronçon desservant la Défense ne devrait pas intervenir avant 2030.

2.2.3 Les projets d'aménagement

Plusieurs projets d'aménagement sont actuellement portés par la commune et notamment :

- l'éco-quartier des Bergères comprenant 2 000 logements, 11 000 m² de commerces et services, un groupe scolaire, une crèche, un gymnase et une résidence pour personnes âgées ;
- le quartier des arts dans l'ancien quartier industriel comprenant 459 appartements, 20 maisons de ville et 7 commerces ;
- la création d'une passerelle de franchissement de la Seine reliant le quai de Dion Bouton et l'île de Puteaux.

Par ailleurs, entre 2017 et 2018, la commune a racheté 43 des 63 lots qui composent un immeuble insalubre de la rue Collin en centre-ville. Pour les 20 lots restants, elle a voté une procédure d'expropriation à l'encontre des propriétaires injoignables de ce bâtiment visé depuis 2015 par un arrêté d'insalubrité puis par un arrêté préfectoral de péril imminent.

Enfin, la commune, en lien avec les établissements d'aménagement et de gestion du quartier d'affaires, l'Epadesa² et Defacto³, fusionnés depuis le 1^{er} janvier 2018 avec la création de l'établissement public Paris la Défense, participe à la planification des projets concernant la Défense.

² Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche.

³ Établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense.

2.3 Caractéristiques démographiques et sociales

2.3.1 Démographie

En 2015, la ville comptait 45 146 habitants contre 40 780 en 2000 soit une hausse de 10,7 % en 15 ans. Cette forte croissance démographique s'est toutefois stabilisée ces dernières années avec une augmentation de 1 % entre 2011 et 2015, inférieure à celle enregistrée au niveau départemental (+ 1,85 %) ou au niveau national (+ 2,44 %).

Par ailleurs, la population est relativement jeune : les moins de 15 ans représentent 19 % de la population et les moins de 30 ans 40 % de la population. Par contre, les plus de 60 ans ne représentent que 15,7 %, ce qui est inférieur aux taux national et départemental qui s'établissent respectivement à 21,6 % et 17,7 %.

2.3.2 Revenus et emploi

En 2015, les actifs représentaient 82 % de la population. Le taux de chômage était de 10,9 %, soit quasi équivalent à celui constaté au niveau national.

Le taux de pauvreté atteignait 11,6 % à Puteaux. Il était légèrement inférieur au niveau départemental (12,4 %) et surtout au niveau national (14,3 %). De fait, en 2015, la part des ménages fiscaux imposés était de 73,1 % contre 71 % au niveau départemental et 55 % au niveau national (source : Insee). La médiane du revenu disponible par unité de consommation était de 26 401 € contre 26 225 € au niveau départemental et 19 785 € au niveau national.

Au 31 décembre 2015, le territoire de la commune accueillait 7 341 entreprises, essentiellement dans le secteur tertiaire (commerces, transports, services).

La commune de Puteaux a un long passé industriel, en particulier dans les domaines de l'automobile (Dion-Bouton, Unic, Saurer et Daimler-Benz), de l'aéronautique (Zodiac Aerospace), de l'armement (APX), de la radio (Sonora-Radio) et des encres (Charles Lorilleux).

Le tissu économique repose aujourd'hui essentiellement sur le secteur des services, en particulier grâce au quartier d'affaires de la Défense dont les deux tiers sont situés sur le territoire de la commune et aux activités du centre commercial « Les Quatre Temps » et les commerces du CNIT⁴, tous deux situés sur le territoire de Puteaux.

2.4 Spécificités de gestion et pratique de l'intercommunalité

2.4.1 Une gestion quasi exclusivement en régie

La commune de Puteaux a fait le choix de gérer l'essentiel de ses compétences en régie et/ou via la passation d'un marché public. Dès lors, le nombre de délégations de services publics (DSP) se limite aux sept cas listés dans le tableau ci-après :

⁴ Centre des nouvelles industries et technologies.

Tableau n° 1 : Liste des DSP au 31 décembre 2018

N° de Marché	Objet	Service gestionnaire	Date de notification	Durée	Titulaires
2004/250	Délégation de service public des réseaux chaleur et de froid dans la zone du Front de Seine	DEPB	12/08/2005	15 ans	Dalkia France
2012/01	Concession portant sur la construction et l'exploitation d'un multi accueil pour jeunes enfants âgés de 3 mois à 4 ans sur le terrain situé 28/30 rue Lucien Voilin à Puteaux	Petite enfance	07/06/2013	20 ans à compter de la mise en service	Crèches de France
2012/21	Délégation de service public de fourrière de véhicules automobiles sur le territoire de la ville	Police municipale	21/01/2014	5 ans	SNCDR
DSP14 -01	Délégation de service public portant sur l'exploitation de la crèche des Oursons à Puteaux située rues Lorilleux et Lavoisier	Petite enfance	24/07/2015	5 ans	Les Petits Chaperons Rouges
DSP15 -01	Délégation de service public portant sur la réhabilitation et l'exploitation de la crèche et du jardin d'enfants des Deux Coupoles	Petite enfance	08/08/2016	16 ans	Crèches de France
DSP16-01	Concession portant sur l'exploitation de la crèche Les Roses située 1 rue Edgard Quinet à Puteaux	Petite enfance	17/07/2017	4 ans et 11 mois	La Maison Bleue
DSP16-02	Concession portant l'exploitation de la crèche de l'Oasis située 12 rue de l'Oasis à Puteaux	Petite enfance	17/07/2017	4 ans et 11 mois	Les Petits Chaperons Rouges

Source : commune de Puteaux

Toutes les autres activités sont gérées directement par la commune. La gestion en régie pourrait avoir un impact sur le fonctionnement des services, notamment sur le niveau des effectifs et la masse salariale, et rend difficiles les comparaisons avec les autres communes de la strate 20 000 à 50 000.

2.4.2 Les compétences transférées à POLD et la pratique de l'intercommunalité

Contrairement à d'autres territoires, l'EPCI⁵ d'appartenance de Puteaux antérieurement au 1^{er} janvier 2016 ne préfigurait pas le périmètre de l'EPT. Dès lors, le choix commun des 11 communes composant l'EPT POLD a été de transférer *a minima* les compétences dévolues à ce nouvel établissement avec un principe de neutralité financière.

Si la compétence de l'aménagement a bien été transférée à l'EPT POLD conformément aux textes, la commune de Puteaux continue de suivre l'avancement des ZAC⁶ situées sur son territoire ; l'EPT porte, pour sa part, les actes juridiques.

Au-delà des compétences obligatoirement transférées, les communes ont développé, de manière assez étendue, des mutualisations d'achats avec l'EPT (cf. partie marchés publics).

3 LE SUIVI DES DERNIERES RECOMMANDATIONS

La commune de Puteaux a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives (ROD) arrêté le 25 avril 2012 et relatif aux exercices 2005 et suivants. Ce document portait sur les thèmes suivants :

- La situation financière et la fiabilité des comptes et des informations financières : la chambre soulignait, dans son ROD, que l'état du personnel annexé aux documents budgétaires n'était pas conforme à la réglementation, les collaborateurs de cabinet ne figurant pas dans la partie supérieure du tableau des emplois. La commune s'était alors engagée à modifier ce point.

⁵ EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.

⁶ ZAC : Zone d'aménagement concerté.

- L'organisation et la gestion des ressources humaines : le rapport soulignait des outils de gestion (organigramme fonctionnel, procédures, contrôle de gestion) peu développés. Les dépenses de personnel représentaient alors près du double du niveau de la strate sans pour autant qu'ait été mise en place une réflexion d'ensemble en matière de ressources humaines. Le dénombrement des effectifs n'était pas totalement fiable en raison d'écart constatés entre les éléments chiffrés des bilans sociaux et ceux apparaissant dans l'état du personnel. La chambre recommandait alors à la commune de « fiabiliser ses données en matière de ressources humaines et de veiller à la concordance des données du rapport sur l'état de la collectivité (REC) avec celles de l'état du personnel ». Le contrôle des heures supplémentaires n'était pas automatisé mais retracé sur des bordereaux signés par les chefs de service.

Enfin, la chambre recommandait à la commune de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, volonté affichée par la commune en 2007, mais toujours pas mise en œuvre en 2011 au moment du contrôle de la chambre.

Ainsi, et de manière synthétique, les recommandations émises lors du précédent ROD étaient les suivantes :

Tableau n° 2 : Suivi des recommandations du ROD notifié en 2012

Recommandations ROD 2012	Mise en œuvre en 2017	remarques
Mentionner les emplois de collaborateurs de cabinet dans le tableau des emplois.	oui	
Fiabiliser ses données en matière de ressources humaines et veiller à la concordance des données du REC avec celles de l'état du personnel.	non	Il existe toujours des écarts entre les REC et les CA (ex. : en 2017 titulaires sur emplois permanents : 934 dans le REC et 910 dans le CA). Cependant l'écart peut s'expliquer par l'unité de mesure (en ETPT - équivalent temps plein travaillé - pour l'année dans le CA et en ETP - équivalent temps plein - au 31 décembre 2017 pour le REC). Concernant les non titulaires, la comparaison est impossible car en ETPT dans le CA et en effectifs dans le REC.
Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.	oui	Cf. : partie sur les ressources humaines.

Source : CRC-ÎDF à partir du précédent ROD et des éléments issus de l'instruction

4 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1 La qualité de l'information financière et budgétaire

4.1.1 L'information présentée lors des débats d'orientation budgétaire (DOB)

Conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), entre 2013 et 2017, les DOB sont intervenus dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget par l'assemblée délibérante et ont fait l'objet d'une délibération distincte de l'assemblée.

Les rapports d'orientation budgétaire de 2013, 2014 et 2015 sont assez succincts et se limitent à quelques pages qui décrivent le contexte dégradé des finances locales, les démarches mises en œuvre pour optimiser l'évolution des charges de la commune et la politique de Puteaux concernant le cadre de vie des habitants.

Le rapport de 2016 est enrichi d'une partie relative à la création de la métropole du Grand Paris et des impacts financiers de cette réforme, d'un point rétrospectif sur le budget de 2015, développant notamment les charges en sections de fonctionnement et d'investissement ainsi que sur la masse salariale et les effectifs de la commune y compris leur répartition par filière et catégorie.

Enfin, le rapport de 2017, le plus complet sur la période sous revue, reprend la trame de celui de 2016 notamment avec un retour sur le budget de 2016 (dépenses de fonctionnement et d'investissement réalisées, évolution de la masse salariale et des effectifs). Il est toutefois complété par une partie sur la rémunération des agents (rémunération moyenne par catégorie et avantages en nature) et la durée du temps de travail et les perspectives d'évolution de la masse salariale pour l'exercice 2017 respectant ainsi les dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

En revanche, l'analyse prospective des dépenses de personnel reste limitée et pourrait utilement être complétée par un détail des causes d'évolution en chiffrant l'impact de ces différentes causes : glissement vieillissement technicité (GVT), augmentation de la valeur du point d'indice, impact de la réforme parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), etc.

Enfin, l'analyse financière prospective est également très limitée. Elle indique uniquement, en fonctionnement, le maintien du niveau de la fiscalité locale, et en investissement, la volonté municipale de poursuivre le développement des projets structurants notamment dans le cadre des ZAC Bergères et Charcot.

Après des rapports jusqu'en 2016 très insuffisants pour assurer la parfaite information des élus, la commune a adapté, à compter de 2017, ses rapports sur les DOB pour se mettre en conformité avec les textes. Dès lors, le rapport sur le DOB de 2017 pourra servir de référence tout en continuant à préciser certains points notamment le chiffrage des causes de la hausse de la masse salariale ainsi qu'en introduisant une analyse prospective en fonctionnement comme en investissement. Si la commune a fait part des difficultés à réaliser cette prospective, notamment en termes de recettes, au regard des incertitudes pesant sur la fiscalité locale, cette approche devra néanmoins être développée pour les dépenses.

4.1.2 Les procédures et les prévisions budgétaires

4.1.2.1 Approbation des budgets et transmission en préfecture

Les budgets de 2014 et 2015 ont été adoptés après le 15 avril (respectivement le 29 avril et le 10 mai) en raison des élections municipales intervenues en 2014 et des réélections de 2015 suite à annulation de celles de 2014. Les autres budgets ont été adoptés avant le 15 avril conformément aux dispositions des articles L. 1612-2 et L. 1612-8 du code général des collectivités territoriales et n'appellent pas d'observations.

4.1.2.2 La fiabilité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution en fonctionnement et en investissement ont été calculés en rapportant les dépenses et les recettes exécutées aux crédits ouverts du budget primitif, des décisions modificatives (DM) et des restes à réaliser (RAR) N-1. Les taux d'exécution ont ensuite été calculés en intégrant les restes à réaliser de l'exercice. Pour plus de transparence, les réalisations ont également été comparées aux budgets primitifs avant toutes décisions modificatives afin de s'assurer de la fiabilité des prévisions en début d'exercice.

4.1.2.2.1 En section de fonctionnement

Les taux d'exécution de la section de fonctionnement en dépenses et en recettes (après DM et intégration des RAR), sont compris entre 93 et 128 %. Entre 2013 et 2017, les dépenses réalisées ont toujours été légèrement inférieures aux prévisions et les recettes réalisées toujours nettement supérieures aux prévisions. Cet écart significatif sur les recettes s'explique essentiellement par l'intégration des plus-values de cessions enregistrées au compte 775 (produits des cessions d'immobilisations). Retraitée, c'est-à-dire après soustraction des plus-values de cessions, les réalisations en recettes de fonctionnement atteignent des taux compris entre 100 et 106 %.

Par ailleurs, les taux d'exécution du budget primitif c'est-à-dire avant les DM et sans prise en compte des restes à réaliser de l'exercice N-1 sont très proches des réalisations, le vote des DM et l'intégration des RAR n'ayant que très peu d'impact sur les taux d'exécution. Ainsi, dès l'adoption des budgets primitifs, les prévisions sont relativement fiables.

Tableau n° 3 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement

	FONCTIONNEMENT	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	Prévisions Budget Primitif (BP)	140 304 743	147 465 209	147 728 620	189 180 976	200 068 154
	RAR n-1	0	0	0	1 392 540	
	DM	317 821	1 900 000	2 889 489	10 472 599	1 419 000
	Prévisions BP+DM+RAR N-1	140 622 564	149 365 209	150 618 009	201 046 115	201 487 154
	Réalisation	138 821 047	143 809 779	140 046 463	194 085 435	188 059 080
	% d'exécution BP	99	98	95	103	94
	% d'exécution BP+DM+RAR	99	96	93	97	93
	Restes à réaliser (RAR)	0	0	1 392 540	0	0
	Réalisation avec RAR	138 821 047	143 809 779	141 439 003	194 085 435	188 059 080
	% d'exécution avec RAR	99	96	94	97	93
Recettes	Prévisions BP	158 593 833	157 462 386	157 015 730	203 527 753	203 060 193
	RAR n-1	0	0	0	0	0
	DM	317 821	1 900 000	4 289 489	2 777 600	0
	prévisions BP+DM+RAR N-1	158 911 654	159 382 386	161 305 219	200 750 153	203 060 193
	Réalisation	202 829 503	195 413 783	183 895 898	246 595 285	237 787 253
	% d'exécution BP	128	124	117	121	117
	% d'exécution BP+DM+RAR	128	123	114	123	117
	Restes à réaliser (RAR)	0	0	0	0	0
	Réalisation avec RAR	202 829 503	195 413 783	183 895 898	246 595 285	237 787 253
	% d'exécution avec RAR	128	123	114	123	117

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes administratifs et budgets primitifs

4.1.2.2.2 En section d'investissement

En section d'investissement les taux d'exécution en dépenses et en recettes, sont compris entre 48 et 83 % avant intégration des restes à réaliser N-1 et des DM et entre 46 et 76 % après intégration des DM et des restes à réaliser. Ces taux d'exécution sont relativement faibles et pourraient être améliorés par une prévision plus fine. Par ailleurs, es taux de réalisation se sont détériorés après intégration des décisions modificatives et des RAR de l'exercice N-1 en 2013 et 2016.

Tableau n° 4 : Taux de réalisation de la section d'investissement

	INVESTISSEMENT	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	Prévisions BP	101 251 724	74 938 880	78 440 574	124 032 709	166 612 339
	RAR n-1	9 721 984	0	9 245 667	14 186 512	9 856 214
	DM	0	0	0	12 351 600	- 1 419 000
	Prévisions BP+DM+RAR N-1	110 973 708	74 938 880	89 086 241	150 571 021	175 049 553
	Réalisation	84 075 529	38 239 024	39 474 669	59 372 687	79 273 368
	% d'exécution BP	83	51	50	46	48
	% d'exécution BP+DM+RAR	76	51	45	39	45
	Restes à réaliser (RAR)	0	9 245 667	14 186 512	9 856 214	20 845 317
	Réalisation avec RAR	0	47 484 691	53 661 181	69 228 901	100 118 685
% d'exécution avec RAR	0	63	61	46	57	
Recettes	Prévisions BP	76 538 789	61 709 914	42 737 099	48 767 410	75 539 277
	RAR n-1	4 000 000	0	0	0	6 089 442
	DM	0	0	0	25 602 000	0
	Prévisions BP+DM+RAR N-1	80 538 790	61 709 914	42 737 099	74 369 410	81 628 719
	Réalisation	19 615 723	19 065 163	36 460 875	22 213 360	31 636 680
	% d'exécution BP	26	31	85	46	42
	% d'exécution BP+DM+RAR	24	31	85	30	39
	Restes à réaliser (RAR)	0	0	0	6 089 442	8 020 000
	Réalisation avec RAR	19 615 723	19 065 163	36 460 875	28 302 802	39 656 680
% d'exécution avec RAR	24	31	85	38	49	

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes administratifs et budgets primitifs

Depuis 2012, la commune a mis en place des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) pour certains investissements, notamment ceux concernant des travaux importants de construction et/ou de réhabilitations portés sur plusieurs exercices. En 2018, seules les opérations de la ZAC Charcot et les travaux relatifs à la voirie font l'objet d'un suivi en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP). Les autres investissements sont suivis au chapitre 21 (pour ceux inférieurs à 12 mois) ou 23 (pour ceux compris entre 12 et 24 mois).

En outre, la commune a mis en place un programme pluriannuel de fonctionnement et d'investissements (PPFI) formalisé pour la période 2013-2017 (année de base montants du compte administratif de 2012). Malgré l'existence d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI), les taux de réalisation demeurent cependant encore faibles (en moyenne 60 % en dépenses et 45 % en recettes).

Notons également que le PPI est un document non glissant qui gagnerait sans doute en précision s'il évoluait au regard des investissements achevés, reportés ou annulés ce qui permettrait, d'améliorer les taux d'exécution de la section d'investissement.

4.1.3 Prise en compte et sincérité des restes à réaliser

4.1.3.1 Sincérité des restes à réaliser

4.1.3.1.1 En section de fonctionnement

Durant la période sous revue, les restes à réaliser s'établissent à 0 sauf au cours de l'exercice 2015 durant lequel ils enregistrent un montant de 1 392 540 € dont un reste pour 1 156 400 € relatif à une opération enregistrée au compte 60612 (énergie électricité). La commune a précisé que, suite à l'adoption du règlement budgétaire et financier en 2017, elle ne réalise plus de reports en fonctionnement, ledit règlement indiquant que « *la ville ne fait pas usage de cette possibilité offerte par l'instruction M14* ».

4.1.3.1.2 En section d'investissement

- En recettes d'investissement

Au 31 décembre 2017, les restes à réaliser en recettes d'investissement sont au nombre de six et s'établissent à 8 M€. Ils sont constitués de subventions du département, de la région, de la métropole du Grand Paris (MGP), de l'État et de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour la réalisation de divers travaux, subventions dont l'attribution est justifiée par des conventions et/ou délibérations.

- En dépenses d'investissement

Au 31 décembre 2017, les restes à réaliser en dépenses d'investissement s'établissent à 20,8 M€. Les pièces justificatives ont été demandées par la chambre pour huit RAR d'un montant total de 11 134 781 € soit 53 % du total des RAR en dépenses d'investissement.

Il s'agit essentiellement de restes relatifs à des travaux de voirie, d'aménagement urbain ou de regroupement de classes. Pour ces huit RAR, la liste exhaustive des dépenses a été fournie, de même que des pièces justificatives (marchés, bons de commande...) à l'exception de celles relatives à l'opération « éclairage public ».

Cependant, les pièces communiquées n'ont pas permis de vérifier l'intégralité des sommes composant les RAR analysés. En effet, si la communication des bons de commande a permis d'identifier les sommes exactes reportées, en revanche, en cas de transmission des seuls actes d'engagement, il n'a pas été possible de les relier avec un montant précis dans la mesure où ils ont pu concerner plusieurs sociétés et se traduire par plusieurs paiements.

4.1.4 Les annexes obligatoires et les informations générales

Les annexes aux comptes administratifs sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT. Au nombre de 14, elles figurent bien à l'appui des comptes administratifs de la commune pour tous les exercices de 2013 à 2017. Elles sont tenues conformément à la réglementation et n'appellent pas de remarque particulière. Un focus a cependant été fait sur l'annexe relative aux engagements hors bilan et celle relative à l'état du personnel sans qu'aucune anomalie ne soit décelée.

4.2 La qualité et la fiabilité de l'information comptable

4.2.1 L'analyse du bilan

Les vérifications ont porté sur l'actif immobilisé (l'état de l'actif, le suivi des immobilisations en cours et des avances versées sur commande, des immobilisations financières et les amortissements), sur l'actif circulant (les restes à recouvrer et les provisions y afférentes) ainsi que sur les comptes de régularisation (dépenses et recettes à régulariser et charges à répartir).

Les amortissements des subventions d'équipements versées et des frais d'études, de même que les comptes de régularisation n'appellent pas de remarque particulière. Les autres items présentent des améliorations possibles ou des régularisations nécessaires développées ci-dessous.

4.2.1.1 L'actif immobilisé

4.2.1.1.1 Les inventaires et l'état de l'actif

La commune tient quatre inventaires physiques pour son patrimoine immobilier bâti et non bâti, son patrimoine mobilier, son patrimoine culturel (œuvres d'art) et son patrimoine informatique. La tenue et l'actualisation de ces inventaires sont réalisées de manière régulière et complète.

En revanche, si la date d'acquisition est toujours mentionnée dans l'inventaire informatique, ce n'est pas toujours le cas pour les trois autres. Enfin, certains biens de l'inventaire culturel ne porte pas de numéro mais uniquement une mention « réserves archives ».

L'état de l'actif était joint à l'appui des pièces générales pour tous les exercices de 2013 à 2016. Le document est complet. Il présente les valeurs brutes et nettes, les années d'acquisition, la durée de l'amortissement ainsi que l'amortissement annuel et cumulé. Les montants mentionnés correspondent à ceux inscrits au compte de gestion.

Cependant, l'analyse de l'état de l'actif révèle la comptabilisation de biens anciens dont on peut raisonnablement douter qu'ils figurent encore physiquement au sein de la commune (à titre d'exemple : des ordinateurs et imprimantes acquis entre 1996 et 2000, du petit électroménager acquis durant la même période (micro-ondes, magnétoscope, radio K7).

À cet égard, la commune a engagé, en 2017, une procédure de mise à jour qui a donné lieu à une première délibération le 14 décembre 2017 actant la mise à la réforme de biens immobiliers acquis entre 1996 et 2007 (représentant environ 15 000 fiches). De nouvelles sorties sont envisagées en 2019 après achèvement des opérations de mise à jour de l'inventaire physique. Dès lors, la persistance de biens anciens susmentionnée devrait disparaître de l'état de l'actif de 2020.

4.2.1.1.2 Des immobilisations en cours intégrées régulièrement malgré l'existence de deux lignes de migration

Un contrôle de vraisemblance a été effectué. Il consiste à rapporter le solde du compte 23 « Immobilisations corporelles en cours », au solde du compte 21 « Immobilisations corporelles », le résultat étant un pourcentage qui doit être « faible ». À Puteaux, le rapport, compris entre 4,5 % et 7,5 %, est dans la norme et n'appelle pas de remarque particulière. De même, l'analyse des balances (débit du compte 21 et crédit du compte 23 en opérations non budgétaires) confirme qu'il y a bien eu, de manière régulière, des opérations d'intégration des comptes 23 aux comptes 21 entre 2013 et 2017.

Cependant, l'analyse des comptes 23, à partir de l'état de l'actif, fait ressortir des lignes datant du 11 mai 2009 :

- une ligne migration compte 2313 « Constructions » d'un montant de 7 059 050 € ;
- une ligne migration compte 2315 « Installations, matériel et outillage techniques » d'un montant de 774 088 €.

Le détail de ces lignes n'apparaît pas dans l'état de l'actif mais a été fourni durant l'instruction. Les fiches de migration produites qui se limitent à une mention de l'année des travaux, n'ont pas permis de connaître de manière exhaustive les immobilisations en cours concernées. Or, les deux lignes de migration susmentionnées pour 7 059 050 € et 774 088 € concernent des travaux intervenus entre 2003 et 2009 pour lesquels un doute peut subsister sur la mise en service effective et, subséquentement, sur la nécessité de procéder à un amortissement pour les éventuelles immobilisations productives de revenus. La collectivité a procédé, par la suite, à certaines régularisations et mises à jour sur les deux lignes de migrations. Elle a transmis les pièces justificatives des écritures concernées.

4.2.1.1.3 Des avances sur commandes d'immobilisations non transférées

À l'exception de l'exercice 2013, au cours duquel des écritures d'intégration ont été réalisées pour un montant total de 2 595 655 € (crédit du compte 238 « Avances versées sur commande »), la commune n'a que très peu réalisé d'intégrations (aucune en 2014, 2015 et 2017 et 15 502 € en 2016) entraînant ainsi, en 2017, un solde au compte 238 de 1 575 523 €.

Il a été demandé à l'ordonnateur de justifier la partie de ce solde correspondant aux écritures les plus anciennes (2007 à 2013 pour un montant de 160 694 €. Les justifications relatives au compte 238 ont été apportées :

Tableau n° 5 :

Exercices	Avances versées (en €)
Avant 2013	95 251,94
2013	60 612,73
2014	Néant
2015	174 640,44
2016	1 084 298,67
2017	160 718,87
Total	1 575 522,65

4.2.1.1.4 Des immobilisations financières non apurées

Au 31 décembre 2017, le compte 26 « Participations et créances rattachées à des participations » présente un solde de 19 056 € enregistré dans les comptes de la commune depuis 1985. Au regard de l'ancienneté de cette participation, la justification de ce solde a été demandée. Cette somme correspond à la participation de la commune au capital d'une société d'économie mixte, la Société de Télédistribution de Puteaux, radiée en 2016. Au regard de la radiation de cette société, il conviendra d'apurer le compte 266 « Autres formes de participations ».

Au compte 27 « Autres immobilisations financières » figurent les prêts, dépôts et cautionnements ainsi que des titres immobilisés. Au 31 décembre 2017, le solde de ce compte, est de 7 599 897 €.

La commune a communiqué une copie des titres d'immobilisations du compte 2764 « Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé » ainsi que les pièces relatives aux écritures les plus anciennes (comprises entre 1999 et 2010) du compte 275 « Dépôts et cautionnements versés ».

Les écritures du compte 2764, dont les pièces justificatives ont été produites, concernent les opérations de la ZAC des Bergères.

En revanche, concernant les écritures du compte 275 effectuées entre 1999 et 2010, la commune indique que les pièces justificatives y afférentes ont été détruites. À l'appui de sa réponse, la commune a joint un bordereau d'élimination d'archives. Cependant, les exercices 2008, 2009 et 2010 ne sont pas concernés par ce bordereau et la commune n'a pas été en mesure de communiquer les pièces justificatives des titres concernés pour un montant total de 22 143 €. Aussi, en l'absence de justification, la commune doit réaliser une revue des écritures composant le solde du compte 275 et opérer les régularisations comptables nécessaires.

La commune a réalisé une revue des écritures qui lui a permis de produire un bordereau d'élimination pour l'exercice 2008, de régulariser et justifier les recettes relatives aux exercices 2009 et 2010.

4.2.1.1.5 Un amortissement nécessaire pour les biens du compte 2121

À Puteaux, les règles et durées d'amortissement sont fixées par sept délibérations. La constatation de l'amortissement se traduit par une dépense de fonctionnement (la dotation) imputée au compte 6811 « Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles » et une recette d'investissement (l'amortissement) imputée au compte 28 « Amortissements des immobilisations ». Entre 2013 et 2017, les montants inscrits aux comptes 6811 et 28 sont concordants et n'appellent pas de remarque particulière. Les écritures comptables des amortissements sont passées conformément à l'instruction M14 à l'exception des écritures enregistrées au compte 2121 « Plantations d'arbres et d'arbustes » précité.

En effet, l'instruction codificatrice M14 prévoit que, pour les communes de 3 500 habitants et plus, « à l'exception des plantations d'arbres et d'arbustes comptabilisés sur les comptes 2121, 21721 et 2221, les agencements et aménagements de terrains ne sont pas amortissables ». Il résulte de ce qui précède que les plantations sont amortissables.

Or, la commune de Puteaux, dans son état de l'actif de 2016, présente un compte 2121 avec des écritures datant de 1995 pour les plus anciennes affichant un solde en valeur brute et

En procédant en 2019 aux écritures comptables nécessaires au chapitre 042 nature 6811 (bordereau 1302 mandat 7589) et au chapitre 040 nature 28121 (bordereau 373 titre 5922), la commune a régularisé les amortissements des biens non sortis de l'actif.

4.2.1.1.6 Les restes à recouvrer : des créances contentieuses à provisionner

Au 31 décembre 2017, les restes à recouvrer atteignent 5,8 M€ soit 5 % des produits de fonctionnement. Ce niveau est en forte diminution par rapport à ceux enregistrés en 2015 et 2016 respectivement de 16 et 10 M€. Le niveau élevé de 2015 s'explique essentiellement par les dernières opérations comptables entre la commune et la communauté d'agglomération Seine Défense avant la création de la métropole au 1^{er} janvier 2016. Les 10 M€ enregistrés en 2016 s'expliquent par les appels de participations, en fin d'exercice, effectués auprès des aménageurs de la ZAC des Bergères. Ces opérations et les créances y afférentes ont été soldées début 2017.

La part des créances contentieuses, provenant essentiellement du compte 4116 « Redevables contentieux », est de 0,57 M€ en 2017, ce qui représente 10 % du total restes à recouvrer.

Tableau n° 6 : Restes à recouvrer

Libellé	Compte	2013	2014	2015	2016	2017
Redevables amiables	4111	2 724 801	2 969 664	2 969 358	1 809 062	1 573 392
Redevables contentieux	4116	297 401	335 900	301 592	451 491	389 258
Locataires amiables	4141	498 036	526 797	562 713	221 882	407 915
Locataires contentieux	4146	77 244	125 991	211 446	287 637	111 858
Créances douteuses	4161	116 502	148 313	23 205	15 082	272
État subv. à recevoir amiable	4411		1 899 934			
État subv. à recevoir contentieux	4416			40 292		
Opé. parti avec l'état amiable	44312	18 906				
Opé. parti avec l'état contentieux	44316		18 906	18 906	18 906	18 906
Communes amiable	44342				60 405	2 306
Groupement amiable	44352			11 191 699	570 971	573 655
Caisse des écoles amiable	44362		2606	6974,55	7 719	3 184
CCAS amiable	44372	21624	37374	38190	73 000	75 294
Cession immo. amiable	4621			131 600	80 260	
Débiteurs divers amiable	46721	188 321	453 592	1 143 110	6 588 083	2 535 803
Débiteurs divers contentieux	46726	242 167	175 001	169 906	80 380	50 981
Total		4 185 002	6 694 077	16 808 991	10 264 877	5 742 825

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

L'examen du détail des titres pris en charge⁷ permet de constater que les créances de 2017 (4,2 M€) représentent 89 % du total des restes à recouvrer (4,7 M€)^o. À l'inverse, les créances antérieures à 2013 représentent moins de 1 % des restes à recouvrer.

Si les créances contentieuses sont limitées (10 % du total des créances), leur montant de 571 275 € nécessiterait sans doute des provisions. Or, la commune ne semble pas s'être prémunie contre le risque de dépréciation des comptes de redevables. En effet, elle n'a constitué aucune provision pour dépréciation. La commune estime que ces créances sont recouvrables car pour l'essentiel elles portent sur des organismes publics. La chambre prend acte que la commune s'est engagée à agir en recouvrement auprès de ces organismes en concertation avec le comptable public.

Interrogée sur ce point la commune a indiqué que « *le compte de gestion 2017 présente au passif du bilan de l'exercice 2017 la somme de 372 649 € inscrite sur la ligne « Provisions pour risques ». Ce montant est à rapprocher de celui de 2016 qui était de 734 202,67 €* ».

Cependant les sommes mentionnées par la commune sont enregistrées au compte 15 « Provisions pour risques et charges » qui n'a pas vocation à enregistrer les provisions pour dépréciation de créances qui, pour leur part, doivent faire l'objet d'un enregistrement en compte 49 « Provisions pour dépréciation de comptes de tiers ».

Il conviendrait donc de provisionner ces créances contentieuses anciennes au compte 49 ou de les apurer pour celles d'entre elles devenues irrécouvrables ce que la commune a commencé à faire (275 414 € d'admissions en non-valeur en 2017).

4.2.1.2 Des provisions à compléter avec les comptes épargne temps

Durant la période sous revue, la commune a enregistré des provisions (crédit du compte 15 « Provisions pour risques et charges » correspondant au débit du compte 6875 « Dotations aux provisions pour risques et charges exceptionnels ») et a effectué des reprises de provisions (débit du compte 15 précité correspondant au crédit du compte 7875 « Reprises sur provisions pour risques et charges exceptionnels »).

Ces provisions permettent de couvrir les risques liés aux contentieux en cours pour lesquels la commune a listé les demandes indemnitaires pour un montant total de 1 885 146 € et les demandes de frais de justice pour 109 720 €, soit un total de 1 994 866 €. La somme provisionnée en 2017 pour risques et charges s'établit à 335 500 € soit 16,8 % des demandes en instance.

Par ailleurs, la commune a mis en place un dispositif de compte épargne temps. Les jours épargnés à ce titre en 2017 s'élèvent à 3 583 € soit un coût total maximum de 483 705 € (si les jours ne concernent que des catégories A avec une indemnisation de 135 € par jour) et un coût total minimum de 268 725 € (si les jours ne concernent que des catégories C avec une indemnisation de 75 € par jour).

La Commune n'a pas délibéré pour « monétiser » les comptes épargne temps comme l'y autorise l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (et l'article 3-1 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale). Ces dispositions autorisent les collectivités territoriales et à leurs établissements publics qui le souhaitent, à délibérer sur le principe de la compensation financière des jours inscrits et non pris sur le compte épargne-temps des agents.

⁷ À partir du tableau transmis par la commune.

4.2.2 L'analyse du compte de résultat

Les rattachements de charges et produits, les cessions d'immobilisations ainsi que les dotations aux provisions et aux amortissements ont été vérifiés et n'appellent pas de remarque particulière.

Dans ce contexte, la chambre formule un rappel à la loi général listant l'ensemble des écritures comptables à régulariser.

À la suite de l'instruction par la chambre, la commune a pris les engagements suivants :

- la poursuite de l'application des dispositions réglementaires en matière d'intégration des immobilisations en cours (compte 23 au compte 21) ;
- la nécessité d'amortir les biens inscrits au compte 2121 « Plantations d'arbres et d'arbustes », par des écritures d'amortissement passées en 2019 ;
- les créances contentieuses antérieures à 2014 feront l'objet d'un traitement particulier par la Commune avec les établissements publics concernés et avec l'aide des services de l'État ;
- le compte 238 « avances versées sur marché » a été apuré le 23 novembre 2018 et fera l'objet de vérifications annuelles. Le compte 266 « autres formes de participation » sera apuré après prise en compte de la radiation en 2016 de la Société de Télédistribution de Puteaux.

Il s'ensuit qu'au terme de la contradiction avec la commune, la chambre a décidé de ne pas maintenir le rappel au droit qu'elle avait formulé dans son rapport d'observations provisoires.

4.3 La fonction financière et comptable

4.3.1 Les documents budgétaires et financiers

Depuis 2017, la commune s'est dotée d'un règlement budgétaire et financier. Par la suite, une convention relative aux conditions de recouvrement des produits locaux a été signée en décembre 2017 entre le comptable et le maire afin de préciser les engagements des deux parties pour faciliter le recouvrement des créances.

4.3.2 Le délai global de paiement

Selon les données communiquées par la commune, les délais globaux de paiement ont été légèrement supérieurs aux 30 jours réglementaires durant la période analysée (à l'exception de l'exercice 2015 / 28 jours) et ont augmenté depuis 2013 passant de 30,7 jours à 34,7 jours en moyenne.

Tableau n° 7 : Évolution des délais globaux de paiements

Année	Total	Ordonnateur	Comptable
2013	30,79	Non disponible	Non disponible
2014	31,28	Non disponible	Non disponible
2015	28,01	25,19	2,82
2016	33,28	30,22	3,06
2017	34,71	30,9	3,81

Source : CRC-ÎDF, d'après les éléments communiqués par la commune

Ces dépassements sont le fait des services ordonnateurs dont les délais sont systématiquement supérieurs aux 20 jours réglementaires. Cependant, ils demeurent limités (entre 2 et 5 jours) et se sont traduits par le paiement d'intérêts moratoires à hauteur de 7 530 € en 2018.

Si le dépassement constaté en 2016 se justifie principalement par la migration du logiciel financier, la commune, consciente de cette faiblesse, n'apporte pas d'explication pour les dépassements intervenus en 2014 et 2017. À l'avenir, la commune doit s'attacher, à améliorer la chaîne comptable de sorte à respecter les délais de 30 jours maximum prévus par les textes.

Rappel au droit n° 1 : Respecter le délai global de paiement de 30 jours conformément aux dispositions réglementaires.

4.3.3 Le suivi des régies

La commune détient, en octobre 2018, 39 régies : 13 régies d'avances, 25 régies de recettes et une régie mixte.

Durant la période sous revue, des contrôles ont été réalisés par le comptable public. Les procès-verbaux des contrôles ont relevé, dans l'ensemble, que les régies étaient tenues avec rigueur et sérieux et que les conditions de sécurité étaient assurées.

En revanche, 21 régies apparaissent comme n'ayant pas été contrôlées par le comptable public et l'ordonnateur durant cette même période y compris des régies importantes (ex : marchés forains (30 000 € d'encaisse maximum), piscines municipales, palais des sports (20 000 € d'encaisse maximum), la Clusaz, le cinéma central (12 500 € d'encaisse maximum).

L'obligation de contrôle des régies incombant aussi bien au comptable qu'à l'ordonnateur, il conviendra de procéder aux contrôles des régies n'ayant pas fait l'objet de contrôle depuis 2013. La commune a indiqué dans sa réponse à la chambre que trois régies supplémentaires ont été contrôlées depuis 2018.

4.4 Synthèse sur la qualité de l'information financière

Les informations portées à la connaissance de l'assemblée délibérante à travers les DOB et les rapports qui les accompagnent ou les annexes du compte administratif sont complètes et de bonne qualité. La chambre souligne la qualité des annexes et l'amélioration des rapports accompagnant les DOB tout en mettant en exergue les marges d'amélioration possibles notamment sur la partie prospective des rapports d'orientation budgétaire.

La tenue de la comptabilité ne présente pas d'anomalie majeure en termes de fiabilité et présente une image fidèle et sincère des comptes de la commune. Cependant, quelques points doivent être améliorés. Il s'agit notamment :

- des lignes de migration en compte 23 (pour 7,8 M€) qui présentent des opérations anciennes qui devront être transférées en compte 21 et éventuellement amorties pour les biens productifs de revenus :
- des comptes 238, 266 et 275 qui devront être apurés,
- des créances contentieuses et des jours épargnés qui devront être provisionnés,
- des biens enregistrés au compte 2121 qui devront être amortis.

En collaboration avec la trésorerie, la commune devra s'attacher à opérer les régularisations comptables nécessaires.

Enfin, la commune a mis en place de nombreuses actions pour améliorer la fonction financière et comptable notamment l'adoption d'un règlement budgétaire et financier et la signature d'une convention avec le comptable public pour le recouvrement des produits locaux.

Cependant, des marges d'amélioration existent. Elles concernent le contrôle des régies et la chaîne comptable de l'ordonnateur pour réduire les délais de paiement des fournisseurs.

5 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière rétrospective *infra* sur les exercices 2013 à 2017 porte uniquement sur le budget principal, le budget annexe « restaurant administratif » représentant moins de 0,1 % des dépenses et recettes d'investissement et moins de 0,3 % des dépenses et recettes de fonctionnement du budget principal.

Les comparaisons avec les agrégats, valeurs moyennes, ratios de structure des collectivités de la strate démographique à laquelle appartient la commune de Puteaux (communes de 20 000 à 50 000 habitants) proviennent des données des fiches de la direction générale des finances publiques (DGFip).

Les tableaux d'analyse financière relatifs à cette partie sont retracés en annexe n° 1 du présent rapport.

La chambre souhaite que la commune complète les constats formulés dans cette partie au vue des résultats désormais connus de la gestion 2018.

5.1 Analyse de la section de fonctionnement

5.1.1 Les produits de fonctionnement

Entre 2013 et 2017, les produits de fonctionnement ont enregistré une hausse de 25,8 % en raison notamment de l'augmentation des ressources fiscales (+ 8,4 M€) et des produits issus de la fiscalité reversée (+ 32,6 M€). Les ressources d'exploitation enregistrent également une hausse notable de 2 M€ (cf. point 5.1.1.2). À l'inverse les ressources institutionnelles ont enregistré une baisse de 50 % en passant de 10,4 M€ à 5,2 M€.

Durant la période analysée, les produits « internes », essentiellement fiscaux, représentent en moyenne 44,5 % du total des produits d'exploitation contre 55,5 % pour les produits extérieurs à la commune (dotations de l'État et fiscalité reversée).

Tableau n° 8 : Produits de fonctionnement 2013-2017

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	47 383 133	46 392 218	56 775 562	51 017 422	55 793 874	17,75
+ Ressources d'exploitation	17 905 008	18 953 774	21 684 146	20 970 969	20 002 912	11,72
= Produits "flexibles" (a)	65 288 140	65 345 992	78 459 708	71 988 391	75 796 785	16,10
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 410 790	11 218 114	7 871 499	4 661 654	5 229 525	- 49,77
+ Fiscalité reversée par l'interco. et l'État	69 079 003	65 287 534	69 043 118	101 357 561	101 741 242	47,28
= Produits "rigides" (b)	79 489 793	76 505 648	76 914 617	106 019 214	106 970 767	34,57
Production immobilisée, travaux en régie (c)	499 681	951 873	1 000 000	0	0	
= Produits de gestion (a + b + c = A)	145 277 614	142 803 514	156 374 325	178 007 605	182 767 552	25,81

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

En 2018, les produits de gestion s'établissent à 181,7 M€, soit une légère baisse par rapport à 2017 : ceci s'explique par une progression des produits fiscalité de la fiscalité directe, aux DMTO⁸, aux droits de stationnement conjuguée à une baisse significative des dotations et participations.

5.1.1.1 Les produits internes : fiscalité locale et ressources d'exploitation

5.1.1.1.1 Les ressources fiscales propres : une hausse due à l'effet-base

Les ressources fiscales (nettes de restitutions) s'élèvent à 55,8 M€ en 2017 contre 47,4 M€ en 2013 soit une augmentation de 17,7 % sur la période (4,2 % par an en moyenne). Toutefois, si elles ont augmenté en valeur absolue, elles sont restées relativement stables en valeur relative puisqu'elles représentaient 33 % des produits d'exploitation en 2013 contre 31 % en 2017.

Cette augmentation s'explique essentiellement par la hausse du produit des impôts sur les ménages (taxes foncières et d'habitation) (+ 6,4 M€). Les autres taxes enregistrent des hausses similaires en pourcentage mais relativement limitées en valeur absolue (+ 1,2 M€ pour les taxes sur les activités de service et du domaine et + 190 000 € pour les taxes sur les activités industrielles). En 2018, les ressources fiscales propres s'élevaient à 58,2 M€, soit une progression de 4 % due aux produits des activités de service et du domaine (16 %), des droits de mutation (14 %) et des impôts ménages (1 %).

Entre 2013 et 2017, les impôts ménages sont passés de 33,6 M€ à 39,9 M€ soit une hausse de 19 % sur la période et de 4,5 % par an. Cette augmentation des recettes fiscales, modérée entre 2013 et 2015, s'explique, sur cette première période, par la hausse des bases car la commune a, d'une part, maintenu ses taux jusqu'en 2015 et, d'autre part, n'a pas modifié sa politique d'abattement.

Cependant, en 2016, les taux de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ont augmenté fortement. Cette hausse apparente s'explique par la création de l'établissement public territorial Paris Ouest la Défense (POLD), dans le cadre de la métropole du Grand Paris en substitution des communautés d'agglomération préexistantes. Ainsi, dans les communes membres de ces dernières, le taux intercommunal appliqué en 2015⁹ a été incorporé au taux communal appliqué par Puteaux, qui est resté inchangé. La commune reverse la fraction d'impôts ménages qui revient à l'EPT Paris Ouest la Défense dont elle est membre au titre des contributions aux organismes de regroupement (tableau n° 12 en annexe n° 1).

a) Les bases

Pour tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers, la valeur locative cadastrale est modifiée automatiquement chaque année par des coefficients forfaitaires d'actualisation votés en loi de finances (0,9 % en 2014 et 2015 et 1 % en 2016 et 0,4 % en 2017). Cette actualisation vient en complément de la révision, opérée par les services fiscaux, de la base liée à des changements de caractéristiques physiques et d'environnement de l'habitation concernée.

En l'espèce, sur la période concernée, l'évolution des bases à Puteaux s'explique aussi bien par l'actualisation forfaitaire que par les évolutions dues au nombre et/ou aux caractéristiques des résidences (effet physique).

⁸ DMTO : Droits de mutation à titre onéreux.

⁹ Conformément aux dispositions de l'article 1640 E du code général des impôts.

b) Les taux

Entre 2013 et 2015 les taux votés par la commune sont restés inchangés à 6,91 % pour la taxe d'habitation (TH), 8,93 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et 11,51 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Durant ces trois exercices, l'évolution à la hausse (+ 2,2 M€) des impôts locaux s'explique donc exclusivement par l'augmentation de la base fiscale qui est passée de 416 358 918 € à 453 242 300 €.

À compter de 2016, les taux sont passés respectivement à 13,39 % et 12,01 % pour la TH et la TFPNB en raison, comme mentionné *supra*, de l'incorporation du taux intercommunal au taux communal.

La commune applique des taux très inférieurs à ceux de la moyenne nationale de sa strate démographique concernant la TH, la TFPB et la TFPNB comme indiqué ci-après :

Tableau n° 9 : Comparaison des taux entre Puteaux et la moyenne de la strate

(en %)	2013	2014	2015	2016	2017
TH					
Puteaux	6,91	6,91	6,91	13,39	13,39
Moyenne nationale de la strate	18,00	18,15	18,41	19,99	19,95
TFPB					
Puteaux	8,93	8,93	8,93	8,93	8,93
Moyenne nationale de la strate	23,37	23,18	23,05	23,19	23,10
TFPNB					
Puteaux	11,51	11,51	11,51	12,01	12,01
Moyenne nationale de la strate	58,48	57,46	59,04	55,24	54,25

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes administratifs et des données DGFip

De fait, la commune de Puteaux exerce une pression fiscale très modérée sur les ménages. Elle dispose d'importantes marges de manœuvre fiscale.

c) La politique d'abattement

Pour le calcul de la taxe d'habitation, la valeur locative cadastrale est diminuée d'abattements obligatoires (pour charges de famille) ou facultatifs (en fonction du revenu, d'un handicap ou d'une invalidité...), abattements dont les taux sont déterminés librement par les communes à l'intérieur d'une fourchette réglementaire¹⁰.

Un abattement général à la base, facultatif, peut également être décidé par la collectivité. S'il est voté, il est calculé sur la valeur locative moyenne des habitations situées dans la collectivité. Son taux peut être compris entre 1 et 15 %.

L'abattement général à la base de la commune de Puteaux est resté sur un régime dérogatoire. Son montant a évolué entre 938 € et 969 € entre 2013 et 2017 et correspond, en moyenne, à 18 % de la valeur locative moyenne alors que cet abattement facultatif, hors régime dérogatoire forfaitaire, doit être compris entre 1 et 15 %. Ainsi, avec ce régime dérogatoire, le taux d'imposition des contribuables de Puteaux est encore plus avantageux que dans d'autres communes.

Les autres abattements (obligatoires pour charges de famille) et l'abattement facultatif (pour handicap) sont compris entre 10 et 25 % conformément à la réglementation. Ces taux n'ont pas évolué durant la période sous revue.

¹⁰ 10 à 25 % pour les abattements obligatoires et 1 à 15 % pour les abattements facultatifs.

5.1.1.2 Les ressources d'exploitation

Entre 2013 et 2017 les recettes d'exploitation ont enregistré une hausse de 11,7 % passant de 17,9 M€ à 20 M€. Parmi elles, trois types de produits ont connu une évolution importante :

- les produits issus des domaines enregistrent une hausse de 29 % soit 638 594 € qui s'explique, à compter de 2014, par les redevances d'occupation du domaine public versées par la CICEO¹¹ et le Sipperec¹² ainsi que par le niveau élevé, en 2017, des droits de stationnements horaires (+ de 200 000 € par rapport à 2013). Concernant les redevances versées par la CICEO à compter de 2014, la commune a indiqué que la mise en place d'un contrôle de gestion avait permis un meilleur contrôle du délégataire et ainsi une analyse poussée des sommes dues avec à la clef un rattrapage à compter de 2014. S'agissant du Sipperec, les recettes perçues de 2014 à 2016 ont pour origine le reversement à la commune des taxes d'électricité collectées auprès notamment de Engie, Direct Energie et Proxelia. Elles ont fait l'objet d'un changement d'imputation comptable à partir de 2017 ;
- les produits issus des travaux, études et prestations de services vendus enregistrent une hausse de 4,6 % due à la réforme des rythmes scolaires, à hauteur d'environ 1 M€ perçus au titre de redevances et droits par certains services sur les comptes 70632 (Loisirs), 7066 (Social) et 7067 (Périscolaires et enseignement), et à la hausse des recettes des équipements culturels à hauteur de 0,37 M€. À l'inverse, les redevances d'enlèvement des ordures ménagères ont diminué de 0,3 M€ à compter de 2016 avec le transfert de cette compétence à l'EPT nouvellement crée ;
- les produits issus des remboursements des mises à disposition de personnel facturées au groupement à fiscalité propre de rattachement (compte 70846) passent de 0 € à 568 698 € du fait de la mise à disposition de personnel de la commune auprès de l'EPCI en 2015 puis de l'EPT à compter du 1^{er} janvier 2016 pour l'exercice de certaines compétences telles que le plan local d'urbanisme (95 607 € en 2017), l'éclairage public (67 931 € en 2017) ou la gestion des déchets ménagers (308 715 € en 2017).

En 2018, les ressources d'exploitation s'élevaient à 18,9 M€.

5.1.1.3 Les produits externes : fiscalité reversée et dotations

5.1.1.3.1 La fiscalité reversée

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la commune de Puteaux fait partie de la métropole du Grand Paris (MGP) ainsi que de l'établissement public territorial Paris Ouest la Défense (POLD) ; des liens financiers complexes ont été créés entre les trois entités, qui peuvent se résumer comme suit :

La commune de Puteaux :

- perçoit les produits de la fiscalité des ménages (TH, Taxe foncière, TFNB) ;
- reçoit de la MGP une attribution de compensation (AC) sur la base de l'AC perçue en 2015 versée par la communauté d'agglomération Seine-Défense (CASD), et comprenant la dotation de compensation de la suppression de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle ;
- contribue au financement du territoire POLD par l'intermédiaire du fonds de compensation des charges transférées (FCCT) qui comprend notamment le montant de la compensation part salaires versé par la MGP, le coût des compétences transférées.

¹¹ Compagnie de chaleur et climatisation de Puteaux.

¹² Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication.

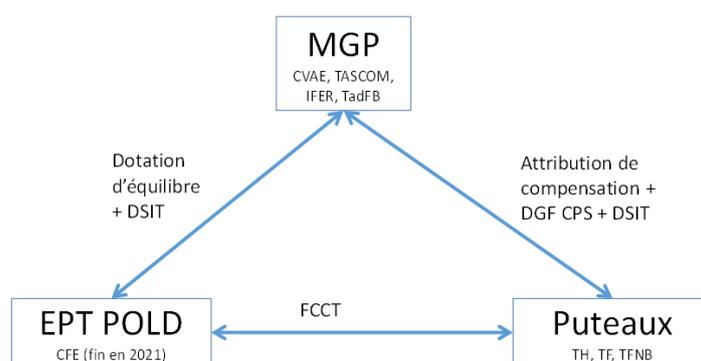
La MGP :

- perçoit les produits de fiscalité économique : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe additionnelle sur les surfaces commerciales (Tascom), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer) ainsi que la taxe additionnelle foncière sur les propriétés non bâties (TATFPNB),
- elle perçoit également une dotation de compensation de la suppression de la part salaire de l'ancienne taxe professionnelle,
- perçoit du territoire POLD une dotation d'équilibre.

Le territoire POLD :

- perçoit la cotisation foncière des entreprises (CFE) jusqu'en 2021, la TEOM et la redevance assainissement.

Schéma n° 1 : Liens financiers entre la commune de Puteaux, la MGP et POLD



La fiscalité reversée à la commune se compose de l'attribution de compensation¹³ et des fonds de péréquation et de solidarité¹⁴. Entre 2013 et 2017, cette fiscalité reversée a augmenté de 47,3 %, passant de 69 M€ à 101,7 M€ (annexe 1, tableau 6).

L'attribution de compensation versée par la MGP à la commune a été calculée en 2016 sur la base de l'attribution de compensation perçue par la commune en 2015 (82,5 M€). S'ajoute à ce flux la dotation de compensation de la part salaire (reversée ensuite à POLD dans le cadre du FCCT) déduction faite des charges transférées à la MGP au titre des compétences air et bruit. Cette attribution de compensation s'établit à 116 M€ en 2018. L'importance de cette ressource financière s'explique par la richesse du tissu économique sur le territoire et notamment dans le quartier de la Défense.

Le fonds de péréquation et de solidarité [composé du fond national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)] a enregistré, entre 2013 et 2016, une hausse de 20 %. Compte tenu d'un potentiel financier élevé, la commune est contributrice nette à ces deux fonds. Ses contributions sont globalement passées de 12,3 M€ à 14,8 M€.

¹³ L'attribution de compensation a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres. Les modalités d'évaluation et de versement sont fixées aux IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Cette attribution de compensation figée dans le temps a été calculée au regard de la moyenne des dépenses et recettes relatives aux compétences transférées constatée sur les exercices 1998, 1999 et 2000.

¹⁴ La dotation de solidarité communautaire est un reversement institué par un EPCI en régime de taxe professionnelle unique/fiscalité propre unique (TPU/FPU) en direction de ses communs membres. Le but est de reverser aux communes une partie de la croissance du produit fiscal communautaire selon des critères déterminés notamment en fonction de l'écart de revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI ; de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

5.1.1.3.2 Les ressources institutionnelles

Entre 2013 et 2017, les ressources institutionnelles de la commune ont enregistré une baisse de 50 % passant ainsi de 10,4 M€ à 5,2 M€ (annexe n° 1 tableau n° 7). En 2017, elles ne représentaient plus que 3 % des produits de la commune contre 7 % en 2013.

Depuis 2016, du fait de la baisse des dotations de l'État, la commune ne perçoit plus de dotation globale de fonctionnement (DGF). Sa contribution au redressement des comptes publics prend désormais la forme d'un prélèvement sur ses produits fiscaux de 147 227 € en 2016 et de 1,5 M€ en moyenne sur les exercices 2017 et 2018. Au total, cette contribution s'est élevée à 8,3 M€ entre 2013 et 2017 soit : 6,8 M€ de baisse de DGF et 1,5 M€ de prélèvement net.

5.1.2 Les charges de fonctionnement

Les charges de gestion courante s'élevaient à 166,1 M€ en 2017 (annexe n° 1 tableaux n°s 9 à 13). Sur la période examinée, elles ont enregistré une hausse de 35 % (7,8 % en moyenne par an) soit 43,1 M€. Plus précisément, sur cette même période, les charges de personnel ont augmenté de 5,2 M€, les subventions de 1,1 M€, les autres charges de gestion de 43,4 M€ alors que les charges à caractère général ont baissé de 6,6 M€.

Les charges de fonctionnement de la commune représentent, en moyenne sur la période, 88 % des produits de fonctionnement (85 % en début de période et 91 % en fin de période) et se décomposent comme suit :

Tableau n° 10 : Charges de fonctionnement 2013-2017

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Charges à caractère général	49 908 364	49 737 534	45 690 389	45 712 784	43 229 596	- 13,38
+ Charges de personnel	63 755 022	67 544 796	67 791 234	67 083 884	68 961 055	8,17
+ Subventions de fonctionnement	7 324 114	6 883 690	10 169 479	8 133 861	8 489 010	15,90
+ Autres charges de gestion	2 055 235	1 973 660	1 907 484	46 327 469	45 458 435	2111,84
= Charges de gestion (B)	123 042 736	126 139 679	125 558 586	167 257 997	166 138 095	35,02

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

5.1.2.1 Des charges à caractère général en forte diminution

Elles ont enregistré une baisse de 13,4 % (soit 3,5 % en moyenne par an) passant de 49,9 M€ en 2013 à 43,2 M€ en 2017.

Leur part dans le total des charges de fonctionnement a baissé de 41 % en 2013 à 26 % en 2017 sous l'effet combiné de leur diminution et de la hausse du total des charges (+ 35 %).

Tous les postes ont enregistré une baisse ou sont restés stables à l'exception des comptes suivants :

- Le compte 6283 « frais de nettoyage » est passé de 2,39 M€ à 3,01 M€ soit une hausse de 0,62 M€ qui s'explique notamment par l'externalisation d'une partie des prestations de nettoyage dans les crèches et centres de loisirs (à hauteur de 0,7 M€) et par l'ouverture de nouveaux équipements comme le conservatoire (pour 0,18 M€). Cette hausse a été partiellement compensée par une économie sur les frais de nettoyage (pour 0,4 M€) dans le domaine de la petite enfance en raison du passage de crèches en délégation de service public (DSP).

- Le compte 6288 « Autres services extérieurs » a augmenté de 2,08 M€, passant de 0,12 M€ à 2,2 M€ en raison de plusieurs événements :
- à partir de 2016, l'imputation sur ce compte des « compensations pour contraintes tarifaires et obligations de service public » versées par la commune à l'ensemble des délégataires dans le cadre des DSP relatives aux crèches. Entre 2013 et 2015, ces participations étaient enregistrées au compte 6574 « Subventions de fonctionnement » ;
- entre 2013 et 2017, l'augmentation du nombre de DSP relatives aux crèches (de trois à cinq), se traduisant mécaniquement par une augmentation des sommes enregistrées au compte 6288 « Autres services extérieurs » ;
- la revalorisation contractuelle annuelle du montant forfaitaire de la contribution (environ 1,5 % du montant initial).

À compter de 2013, la commune de Puteaux a mis en place un dispositif de maîtrise de ses dépenses courantes basé sur une approche managériale impliquant dialogue et responsabilisation des chefs de services notamment en développant, en cours d'année budgétaire, plusieurs temps de concertation : échanges directeurs / direction générale (DG) pour passer en revue des propositions d'optimisation du fonctionnement et des pistes d'économies et conférences budgétaires mises en œuvre depuis 2014. Le service du contrôle de gestion est également intégré à ce processus en analysant les sources d'économies potentielles.

Cette politique se traduit par des notes de cadrage budgétaire avec un objectif, *a minima*, global de - 7 % sur les dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) pour la période 2013-2017.

Par ailleurs, en application de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, la commune a signé un contrat avec l'État sur l'évolution de ses dépenses de fonctionnement au cours de la période 2018-2020. Ce contrat, signé le 28 juin 2018, fixe à 1,2 % l'objectif annuel d'évolution des dépenses sur cette période. L'objectif national de 1,2 % a fait l'objet, selon les dispositions prévues par la loi, à la fois d'une modulation à la baisse (- 0,15 %) au titre du revenu moyen par habitant ou de la population résidant en quartier prioritaire de la commune, et d'une modulation à la hausse (+ 0,15 %) en raison du nombre de logements autorisés construits entre 2014 et 2016, qui se sont compensées.

Ainsi, sur la base d'un montant de dépenses de fonctionnement de 166,59 M€ en 2017, la commune s'est engagée avec l'État sur la trajectoire suivante : 168,59 M€ en 2018 ; 170,61 M€ en 2019 ; 172,66 M€ en 2020.

Selon la commune : en 2018, les charges de fonctionnement atteignaient près de 160 M€, soit une baisse de 4 % par rapport à 2017, s'expliquant par la diminution des dépenses de personnel à 65,8 M€ (- 3,1 M€) et une baisse des autres charges de gestion courante de plus de 4 M€, portant à la fois sur les dépenses propres de la commune et sur le versement à l'EPT via le FCCT résultant de la restitution à la commune de la compétence « éclairage public ».

5.1.2.2 Les dépenses de personnel

Entre 2013 et 2017 elles sont passées de 63,7 M€ à 68,9 M€ soit une hausse de 8,2 % (2 % en moyenne annuelle). Elles représentent, en moyenne, 48 % des charges de gestion courante. En 2017, elles atteignaient 1 540 € par habitant contre 1 414 € en 2013. Elles sont largement supérieures à celles de la strate qui se situaient à 761 € en 2017 et à 733 € en 2013. Cet écart s'explique, en partie, par le choix opéré par la commune d'assurer en régie la gestion de ses compétences.

Entre 2013 et 2016, les contributions à cette hausse globale de 5,2 M€ s'expliquent essentiellement par une hausse de :

- 2 M€ au titre des rémunérations principales (personnels titulaires et non titulaires) à la suite de l'augmentation, entre 2013 et 2015, des effectifs, (+ 60 sur un effectif moyen de 1 546 agents) ;
- 0,8 M€ pour le régime indemnitaire (personnels titulaires exclusivement) en raison du même effet mécanique des recrutements intervenus ;
- 2 M€ de charges sociales et taxes sur les rémunérations servies.

5.1.2.2.1 La hausse des charges de personnel entre 2013 et 2014

Au titre des facteurs endogènes, la hausse des charges de personnel s'explique par la politique active menée en termes de développement des services à la population et par le choix quasiment général de la gestion internalisée. Il est relevé :

- l'ouverture de nouveaux équipements comme le conservatoire et le Palais des sports, qui a nécessité le recrutement de professeurs, d'assistants d'enseignement artistique et d'éducateurs sportifs, ainsi d'agents municipaux auxquels a été confiée la surveillance de deux parkings ;
- le redimensionnement de la direction de la sécurité avec un renforcement des effectifs de la policiers municipaux et d'agents de surveillance de la voie publique (ASVP) ;
- la réfection du hall d'accueil de l'Hôtel de Ville, qui s'est accompagnée de la création d'une équipe d'hôtes et hôtesse d'accueil, polyvalent(e)s sur l'ensemble des structures ;
- l'avancement des deux ZAC de l'éco-quartier des Bergères, qui a impliqué le recrutement d'experts et ingénieurs pour en assurer l'étude et le suivi ;
- des revalorisations salariales notamment concernant les taux de vacation des médecins du centre médical municipal ou certaines fonctions spécifiques) ;
- le glissement-vieillesse-technicité (GVT) de 2014 qui a représenté 0,18 M€ pour les avancements de grade et d'échelon.

Au-delà des recrutements rendus nécessaires par l'ouverture de ces nouveaux équipements et aménagements, la commune a procédé, en 2014, à des recrutements afin de pourvoir des postes devenus vacants en 2013. Ainsi, ces nouvelles mesures se sont traduites par une dépense supplémentaire de la masse salariale estimée à 1,7 M€ par la commune.

Par ailleurs, des effets exogènes ont également contribué à la hausse des dépenses de personnel :

- la mise en place des nouveaux rythmes scolaires ;
- le reclassement statutaire de la catégorie C imposé par le décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014 modifiant les dispositions indiciaires applicables aux agents de la catégorie C et de la catégorie B de la fonction publique territoriale a entraîné une dépense supplémentaire de 0,6 M€ ;
- l'organisation des élections municipales et européennes pour 0,33 M€.

5.1.2.2.2 La stabilisation des charges de personnel entre 2015 et 2018

À compter de 2015, les charges de personnel ont eu tendance à se stabiliser. Elles ont même enregistré une baisse en 2016. Cette évolution s'explique par :

- des mesures de restructuration mises en place (organisation des services, affectation des agents, modification des cycles de travail) ;
- la redéfinition des modes de gestion notamment avec la DSP de la crèche des « Deux Coupoles » et l'externalisation de l'entretien des écoles élémentaires.

Cette maîtrise des dépenses via les restructurations mentionnées a permis de financer sans surcoût deux services nouveaux (la brigade canine et l'affectation d'une Atsem¹⁵ dans chaque classe de maternelle), et d'absorber l'effet GVT, l'augmentation de la valeur du point de 0,6 % en juillet 2016 et la hausse des cotisations sociales patronales.

En 2017, malgré les actions mises en œuvre afin de réduire la masse salariale, cette dernière a enregistré une hausse de 2,8 % par rapport à 2016 passant de 67 M€ à 68,9 M€. Cette augmentation s'explique par l'existence de facteurs exogènes qui ont neutralisé les mesures d'optimisation mises en place en 2016 et poursuivies en 2017 à savoir :

- le reclassement statutaire PPCR à hauteur de 0,87 M€,
- l'augmentation de 0,6 % du point d'indice en février 2017 pour 0,3 M€,
- l'effet croisé des reclassements et de l'augmentation du point d'indice sur les avancements pour 0,25 M€.

Pour 2018, la commune a indiqué avoir réduit sa masse salariale de 3,09 M€, soit - 4,7 % par rapport à 2017. Selon elle, cette évolution a été favorisée par les mesures de fonction publique prises au plan national : le gel du point d'indice en 2018 et le report de la phase 2018 du parcours, professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) à 2019.

La commune a développé sa politique de maîtrise de la masse salariale autour de deux axes :

- le développement des compétences internes et l'amélioration de l'employabilité, via le plan de formation et la promotion d'une politique de mobilité interne et de reclassement soutenue. Ainsi, chaque évolution des besoins ou vacance de poste est précédée d'une réflexion et de la mise en œuvre de mesures de réorganisation des services pour en rationaliser les effectifs. Dans ce cadre, le besoin est systématiquement interrogé avant l'engagement d'une procédure de recrutement externe afin de privilégier la mobilité interne ;
- la dématérialisation des procédures dans la plupart des services de la collectivité qui a également été l'occasion de s'interroger sur les pratiques et qui a constitué un réel facteur de gestion optimisée des effectifs. Ainsi, la dématérialisation a été mise en place pour :
 - la gestion des temps de travail ;
 - les données d'état-civil entre les destinataires des données (administrations et notaires) et les dépositaires de ces données (mairies et service central de l'état-civil) ;
 - les flux comptables ;
 - les procédures de marchés publics ;
 - les relations avec les usagers (Puteaux Famille, Puteaux Mobile...) ;
 - les flux d'information internes (e-parapheur, DélibLogik, Pytheas, reprographie, etc.).

¹⁵ Atsem : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles.

5.1.2.3 Les subventions de fonctionnement

Entre 2013 et 2017, les subventions de fonctionnement ont augmenté de 15,9 % passant de 7,3 M€ à 8,5 M€.

La hausse la plus importante en valeur absolue (+ 2,3 M€) concerne les subventions aux établissements publics en raison, à compter de 2015, du versement d'une subvention de fonctionnement à l'établissement public de gestion du quartier de la Défense (Defacto¹⁶). Ces contributions ont été supportées par la commune de Puteaux de 2008 à 2010 avant d'être prises en charge par la communauté d'agglomération Seine Défense de 2011 à 2014, puis à nouveau par le budget communal de 2015 à 2017 inclus, d'où la hausse constatée.

Les subventions aux personnes de droit privé, c'est-à-dire essentiellement aux associations, ont diminué de 50 % pour atteindre 1,3 M€ en 2017. Selon la commune, cette baisse résulte d'un retraitement comptable des sommes versées aux délégataires de services publics de crèches municipales enregistrées au compte 6574 jusqu'en 2015 sur un autre compte à partir de 2016. Parallèlement, les subventions versées aux établissements publics rattachés (caisse des écoles et CCAS) sont restées stables.

Aussi, malgré la baisse des subventions aux associations, les dépenses de subventions sont passées de 162 € par habitant en 2013 à 190 € par habitant en 2017 et restaient, en raison du versement d'une subvention de plus de 2 M€ à Defacto à compter de 2015, nettement supérieures à la moyenne de la strate (107 € par habitant en 2017).

Seules les associations sportives de la ville reçoivent une subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000 €, la subvention la plus importante (105 000 € en 2017) étant allouée au CSMP football. La commune n'a mis à disposition aucun personnel communal au profit d'associations.

5.1.2.4 Les autres charges de gestion

Entre 2013 et 2017, le périmètre des autres charges de gestion a intégré à partir de 2016 le FCCT (contribution aux organismes de regroupement) pour un montant de 44,3 M€ en 2016 et de 43,3 M€ en 2017 portant ainsi le total de ces charges de 2 M€ en 2013 à 45,5 M€ en 2017 (cf. annexe n° 1, tableau n° 12).

Les indemnités des élus enregistrent une hausse modérée de 3 % sur la période soit une évolution annuelle de 0,8 % passant de 272 244 € à 280 899 €.

Il y a lieu également de souligner la hausse des pertes pour créances irrécouvrables en raison de la politique mise en place par la commune concernant les admissions en non-valeur ainsi qu'au travail mené en collaboration avec le comptable public par le biais notamment d'une convention signée entre les deux parties.

5.1.3 L'autofinancement

5.1.3.1 L'excédent brut de fonctionnement (EBF)

Entre 2013 et 2017, l'EBF de la commune de Puteaux a enregistré une baisse de 25,2 % sous l'effet d'une hausse des produits (25,8 %) à un rythme inférieur à celui de la hausse des charges (35 %).

¹⁶ Defacto ou Établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 2009 avec pour mission d'exploiter le site de la Défense pour le compte de l'État et des collectivités locales concernées. Defacto conduit une opération d'intérêt national couvrant une partie du territoire des communes de Puteaux et Courbevoie, à l'ouest de Paris, dans le département des Hauts-de-Seine. Situé dans le prolongement de l'axe historique, ce quartier de 160 hectares est aujourd'hui un centre économique d'envergure internationale.

Ainsi, alors que l'EBF représentait 15,3 % des produits de fonctionnement en 2013, cette part s'établissait à 9 % en 2017, soit 6 points de moins.

Avec un niveau de 493 € par habitant en 2013 et de 371 € en 2017, l'EBF de la commune est resté cependant nettement supérieur à celui de sa strate démographique d'appartenance (207 € en 2013 et 201 € en 2017).

5.1.3.2 La capacité d'autofinancement (CAF)¹⁷

Durant la période sous revue, la CAF brute a diminué de 17 %, passant de 23,6 M€ à 19,6 M€. La CAF nette est identique à la CAF brute car la commune n'a aucun emprunt en cours de remboursement.

La commune continue de dégager un niveau d'épargne très supérieur à celui des communes de sa strate démographique même si l'écart s'est réduit. En effet, la CAF brute par habitant a reculé de 524 € en 2013 (contre 172 € pour la moyenne de la strate) à 438 € en 2017 (contre 178 € pour la moyenne de la strate).

Enfin, le taux d'épargne brute¹⁸ s'est également dégradé, de 16,3 en 2013 à 10,7 % en 2017, mais il reste néanmoins supérieur au seuil d'alerte de 7 % communément admis.

En 2018, les indicateurs d'autofinancement s'améliorent ; la CAF brute et la CAF nette atteignent 23,7 M€, la commune ne recourant pas à l'emprunt. L'excédent brut de fonctionnement est de 22 M€ et le taux d'épargne s'élève à 13,1 %.

5.2 Analyse de la section d'investissement

5.2.1 L'évolution des dépenses d'investissement

Entre 2013 et 2017, les investissements de la commune ont enregistré une évolution qui paraît liée au cycle électoral. Ainsi, les dépenses d'équipement ont diminué de 83,5 M€ en 2013, année précédant les élections municipales, à 28 M€ en 2014 et 2015, avant d'enregistrer une nouvelle hausse en 2016 (43,5 M€) et en 2017 (66,7 M€). Elles ont atteint sur la période un total cumulé de 250 M€.

Les dépenses d'équipement par habitant ont été très largement supérieures à la moyenne de la strate en 2013 (1 906 € à Puteaux contre 379 € pour la strate) comme en 2017 (1 570 € à Puteaux contre 323 € pour la strate).

La commune a mis en œuvre une politique active d'investissements. Les principales réalisations ont concerné :

- l'aménagement de la ZAC des Bergères pour 46,5 M€ entre 2013 et 2017 dont 14,8 M€ pour le groupe scolaire situé sur la ZAC ;
- 17,8 M€ pour l'aménagement de la ZAC Charcot ;
- 9,5 M€ pour l'aménagement de la ZAC du théâtre ;
- 22,7 M€ de travaux de voiries ;
- 7 M€ pour le parking de l'hôtel de ville ;
- 25,8 M€ pour le conservatoire municipal.

La commune a effectué d'importantes acquisitions immobilières en vue de l'aménagement de la ZAC des Bergères. Dans le cadre de cet éco-quartier, la commune acquiert les terrains et les aménage (démolitions et arasements) en vue de leur cession à des aménageurs privés. Ces acquisitions représentent à elles seules 40 % du nombre total d'acquisitions réalisées par la commune entre 2013 et 2016.

¹⁷ La capacité d'autofinancement (CAF) brute mesure l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, permettant de couvrir le remboursement en capital des emprunts contractés par la commune et tout ou partie des dépenses d'investissement.

¹⁸ Ratio CAF brute/produits réels de fonctionnement.

Les trois ZAC situées sur le territoire communal sont gérées en régie. Les opérations financières sont portées par la commune, l'EPT portant, pour sa part, les actes juridiques. Une délibération a été adoptée le 14 décembre 2017 afin d'autoriser la maire à signer deux conventions de prise en charge provisoire des compétences transférées à POLD. Il en découle que la commune continue, après le 1^{er} janvier 2018, à titrer et mandater les recettes et dépenses effectuées dans le cadre des ZAC non reconnues d'intérêt métropolitain. En revanche, les délibérations relatives aux choix des candidats et aux modalités de cession sont prises par le conseil de territoire de POLD, la compétence aménagement ayant été transférée à POLD depuis le 1^{er} janvier 2018.

En sus des cessions/acquisitions menées dans le cadre de l'aménagement des ZAC, la commune a conduit une politique d'aménagement axée sur la résorption de l'habitat insalubre, la préservation du commerce de proximité et l'aménagement des espaces de vie (parcs et jardins).

En 2018, d'après le compte administratif, les dépenses réelles d'investissement progressent, elles atteignent près de 85 M€.

5.2.2 Les ressources propres

Pour financer ses dépenses d'investissement, la commune a disposé de ressources propres très importantes, bien qu'en légère diminution (- 11 % entre 2013 et 2017).

Outre la CAF nette (cf. *supra*), l'évolution des autres ressources propres (cf. annexe n° 1, tableau 15) fait ressortir le niveau élevé des produits de cession d'immobilisations : 159,5 M€ en montant cumulé, soit 52 % des dépenses d'investissement cumulées. Cette prépondérance des produits de cessions immobilières résulte de la nature même des investissements réalisés par la commune, qui concernent essentiellement l'aménagement de plusieurs ZAC (cf. *supra*), notamment dans le cadre de la construction de l'éco-quartier des Bergères.

Par ailleurs, les versements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui ont suivi logiquement l'évolution de l'investissement avec un décalage temporel, ont progressé de 4,5 M€ à 9,1 M€ entre 2013 et 2015, avant de se stabiliser à 3 M€ en 2016 et 2017.

5.2.3 Le financement des investissements

À l'exception de l'exercice 2013 où un besoin de financement de 10 M€ est apparu à la suite du niveau particulièrement élevé des dépenses d'équipement, la commune a constamment dégagé par la suite une capacité de financement, qui a culminé à 40,7 M€ en 2015 avant de retomber à 1,7 M€ en 2017. Sur la période 2013-2017 (cinq exercices), en termes cumulés, les ressources de la section d'investissement, venant de la CAF nette (103,5 M€), des recettes d'investissement hors emprunt (238,1 M€) et des cessions de participations (37 M€) ont été supérieures aux dépenses d'investissement (307,6 M€), faisant apparaître un excédent de 72 M€. Dès lors, cet excédent est venu renforcer le fonds de roulement de la commune, qui est passé de 12,3 M€ en 2013 à 94,3 M€ en 2014.

Il en a résulté une forte hausse de la trésorerie, qui a été multipliée par quatre au cours de cette période, atteignant 114,7 M€ en 2017, soit l'équivalent de 252 jours de charges courantes.

La commune pourrait s'interroger sur l'intérêt d'une trésorerie surabondante qui est l'indice d'un niveau de collecte de ressources très largement supérieur à ses besoins tant en fonctionnement qu'en investissement.

En 2018, la commune a poursuivi le financement de ses investissements sans recours à l'emprunt. Les principales ressources d'investissements ont été la CAF nette (23,7 M€) et les recettes d'investissement hors emprunts (30,0 M€) dont le FCTVA (5,9 M€), les subventions d'équipement (11,6 M€) et la taxe d'aménagement (3,5 M€).

5.2.3.1 L'absence de recours à l'emprunt

Le rendement élevé de ses impôts locaux, à l'origine d'une CAF confortable, et la gestion active de son patrimoine immobilier et foncier ont permis à la commune de financer d'importantes dépenses d'investissement sans recours à l'emprunt. Au terme de la période sous revue, l'encours de sa dette est nul.

Tableau n° 11 : Répartition des financements

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution en %
CAF nette	23 613 543	16 432 033	32 078 108	11 816 904	19 597 567	- 17,01
Recettes d'inv. hors emprunt	50 864 384	46 675 876	38 979 052	55 064 454	46 531 372	- 8,52
Financement propre disponible	74 477 926	63 107 909	71 057 160	66 881 358	66 128 939	- 11,21
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 10 006 986	24 096 079	40 710 565	15 434 985	1 729 932	- 117,29
Financement autre dont emprunts	- 10 006 986	24 096 079	40 710 565	15 434 985	1 729 932	- 117,29
Total financement	64 470 940	87 203 988	111 767 725	82 316 343	67 858 871	5,25
Part financement propre	115,52	72,37	63,58	81,25	97,45	- 15,64
Part financement autre	- 115,52	27,63	36,42	18,75	2,55	- 102,21
(en %)	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Financement par CAF	36,62	18,85	28,70	14,36	28,88	25,48
Financement par recettes d'investissement	78,90	53,52	34,88	66,89	68,57	60,55
Financement par emprunt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Tirage (-) ou augmentation (+) du Fonds de roulement	- 15,52	27,63	36,42	18,75	2,55	13,97
Taux de financement	100	100	100	100	100	100

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

5.3 Appréciation générale sur la situation financière de la commune

La commune de Puteaux dispose de recettes fiscales abondantes. Cette situation s'explique par la richesse du tissu économique de son territoire notamment sur le secteur de la Défense. Il convient de relever aussi :

- les faibles taux de la fiscalité locale dont les produits augmentent régulièrement en raison d'un dynamisme des bases ;
- les nombreux investissements (250 M€ en cinq ans) intégralement autofinancés par la CAF et les produits de cession, sans recours à l'emprunt et sans réduction du fonds de roulement ;
- les excédents annuels des ressources propres par rapport aux dépenses d'investissement qui portent durant la période sous revue le fonds de roulement et la trésorerie à des niveaux particulièrement élevés. Une réflexion doit être engagée sur ce point.

La participation de la commune au FPIC et au redressement des finances publiques atteint plus de 16 M€ en 2017.

La situation financière de la commune de Puteaux est structurellement très confortable :

- les produits augmentent à un rythme soutenu de 5,9 % en moyenne par an entre 2013 et 2017 (et de 4,6 % par an entre 2013 et 2018 selon la chambre) ;
- les charges à caractère général ont enregistré une baisse de 13,5 %, soit 3,6 % par an en moyenne (et de 1,8 % par an entre 2013 et 2018 selon la chambre) ;
- la CAF est positive sur toute la période et représente, en moyenne, 25 % du financement de la commune ;
- l'encours de dette est à zéro ;
- la trésorerie progresse chaque année et atteint des niveaux très élevés (252 jours de charges courantes en 2017).

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 L'évolution des effectifs

6.1.1 Les effectifs sur emplois permanents

6.1.1.1 L'évolution des effectifs sur emplois permanents

Entre 2013 et 2017, les effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) de la commune ont évolué chaque année comme suit :

Tableau n° 12 : Évolution des effectifs sur emplois permanents

Filières	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution en %
Titulaires sur emplois permanents						
Fonctionnels	2	3,1	4	4	3	50
<i>Directeur général des services (DGS)</i>						
<i>Directeur général des services techniques (DGST)</i>						
<i>DGA</i>	2	3,1	4	4	3	
<i>Collaborateur</i>						
Administrative	208,58	223,66	220	211	206,98	- 1
Technique	405,8	410	413,5	406,5	395,5	- 3
Sociale	81,4	80,1	74,4	71,2	66,4	- 18
Médico-sociale	92,95	94,76	103,27	93,95	90,95	2
Médico- technique						
Sportive	14	16	18,6	15,4	13	- 7
Culturelle	46,17	61,31	56,7	52,69	51,94	12
Animation	9,81	10	17	18	22,36	128
Police municipale	55	65	68	70	60	9
Emplois non cités						
Total 1 "titulaires"	915,71	963,93	975,47	942,74	910,13	- 1
Non titulaires sur emplois permanents						
Fonctionnels	5	2	3	3	2	- 60
<i>DGS</i>	1	1	1	1	1	
<i>DGST</i>	1					
<i>DGA</i>	1					
<i>Collaborateur</i>	2	1	2	2	1	
Administrative	108,04	90,3	105,68	101,55	93,54	- 13
Technique	195,6	198,8	174,21	195,11	182,36	- 7
Sociale	44,6	51	46	45,9	60,9	37
Médico-sociale	16,57	24	23,3	17,63	15,63	- 6
Médico-technique	2	1	1	1,5	1,5	- 25
Sportive	31,16	27,1	27,72	31,03	33,7	8
Culturelle	62,57	66,81	70,81	70,78	74,12	18
Animation	122,61	140,57	141,26	137,97	121,51	- 1
Police municipale						
Emplois non cités	1	1	1			
Total 2 "non titulaires"	589,15	602,58	593,98	604,47	585,26	- 1
Total	1 504,86	1 566,51	1 569,45	1 547,21	1 495,39	- 1

Source : CRC-ÎDF d'après les comptes administratifs

Ainsi, on constate une évolution importante du nombre de fonctionnaires occupant un emploi permanent entre 2013 et 2015 (+ 6,52 % soit 60 ETPT supplémentaires) avant une diminution en 2016 et 2017, exercice au cours duquel, les effectifs atteignent 910 ETPT soit 1 % de moins qu'en début de période.

Sur la même période le nombre d'agents non titulaires occupant un emploi permanent a enregistré entre 2013 et 2016 une hausse de 2,6 %, soit 15 ETPT, avant de retomber à 585 ETPT en 2017, soit une baisse de 1 % par rapport à 2013 (4 ETPT).

Avec 1 569 emplois permanents (en ETPT) en 2015 pour une population de 45 146 habitants (recensement Insee) la même année, le taux d'administration¹⁹ de la commune était de 34,75 ‰ contre 20,1 ‰ pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants. La commune de Puteaux présente donc un taux d'administration largement supérieur aux communes de sa strate démographique.

Enfin, alors que, fin 2015, la part des agents titulaires était de 78,5 % dans l'ensemble des communes en moyenne, elle était de 62 % à Puteaux. Elle s'est élevée en moyenne à 61,2 % à Puteaux de 2013 à 2017.

Cependant, le taux d'administration ainsi que la part des agents non titulaires doivent être mis en perspective avec les modes de gestion appliqués à Puteaux pour l'exercice de ses compétences.

En effet, à l'exception de trois crèches gérées en DSP et de l'externalisation de l'entretien des écoles élémentaires, toutes les activités et compétences de la commune sont gérées en régies y compris la communication et les travaux d'impression y afférents, la restauration collective (113 ETP), l'entretien (155 ETP), l'animation périscolaire (143 ETP), les crèches (189 ETP), la gestion des parkings publics...

6.1.1.2 La répartition par catégorie

La répartition des effectifs par catégorie se décline comme suit :

Tableau n° 13 : Répartition des effectifs par catégorie

	2013	2014	2015	2016	2017	évolution en %
Catégorie A	130,88	132,27	138,83	140,41	134,44	2,72
Catégorie B	206,04	207,84	222,3	226,13	220,80	7,16
Catégorie C	1 167,94	1 226,40	1 208,32	1 180,67	1 140,15	- 2,38
Total	1 504,86	1 566,51	1 569,45	1 547,21	1 495,39	- 0,63
% A	8,7	8,44	8,85	9,08	8,99	
% B	13,69	13,27	14,16	14,62	14,77	
% C	77,61	78,29	76,99	76,31	76,24	

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes administratifs

Alors qu'en moyenne nationale, au 31 décembre 2015, la répartition des agents communaux²⁰ était de 6,5 % pour la catégorie A, 11,5 % pour la catégorie B et 82 % pour la catégorie C, elle était à Puteaux, à la même date, respectivement de 8,8 %, 14,2 % et 77 %. Ainsi, entre 2013 et 2017, la répartition entre les catégories A, B et C à Puteaux s'est éloignée quelque peu de la structure moyenne nationale.

¹⁹ Le taux d'administration mesure le nombre de fonctionnaires pour 1 000 habitants.

²⁰ Rapport « les collectivités locales en chiffres 2017 ».

Selon la commune, cette « surreprésentation » relative de la catégorie A s'explique en partie par l'importance des filières médico-sociale (médecins et infirmiers) et surtout culturelle (enseignants, bibliothécaires, etc.). Les catégories A sont également très nombreuses au sein de la filière administrative qui représente 41,6 % des catégories A de la commune. Ce poids des catégories A dans la filière administrative s'explique par la volonté de la commune de recruter à haut niveau de diplôme pour les fonctions support (commande publique, ressources humaines, etc.) et par la nécessité de recourir à des ingénieurs pour l'aménagement des ZAC.

6.1.1.3 Les facteurs explicatifs de l'évolution des effectifs

La hausse des effectifs entre 2013 et 2015 est la conséquence de certaines réalisations communales :

- ouverture et/ou développement de certains équipements municipaux : conservatoire, palais des sports, parkings publics ;
- renforcement de la direction de la sécurité avec le recrutement de policiers municipaux et d'ASVP²¹ ;
- création d'un « pool » d'hôtesse d'accueil pour les services ouverts aux publics.

Le développement des activités d'animation induit par la réforme des rythmes scolaires a eu aussi un impact sur les effectifs.

À compter de 2016, des mesures de restructuration des services sont intervenues. Elles ont porté notamment sur l'affectation des agents et les modifications des cycles de travail (annualisation).

Ces facteurs explicatifs et leur poids financier respectif sont développés dans la partie « finances » relative à la masse salariale.

6.1.1.4 Les emplois permanents étudiés

6.1.1.4.1 Les emplois fonctionnels

Aux termes de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier²², les emplois sont créés par l'organe délibérant de la collectivité et aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent pas.

Les délibérations créant les emplois fonctionnels ainsi que la liste des emplois fonctionnels en 2017 ont été fournies à la chambre. La commune a produit cinq délibérations créant un emploi de directeur général des services techniques et quatre emplois de directeur général adjoint des services (DGA) : délibération du 4 juillet 1973 portant création d'un poste de directeur général des services techniques ; délibération du 25 octobre 1983 portant création d'un poste de secrétaire général adjoint ; délibération du 29 janvier 1987 portant création d'un poste de secrétaire général adjoint ; délibération du 30 mars 1992 portant création d'un poste de secrétaire général adjoint ; délibération du 16 décembre 2004 portant création d'un 4^{ème} emploi de DGA. Réponse de la commune

²¹ ASVP : Agents de surveillance de la voie publique

²² Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 - article 44 :

Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent.

L'absence de délibération portant création du poste de directeur général des services, de même que l'ancienneté des délibérations créant des postes de « secrétaires généraux adjoints » devraient amener la commune à reprendre des délibérations conformes à la situation actuelle. La commune ayant délibéré en avril 2019 pour confirmer la création des emplois fonctionnels, la chambre a retiré le rappel au droit qu'elle avait formulé dans son rapport d'observations provisoires.

a) La situation de la directrice générale des services

En 2013, la préfecture avait formulé des observations sur le recrutement du DGS. Un emploi fonctionnel de DGS ne peut être pourvu que par un fonctionnaire en détachement ou par un agent non titulaire par recrutement direct au-delà d'un seuil de population fixé par l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La DGS de la commune de Puteaux a été placée sous statut contractuel depuis janvier 2013, d'abord en contrat à durée déterminée (CDD) pour une durée d'un an renouvelée puis en contrat à durée indéterminée (CDI) depuis le 28 octobre 2015.

La chambre relève que les éléments recueillis dans le dossier de recrutement de la directrice générale des services, ne permettent pas d'attester l'absence de candidats ayant répondu à la publication de vacance de ce poste. De ce fait, le respect des conditions du recrutement de la DGS sous statut contractuel prévues en cas d'absence de candidatures de personnels fonctionnaires, n'a pas pu être établi.

b) La situation des trois DGA

Les procédures de recrutement et de renouvellement de détachement sur emploi fonctionnel respectent les dispositions législatives et réglementaires pour les trois DGA (avis de la commission administrative paritaire, vacance d'emploi, arrêté) et les classements indiciaires effectués sont conformes à la grille des DGA pour les communes de 40 000 à 150 000 habitants.

En revanche, dans les trois cas, les arrêtés de détachement ne font pas état du régime indemnitaire. Avant l'instauration du Rifseep²³ dans la fonction publique territoriale, le principe selon lequel le fonctionnaire détaché dans un emploi fonctionnel bénéficiait du régime indemnitaire afférent à son grade pouvait s'appliquer. Cependant, depuis l'application du Rifseep à tous les cadres d'emploi à compter de janvier 2017, ce principe ne vaut plus et l'indemnité d'exercice de mission des préfectures (IEMP) perçue par les trois DGA (373 €) n'a plus de base légale.

Enfin, la chambre souligne que, si la procédure de renouvellement a été respectée, les arrêtés relatifs au détachement d'un agent ont été signés après la date de prise de fonctions avec effet rétroactif.

À la suite de l'instruction, la commune s'est engagée à mentionner le régime indemnitaire octroyé, sur les arrêtés individuels ; la chambre en prend acte et supprime la recommandation qu'elle avait initialement édictée.

6.1.1.4.2 Les recrutements de non titulaires sur emplois permanents

Les dossiers de 57 contractuels ont été analysés (49 catégories A et 8 catégories B ou C). Tous ces recrutements ont fait l'objet de contrats et/ou d'arrêtés de nomination. Cependant, il ressort de l'étude des pièces afférentes à ces recrutements plusieurs observations.

²³ 2017 pour les cadres d'emploi autres que les administrateurs.

Les arrêtés et/ou contrats visaient, jusqu'à octobre 2015, l'article 3 alinéa 1 de la loi du 26 janvier 1984 en indiquant cependant que la nomination intervenait faute de réponse à l'avis de vacance de poste pour recrutement d'un titulaire. L'article à viser aurait donc dû être l'article 3-2 de ladite loi. À compter d'octobre 2015, cette erreur matérielle a été corrigée dans les nouveaux contrats et arrêtés ;

Pour 24 dossiers, les renouvellements successifs des contrats d'une durée initiale d'un an ont été exécutés sur des durées totales allant de 3 à 12 ans contrairement aux dispositions de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 qui limitent ces renouvellements à 2 ans.

Les recrutements interviennent de manière récurrente dans un délai très court, voire avant la publication de l'avis de vacance. Concernant les renouvellements, les lettres de proposition sont, de manière quasi systématique, envoyées avant la publication d'un nouvel avis.

Ces irrégularités rendent fragile la sécurité juridique de ces recrutements et la commune doit veiller à y mettre un terme.

Dans le but de sécuriser et mieux encadrer ces recrutements d'agents non titulaires, la chambre a pris acte que la commune a modifié en début d'année l'organisation interne du service concerné de la Direction des ressources humaines (DRH), en distinguant d'une part les recrutements externes et d'autre part les renouvellements de contrats.

La commune indique par ailleurs mettre en œuvre des actions pour inciter et aider les agents volontaires à passer les concours de la fonction publique et prend acte du rappel formulé par la chambre.

Rappel au droit n° 2 : Limiter strictement à une durée maximale de deux ans les recrutements au titre de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et publier les avis de vacance de poste avant tout recrutement ou proposition de renouvellement de contrat.

6.1.2 Les effectifs sur emplois non permanents

6.1.2.1 L'évolution des effectifs non permanents

En sus des effectifs permanents, la commune emploie des effectifs non titulaires sur emplois non permanents pour des durées très variables allant de quelques jours (pour les saisonniers ou occasionnels) à quelques mois, voire quelques années pour les contrats aidés ou les collaborateurs de cabinet. Ces effectifs ont fortement évolué durant la période sous revue et ont enregistré une baisse de 35 %. Cependant, cette forte diminution doit être nuancée puisqu'elle est mesurée au moyen des effectifs physiques au 31 décembre alors que certains contrats, de courte durée, ne figurent plus dans les effectifs quelques semaines plus tard.

Tableau n° 14 : Évolution des effectifs sur emploi non permanent en effectifs physiques et en %

Filières	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution en %
Intervenants culturels, artistiques et sportifs	82	89	83	72	69	- 16
Médecins	36	33	42	42	38	6
Ass. maternels	8	7	8	8	8	0
Ouvriers théâtre	10	13	4	4	12	20
Hôtesse accueil et information	4	4	3	3	3	- 25
Serveurs restauration	59	49	65	65	0	- 100
Total	199	195	205	194	130	- 35

Source : comptes administratifs de la commune

Comme indiqué ci-dessus, l'évolution au 31 décembre n'est pas représentative mais l'analyse en ETP confirme néanmoins cette tendance à la baisse.

Tableau n° 15 : Emplois non permanents en ETP

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution en %
ETP emplois non permanents	68,37	70,71	67,24	60,60	57,38	- 16,07

Source : commune de Puteaux

6.1.2.2 Les emplois non permanents étudiés

6.1.2.2.1 Les recrutements pour accroissement temporaire et saisonnier d'activité

Les dossiers de 32 agents contractuels sur des emplois non permanents ont été demandés et analysés. Ils concernent quasi exclusivement des animateurs sportifs, maitres-nageurs ou professeurs de tennis. Les durées des contrats conclus au titre de l'article 3 alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale sont conformes aux dispositions légales et n'appellent pas de remarque particulière.

En revanche, ces contrats (souvent pour le mois de juillet) s'intercalent avec de nombreux contrats de recrutement conclus au titre du même article pour la durée d'une année scolaire (soit 10 mois entre septembre et juin) et qui sont renouvelés d'année en année pour des périodes allant parfois jusqu'à 12 ans (cf. annexe 3).

Il ressort de cette pratique que, si la lettre du texte est respectée, l'esprit ne l'est pas. En effet, les renouvellements quasi permanents d'une année scolaire à l'autre, complétés par des contrats courts pour accroissement saisonnier, tendent à démontrer que les postes ainsi pourvus pourraient correspondre à des besoins permanents qu'ils conviendraient de pourvoir par des fonctionnaires ou par des contractuels en contrat à durée indéterminée (CDI). À défaut, la commune s'expose à un risque de requalification juridique.

En réponse, la commune a indiqué que les difficultés pour connaître les inscriptions aux activités proposées d'une année sur l'autre et donc les besoins en personnels nécessaires faisaient obstacles à des recrutements permanents. Si la chambre peut admettre l'argument à la marge pour les variations annuelles du nombre d'inscrits, l'existence d'un socle permanent, prévisible au regard des réalisations passées, devrait permettre de limiter cette pratique.

Cependant, selon la commune, les éducateurs sportifs (avec des spécificités relatives à des contrats d'une durée hebdomadaire souvent inférieures à 10 heures, et des temps de travail partagés entre plusieurs employeurs) ne sont, en grande majorité, pas dans une logique de fonctionariat ou de pérennisation statutaire.

Il ressort de cette pratique et des contraintes logistiques évoquées qu'il peut en effet être difficile de recruter ces agents en CDI malgré l'existence réelle d'un besoin permanent.

6.1.2.2.2 Les collaborateurs de cabinet

Le conseil municipal de Puteaux, dans sa délibération du 8 avril 2008, a créé trois postes de collaborateurs de cabinet, à compter du 1^{er} mai 2008. L'enveloppe budgétaire globale prévue n'est pas indiquée dans la délibération qui précise toutefois les chapitres budgétaires sur lesquels sera imputée la dépense ainsi que les modalités de calcul de la rémunération en énonçant la règle du plafonnement à 90 %.

La population de la commune de Puteaux étant de 45 146 habitants recensés en 2015, l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet du maire a été fixé conformément à l'article 10 du décret du 16 décembre 1987 (soit 3 personnes).

En 2017, les trois emplois ont été occupés, pour une partie de l'année uniquement, par M. Laurent Dubois, Mme Stéphanie Maringe (rupture de contrat le 23 mai 2017) et M. Aurélien Mallet (rupture de contrat le 14 octobre 2017). Fin 2017, la commune n'était dotée que d'un seul collaborateur (M. Dubois).

La situation administrative et la rémunération du seul collaborateur en poste en 2017 en année pleine a été vérifiée. Le dossier ne révèle pas d'anomalie. La rémunération allouée est conforme à la règle de plafonnement.

6.2 Le temps de travail

6.2.1 La durée annuelle du temps de travail

Par signature d'un protocole d'accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail du 7 décembre 2006, la commune a adopté une durée hebdomadaire de travail de 37 heures 30 minutes. Ces dispositions sont reprises dans le « guide du personnel ».

La loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 prévoit que la journée de solidarité ne soit plus fixée comme étant le lundi de Pentecôte. L'une des options prévues par la loi permettait d'augmenter le temps de travail hebdomadaire en conséquence.

La commune de Puteaux a donc décidé par une délibération du conseil municipal du 22 mai 2008, de porter la durée hebdomadaire de travail de 37 h 30 minutes à 37 heures et 43 minutes.

Il ressort de ces documents que les droits à congés sont de 25 jours par an pour un agent travaillant 5 jours par semaine. Ces jours de congés sont complétés par des journées de réduction du temps de travail (RTT) à hauteur de 15 jours pour un agent travaillant à temps complet.

Les RTT sont ensuite dégressives en fonction du temps de travail mais toujours proportionnelles aux 15 jours accordés pour un temps complet à savoir : 13,5 jours pour un temps de travail de 90 %, 12 jours pour 80 %, 10,5 jours pour 70 %, 9 jours pour 60 % et 7,5 jours pour 50 %. Par ailleurs, sont également attribués 8 jours fériés forfaitaires.

Il ressort de ce dispositif que la durée annuelle de travail au sein de la commune est égale à la durée légale de 1 607 heures.

Tableau n° 16 : Temps de travail annuel à Puteaux

	Régime 37,72 heures
Nombre de jours par an	365
Repos hebdomadaires	52 x2 = 104
Congés annuels	25
RTT	15
Jours fériés (moyenne)	8
Nombre de jours travaillés	213 (365 – 104 – 25 – 15 – 8)
Heures de travail par semaine	37,72
Semaines travaillées	42,6 (213/5)
Durée annuelle	1 607 (42,6 x 37,72)
Écart à la durée réglementaire	0

Source : CRC-ÎDF à partir du protocole sur le temps de travail

S'ajoutent à ce dispositif, deux jours de fractionnement, conformément à la réglementation en vigueur : un premier si l'agent pose au moins six jours entre le 1^{er} janvier et le 30 avril et un deuxième si l'agent pose au moins six jours entre le 1^{er} novembre et le 31 décembre.

La chambre souligne toutefois que, pour tous les agents bénéficiant de congés d'ancienneté, c'est-à-dire la grande majorité des effectifs communaux, la durée annuelle du travail est inférieure à la durée réglementaire. En effet, la commune octroie un jour de congé supplémentaire pour cinq années consécutives de présence au sein de la fonction publique, puis un jour supplémentaire tous les cinq ans à la date anniversaire. Ces jours « ancienneté » ne se fondent sur aucune délibération mais sur une simple « note aux responsables de service » du 26 mai 1981, signée par le maire. Dès lors, ils sont irréguliers.

En 2018, 1 114 agents étaient concernés, ce qui représente potentiellement 3 576 jours supplémentaires (posés ou à poser). En 2018, les 3 576 jours accordés représentent 16,78 ETP soit un coût financier évalué à 745 984 €.

Rappel au droit n° 3 : Supprimer les jours d'ancienneté octroyés irrégulièrement.

6.2.1.1 Les avantages réduisant la durée effective du travail

6.2.1.1.1 Les autorisations spéciales d'absence

Prévues par l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984, des autorisations spéciales d'absence, qui n'entrent pas dans le calcul des congés annuels, sont accordées aux fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux pour réunions syndicales ou pour des instances paritaires, ou encore à l'occasion de certains événements familiaux ou de la vie courante (mariage, décès, naissance, maladie, participation à un concours, etc.) sur présentation d'un justificatif.

En l'absence de décret d'application de la loi précitée, il appartient aux collectivités locales de définir leur propre régime d'autorisations d'absence par référence aux circulaires ministérielles et « aux règles coutumières des administrations » qui en découlent.

Pour les agents de la commune, les jours accordés dans ce cadre sont définis par une délibération du 6 octobre 2007. Ils sont plus nombreux que ce que prévoient les circulaires ministérielles existantes et les « règles coutumières des administrations ». En effet, les absences accordées sont plus longues et/ou étendues à des degrés plus éloignés de parenté. Par exemple, pour un agent travaillant à temps complet : sept jours ouvrables pour le mariage de l'agent (contre cinq habituellement), trois jours pour le mariage d'enfants ou de collatéraux de 2^{ème} et 3^{ème} degré (contre un jour habituellement). De même, les jours pour décès sont plus importants (cinq dans les cas où il est habituellement accordé trois jours, trois quand il est normalement accordé un jour ou un jour quand il n'est normalement accordé aucun jour comme pour les cousins, neveux ou collatéraux par alliance). Enfin, la commune accorde une journée dans le cadre des examens et concours passés par ses agents.

Entre 2013 et 2017, 6 438 jours ont été accordés au titre des autorisations spéciales d'absence, répartis comme suit :

Tableau n° 17 : Autorisations exceptionnelles d'absence

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Maladie grave	132	94,5	118	102	204	650,5
Décès	427	269	460,5	352	362,5	1 871
Mariage/PACS	210	269	326,5	287	197	1 289,5
Examen concours	111,5	130	72,5	127,5	94,5	536
Déménagement / naissance	334,5	536	543,5	345,5	331,5	2 091
Total	1 215	1 298,5	1 521	1 214	1 189,5	6 438

Source : Commune de Puteaux

6.2.1.1.2 Les jours « retraite »

Ils sont définis par la délibération précitée du 6 octobre 2017.

Un congé d'un mois est accordé par la commune au moment du départ en retraite lorsque l'agent compte moins de 10 ans de service dans la fonction publique. Ce congé est porté à deux mois pour les agents comptant entre 10 et 20 ans de service public et à 3 mois pour les agents comptant plus de 20 ans de service public. Entre 2013 et 2017, la commune a accordé 6 835 jours retraite.

6.2 Les heures supplémentaires

6.2.1 Les moyens de contrôle mis en place par la commune

Conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), la commune a commencé à déployer un système automatisé de comptabilisation des heures supplémentaires. Entre février et mai 2016, elle a expérimenté un logiciel de gestion du temps de travail dans huit services pilotes, puis l'a déployé progressivement à compter de mai 2016 dans différents services municipaux.

Dans les services concernés, ce logiciel permet à chaque manager de gérer les plannings des agents placés sous sa responsabilité et ainsi d'identifier, de motiver et de valider les heures supplémentaires réalisées. Les heures supplémentaires ainsi validées par le supérieur hiérarchique font l'objet d'une seconde validation par le DGA délégué ou, à défaut, par le DGS. Ces deux validations concernent tant la réalité des heures supplémentaires effectuées que leur mode de compensation (IHTS ou repos compensateur).

Pour les services qui n'ont pas encore intégré le logiciel, l'ancienne procédure de déclaration des heures supplémentaires continue de s'appliquer. Le supérieur hiérarchique de l'agent concerné procède à la déclaration et à la motivation des heures supplémentaire à l'aide d'un formulaire papier, qu'il signe pour validation. Le mode de compensation des heures est précisé dans l'état déclaratif. Cet état fait l'objet d'une seconde validation par le DGA délégué ou, à défaut, par le DGS.

Fin 2018, les services suivants n'étaient pas encore dotés du logiciel. Son déploiement était prévu au 1^{er} semestre 2019 dans le centre technique municipal, le garage, le service des espaces publics et celui de l'entretien ; au 2^{ème} semestre 2019 dans le service de restauration et celui des sports (personnels techniques et éducateurs) ; au 1^{er} semestre 2020 dans le service jeunesse et la police municipale.

6.2.2.2 Les délibérations relatives aux heures supplémentaires

La délibération de l'organe délibérant doit fixer, par cadre d'emplois et par fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires.

À Puteaux, le régime des heures supplémentaires s'appuie sur une délibération du 5 mars 2011 relative à la rémunération des heures supplémentaires applicable au personnel communal titulaire, stagiaire et non titulaire qui évoque, très succinctement, les modalités d'octroi des heures supplémentaires en indiquant que « *les emplois de catégorie B et C dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, peuvent prétendre à l'indemnisation des heures supplémentaires* ».

Cette délibération prévoit également la limite du contingent mensuel de 25 heures, ainsi que la possibilité de compenser ces heures soit par indemnisation soit par octroi d'un repos compensateur. Enfin, elle est complétée par une annexe listant les cadres d'emplois éligibles, par filière. La chambre relève que les cadres d'emploi et fonctions listés dans l'annexe jointe à la délibération sont interprétés de façon très large puisqu'ils sont tous considérés, sans exception, comme pouvant réaliser des heures supplémentaires.

Par ailleurs, par délibération du 25 janvier 2007, un dépassement du contingent mensuel d'heures supplémentaires a été autorisé au sein de la police municipale pour les fonctions suivantes : chef de service, chef de police, brigadier-chef principal, brigadier, gardien de police.

Ce dépassement ne peut toutefois pas être supérieur à 12 heures, soit un total d'heures supplémentaires mensuelles maximum de 37 heures.

6.2.2.3 Les heures supplémentaires réalisées

En raison des moyens de contrôle mis en place afin de suivre le temps de travail (automatisés ou pas), la commune a pu facilement communiquer à la chambre les heures supplémentaires réalisées entre 2013 et 2017 en les répartissant suivant leur mode de compensation.

Tableau n° 18 : Heures supplémentaires selon le mode de compensation

	HS rémunérées	HS récupérées	Total
2013	141 385	7 343	148 728
2014	159 416	8 137	167 553
2015	146 130	6 761	152 891
2016	136 114	8 800	144 914
2017	140 136	10 255	150 391
Évolution en %	- 0,88	39,66	1,12

Source : commune de Puteaux

Le nombre d'heures rémunérées a stagné alors que celui des heures compensées a progressé de près de 40 %.

De l'analyse des chiffres communiqués, la chambre constate plusieurs problèmes de dépassement de contingent récapitulés ci-après :

- parmi la liste des agents ayant effectué des heures supplémentaires en 2017, hors agents de la police municipale (cf. *infra*), 130 ont réalisé plus de 250 heures supplémentaires par an (récupérées et/ou rémunérées), soit plus de 25 heures par mois sur la base d'une moyenne de 10 mois travaillés dans l'année ;
- dans la police municipale, 78 agents ont réalisé des heures supplémentaires en 2017 et, parmi eux, 46 ont réalisé plus de 370 heures supplémentaires par an, soit plus de 37 heures par mois sur la base d'une moyenne de 10 mois travaillés dans l'année. Ces agents ont donc dépassé, le plafond applicable aux agents de la police municipale tel que fixé par la délibération précitée du 25 janvier 2007 ;

- d'après le tableau des heures supplémentaires réalisées en 2017 (compensées et/ou rémunérées), 1 362 agents ont réalisé des heures supplémentaires au cours de l'année, soit 83 % des effectifs de la commune (1 634 en 2017 d'après le compte administratif) ;
- l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 sus indiqué prévoit que la compensation des heures supplémentaires peut être réalisée en tout ou partie, sous la forme de repos compensateur et qu'à défaut de compensation, l'heure supplémentaire est indemnisée. La priorité est ainsi donnée à la récupération plutôt qu'à la rémunération. Or, dans les faits, l'analyse des heures supplémentaires effectuées démontre la prépondérance de la rémunération des heures supplémentaires. En effet, en 2017, 140 136 heures ont été rémunérées contre 10 255 heures compensées ;
- d'après le tableau nominatif de 2017 transmis par la commune, 12 agents de catégorie A ont perçu des indemnités d'heures supplémentaires :

Tableau n° 19 : Heures supplémentaires réalisées par des agents de catégories A

Identification	Grade	Fonction	HS récupérées	HS rémunérées	Moyenne/mois HS rémunérées
888	Infirmier soins généraux	Infirmière coordinatrice	91,25	16,43	1,64
3268	Infirmier classe exceptionnelle	Infirmier de soins généraux	43,30	177,75	17,77
4665	Infirmier soins généraux	Infirmier soins généraux	77,48	123,50	12,35
5958	Psychologue territoriale	Psychologue		58,00	5,80
8903	Infirmier soins généraux	Directrice de crèche	22,05	15,00	1,50
11124	Infirmier soins généraux	Directrice de crèche	28,20	79,50	7,95
11780	Infirmier soins généraux	Infirmier soins généraux	76,40	52,25	5,23
13106	Infirmier soins généraux	Infirmier soins généraux	44,45	148,60	14,86
13240	Infirmier soins généraux	Infirmier soins généraux	114,07	94,88	9,49
14596	Attache territorial			100,00	10,00
14605	Infirmier soins généraux	Directrice adjointe de crèche	15,00	53,00	5,30
14890	Cadre de sante 2 cl	Manipulateur en radiologie	4,00	3,92	0,39

Source : CRC-ÎDF à partir du tableau des heures supplémentaires fourni par la commune

Il s'agit de personnels travaillant au sein de la filière médico-sociale. Pour cette catégorie, la base juridique et les conditions d'attribution des IHTS sont celles en vigueur dans la fonction publique hospitalière depuis le 1^{er} janvier 2009 (décret n° 2008-1451 du 22 décembre 2008). Ainsi, ce régime prévoit :

- la possibilité de verser des IHTS aux agents de catégorie A,
- un contingent maximal de 15 h (18 h pour infirmiers, cadres de santé et sages-femmes),
- un travail supplémentaire de nuit à partir de 21 heures.

Les agents listés dans le tableau ci-dessus, ayant perçu des heures supplémentaires, appartiennent à la catégorie A de la filière médico-sociale (infirmier soins généraux, cadre de santé). Dès lors, le versement d'IHTS apparaît régulier. Toutefois, certains agents ont dépassé le contingent de 18 heures certains mois :

Par ailleurs, une psychologue, a perçu des indemnités pour heures supplémentaires alors que son cadre d'emploi n'est pas admis à en percevoir. Enfin, un attaché territorial, n'aurait pas dû percevoir d'IHTS au regard de son cadre d'emploi.

S'agissant de la police municipale, la commune indique dans sa réponse que le dépassement du plafond d'heures supplémentaires est lié aux problèmes de recrutement dans la filière, ainsi qu'à l'amplitude de service demandée.

Rappel au droit n° 4 : Limiter strictement les heures supplémentaires effectuées aux contingents règlementaires et mettre en place un dispositif de contrôle adapté.

6.2.3 L'absentéisme

6.2.3.1 L'évolution de l'absentéisme

Entre 2013 et 2017, le nombre de journées d'absence a augmenté de 29 % pour les fonctionnaires passant de 10 875 à 14 029 journées et de 5,8 % pour les non titulaires passant de 8 861 à 9 377 journées. En cumulé, cette hausse a été de 18,6 %. Elle a été due essentiellement aux absences pour maladies ordinaires et aux accidents de services.

Tableau n° 20 : Évolution de l'absentéisme 2013-2017

(en journées)	2013		2014		2015		2016		2017		Évolution en %	
	Tit	NT	Tit	NT	Tit	NT	Tit	NT	Tit	NT	Tit	NT
Maladie ordinaire	5 981	4 644	6 560	5 837	6 428	5 450	6 887	5 093	7 301	6 004	22,07	29,28
Longue maladie	767	152	770	140	1 150	271	692	979	922	103	20,21	- 32,24
Accident de service	1 368	485	1 164	845	1 588	872	2 493	812	2 271	823	66,01	69,69
Accident de trajet	527	287	721	118	469	38	752	374	979	44	85,77	- 84,67
Maladie pro	0	0	0	0	71	0	199	0	44	0		
Maternité	2 099	3 188	2 439	2 760	2 521	3 233	1 738	2 726	2 360	2 284	12,43	- 28,36
Paternité	133	105	164	125	140	64	217	80	152	119	14,29	13,33
Total	10 875	8 861	11 818	9 825	12 367	9 928	12 978	10 064	14 029	9 377	29,00	5,82
	19 736		21 643		22 295		23 042		23 406		18,60	

Source : commune de Puteaux

Avec 23 406 journées d'absence en 2017 et 1 495 emplois permanents la même année, le nombre de jours d'absence s'établit à 15,66 en moyenne par agent et le taux d'absentéisme à 7,35 %. Ce taux est inférieur au taux mentionné dans le bilan social du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne (8 % pour les communes²⁴) inférieur à celui mentionné dans une étude Sofaxis publiée en juin 2018 estimant à 9,8 % le taux moyen d'absentéisme pour les collectivités en 2017.

6.2.3.2 Les actions mises en œuvre par la commune pour lutter contre l'absentéisme

Les actions mises en place par la commune afin de lutter contre l'absentéisme s'articulent autour de cinq axes :

- un suivi médical et psychologique des agents notamment avec la création d'un pôle santé et prévention au sein de la direction des ressources humaines (DRH) ;
- la prévention des risques professionnels avec le recrutement d'un conseiller de prévention et la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation des risques professionnels et de formalisation d'un plan de prévention ;
- la mise en place d'un plan de formation afin de respecter les obligations en matière de prévention des risques professionnels et de sécurité au travail mais également pour accompagner au mieux les carrières et développer les compétences ;
- le maintien dans l'emploi avec le déploiement d'un dispositif de reclassement professionnel ;
- le bien-être au travail par le développement d'activités de cohésion au sein des services.

²⁴ En 2015.

Le taux d'absentéisme a augmenté pendant la période sous revue, passant de 6,16 % en 2013 à 7,35 % en 2017 ; selon la commune, cette progression résulte pour l'essentiel d'arrêts de longue durée concernant quelques situations individuelles.

La commune réalise un suivi de l'absentéisme communal notamment à partir de la plate-forme CNRACL, PRORISQ ; les résultats font l'objet d'un Rapport sur la santé, la sécurité et les conditions de travail (RASSCT), présenté en CHSCT pour 2016 et 2017.

Par ailleurs, dans le cadre d'une démarche transversale d'actualisation du document unique, la commune privilégie les domaines de la prévention ainsi que celui de l'hygiène-sécurité conditions de travail - plus global ; elle a établi les lignes directrices d'un plan d'actions à mettre en œuvre dans ces domaines.

6.2.3.3 Le coût de l'absentéisme pour la commune et les actions mises en place

Avec 23 406 journées d'absence en 2017, même si le taux d'absentéisme à Puteaux est inférieur au taux moyen des collectivités locales, le coût théorique de l'absentéisme pour la commune peut être évalué à 4,8 M€ dont 2,7 M€ au titre de la maladie ordinaire et 645 435 € pour les seuls accidents de service²⁵. Ce montant représente 7 % de la masse salariale en 2017 ou l'équivalent de 110 ETP travaillant 37,72 heures par semaine (213 jours par an). Le suivi de l'absentéisme et l'engagement d'actions pour le réduire sont donc un enjeu majeur pour la commune de Puteaux.

6.3 Le régime indemnitaire

6.3.1 Les problèmes du dispositif actuel

À Puteaux, le régime indemnitaire résulte de 19 délibérations prises entre 1990 et 2013 (cf. annexe 2).

6.3.1.1 Un dispositif complexe et peu lisible

De l'analyse de ces délibérations il ressort que les modalités de calcul des indemnités y sont très peu voire pas développées. La plupart de ces délibérations modifient des régimes antérieurs, ce qui rend complexe le suivi de l'évolution des différentes primes. Enfin, dans les plus anciennes, la devise utilisée est encore le franc, la conversion en euros n'ayant pas été effectuée.

Aussi, même si la collectivité n'était pas tenue d'établir un texte consolidé, il est regrettable qu'elle n'ait pas pris une délibération cadre refondant et consolidant les précédentes. En effet, chaque nouvelle délibération modifie, ajoute ou supprime des éléments des précédents dispositifs en proposant une vision partielle, au contenu difficilement lisible et au niveau de précision largement perfectible, notamment quant aux modalités de calcul des différentes primes. De même, l'absence d'annexes reprenant systématiquement les régimes de référence ainsi que les taux applicables rend compliqué grandement le contrôle des primes.

²⁵ Estimation effectuée à partir du montant des charges de personnel du compte de gestion 2017 (68 961 055 M€) et du nombre d'agents sur emplois permanent en ETP (1 495) pour le même exercice. Le coût moyen annuel d'un agent s'élève ainsi à 44 433,67 €. Dès lors, pour un agent travaillant 37,72 heures hebdomadaires (donc 213 jours par an), la journée de travail présente un coût moyen de 208,6 €.

6.3.1.2 Un dispositif partiellement caduc et juridiquement fragile

La dernière délibération transmise par la commune date de 2013. Il est peu compréhensible que de nouvelles décisions en cette matière ne soient pas intervenues depuis cette date.

En effet, le régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale est fondé sur le principe de parité avec la fonction publique de l'État (FPE). À la suite de l'arrêté ministériel du 9 février 2011, la prime de fonctions et de résultats (PFR) était applicable aux directeurs territoriaux, attachés principaux, attachés et secrétaires de mairie. Elle n'a pourtant jamais été créée à Puteaux.

Depuis sa création par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié par le décret n° 2016-1916 du 27 décembre 2016, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (Rifseep) est applicable à certains cadres d'emplois de la fonction publique de l'État. Les collectivités locales devaient le mettre en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2015 pour les administrateurs et au plus tard en janvier 2017 pour les autres cadres d'emplois homologues concernés. À ce jour, le Rifseep n'est toujours pas mis en œuvre à Puteaux. La commune accuse un retard important en la matière.

Par ailleurs, la PFR et l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFRSTS), applicable à la filière médico-sociale, ont été abrogées au niveau national à compter du 31 décembre 2015. De même, l'indemnité d'exercice de mission des préfetures (IEMP) a été abrogée au 31 décembre 2016. Du fait de ces abrogations, les délibérations correspondantes prises par la commune n'ont plus de base légale, ce qui fragilise fortement le régime indemnitaire en vigueur à Puteaux et devrait inciter la commune à appliquer le Rifseep dans les délais les plus brefs.

Rappel au droit n° 5 : Mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) et régulariser les régimes indemnitaires comprenant des primes désormais sans fondement juridique (ex : indemnité d'exercice de mission des préfetures).

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de refondre l'ensemble du régime indemnitaire des agents, dès la mise en œuvre du Rifseep.

6.3.2 Les différentes primes et leur fondement juridique

6.3.2.1 La prime informatique

6.3.2.1.1 Rappel de la réglementation

La prime dite « informatique » des collectivités territoriales est exclusivement réservé aux agents des directions des systèmes d'information en fonctions dans des centres de traitement conséquents. Selon la jurisprudence administrative, peut être considéré comme un centre automatisé de traitement de l'information, permettant ainsi l'octroi de la prime, un service informatique composé d'au moins 25 agents, dont 10 programmeurs, 5 chefs d'exploitation, 7 chefs de projet et un agent de traitement ainsi que l'usage de 77 progiciels dans la structure ou d'autres reliées à elle par voie de convention. La qualification des agents doit être confirmée par des certificats d'aptitude délivrés par examens professionnels en interne, pouvant se référer utilement aux épreuves des agents de l'État décrites dans l'arrêté ministériel du 10 juin 1982. Chaque bénéficiaire doit faire l'objet d'un arrêté individuel d'attribution.

6.3.2.1.2 Le dispositif communal

La commune de Puteaux n'est pas dotée d'un centre de traitement de l'information tel que défini par la jurisprudence. De surcroît, aucune délibération instituant cette prime n'a été produite par la commune. Or, au cours de l'année 2017, la commune de Puteaux a versé des primes informatiques, d'un montant total de 35 280 € à 6 agents (titulaires et non titulaires), recrutés entre 1988 et 2010, sur les 13 que compte le service informatique.

Dès lors, le versement des primes à des agents qui n'exercent pas de fonctions informatiques au sens des décrets n° 71-342 et 71-343 du 29 avril 1971, et en l'absence de délibération est irrégulier et la commune doit mettre un terme à cette pratique. À cet égard, la commune a indiqué que cette prime n'était plus versée aux agents nouvellement recrutés et qu'elle était amenée à disparaître lors de la mise en place du Rifseep. Selon la commune, le versement de cette prime a été supprimé au 1^{er} août 2019 à la suite du contrôle de la chambre.

6.3.2.2 Des anomalies ponctuelles relatives à deux primes

Par ailleurs, la prime « travaux » semble dépourvue de base légale puisque supprimée par délibération du 17 juillet 2000. Elle est cependant versée à deux agents pour un montant mensuel de 215,97 €²⁶. La commune reconnaît le caractère obsolète de cette prime qui, selon elle, est vouée à disparaître avec le départ à la retraite des deux agents concernés.

6.3.3 Un accord Parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR) qui reste à finaliser

La commune de Puteaux a d'ores et déjà mis en place les principales mesures suivantes dans le cadre du protocole d'accord PPCR : refonte des grilles indiciaires et reclassement des agents ; mise en œuvre du « transfert primes – points » ; réorganisation des carrières pour toutes les catégories (restructuration des cadres d'emplois) ; mise en place du cadencement unique pour les avancements d'échelon.

Par ailleurs, la commune a procédé à une modification de ses ratios d'avancement de grade à la fin de l'année 2017 afin de tenir compte de la réorganisation des cadres d'emplois opérée par l'accord PPCR.

6.4 Les avantages en nature

6.4.1 Les logements de fonction

6.4.1.1 Les logements attribués par la commune

La commune a transmis la liste des personnes bénéficiant d'une concession de logement par nécessité absolue de service (NAS) ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte (COP), en indiquant leurs noms et fonctions, l'adresse du logement et la date d'entrée dans les murs. Ainsi elle compte sept logements de fonction concédés par nécessité absolue de service et cinq logements attribués dans le cadre d'une convention d'occupation précaire.

²⁶ MM. Parisot Patrick et Lagneu Patrick.

La dernière délibération prise en matière de logements de fonction, datée du 3 juillet 2014, est postérieure à la nouvelle réglementation intervenue le 9 mai 2012²⁷. Elle précise que toutes les charges courantes liées au logement de fonction sont acquittées par l'agent bénéficiaire. Elle fixe la liste des emplois bénéficiant d'un logement par NAS (DGS et certains gardiens d'école, de gymnase et des domaines de vacances de la commune soit, un total potentiel de huit logements) ou d'une COP avec astreinte (DGA et directeur général des services techniques (DGST), directeur de la restauration, directeurs de certaines crèches et jardins d'enfants, deux agents d'entretien des voiries et parking).

Dans les faits, la commune n'a attribué que sept des huit logements pour NAS conformément aux emplois cités en annexe de la délibération (le gardien du gymnase mentionné dans la délibération n'a pas de logement).

Elle a attribué cinq logements avec COP sur les 13 prévus par la délibération. Les attributions de logement à une DGA ainsi qu'à deux directrices de crèche sont conformes à la délibération. En revanche, tel n'est pas le cas des attributions à la responsable du Relais assistantes maternelles (RAM) et à la coordinatrice petite enfance, dont les emplois ne sont pas cités dans l'annexe précitée. Lors de l'entretien de fin de contrôle, il a été indiqué que ces deux personnes ont aussi des fonctions de gardiennage. Toutefois, aucune pièce justificative n'a été fournie à la chambre afin d'attester la réalité de cette fonction et de prouver l'existence d'une astreinte susceptible de justifier l'attribution d'une convention d'occupation précaire.

Les logements attribués par NAS sont bien comptabilisés comme avantage en nature dans les fiches de paie des agents concernés et des redevances sont effectivement versées par les agents bénéficiaires des COP.

6.4.1.2 Des arrêtés caducs à régulariser

Pour les 12 dossiers concernés par un logement de fonction, les arrêtés d'attribution ont été demandés. 2 sont postérieurs au décret du 9 mai 2012 (un COP et un NAS) : ils mentionnent effectivement le nombre de pièces du logement, la surface, le montant de la redevance pour le logement avec COP et le paiement des fluides par les bénéficiaires dans les 2 cas. En revanche, les 10 autres arrêtés présentent des irrégularités au regard des modifications réglementaires introduites par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 précité : un arrêté prévoit la gratuité des fluides ; 7 arrêtés ne font aucune mention des fluides et de la charge pour les bénéficiaires ; 3 arrêtés pour COP ne mentionnent pas le montant de la redevance (un arrêté cumulant plusieurs irrégularités).

Si une délibération a bien été prise pour tenir compte des évolutions intervenues en 2012, les arrêtés n'ont pas été modifiés créant ainsi une incertitude sur l'application de la délibération de 2014.

La commune a indiqué qu'à la suite du contrôle de la chambre, elle a entrepris la régularisation des arrêtés d'attribution des logements de fonction antérieurs à 2012. Toutefois ceux-ci n'ont pas été transmis à la chambre.

Recommandation n° 1 : Régulariser les arrêtés d'attribution des logements de fonction antérieurs à 2012.

6.4.2 Les véhicules de service

Le parc automobile de la commune de Puteaux est constitué de 84 véhicules : un véhicule de fonction et 83 véhicules de service. Une note du 21 septembre 2015 encadre l'utilisation de ces véhicules et rappelle les règles applicables notamment l'interdiction des déplacements d'ordre privé.

²⁷ Cf. Décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

La commune de Puteaux, comptant environ 45 000 habitants, peut octroyer un véhicule de fonction à sa DGS aux termes des dispositions de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale [...] modifiée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

De fait, la DGS, et elle seule, bénéficie d'un véhicule de fonction en application d'une décision d'attribution prise le 24 octobre 2013 par l'ordonnateur, qui précise que l'usage de ce véhicule est permanent, y compris à des fins privées, et que sont pris en charge le carburant, l'entretien et l'assurance. De même, cette attribution est mentionnée dans la délibération du 23 septembre 2011 relative à l'attribution de logements et véhicules de services. Cependant, bien qu'avantage en nature en raison de l'usage permanent, y compris à titre privé, l'attribution de ce véhicule de fonction n'est pas enregistrée comme tel sur les fiches de paye de la DGS, contrairement à son logement de fonction, ce qui est irrégulier. La commune a déclaré à la chambre que cette situation a été régularisée à compter du 1^{er} janvier 2018.

Concernant les véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile, la commune n'a pas pris de délibération. Cependant, elle a adopté un règlement intérieur relatif aux conditions d'utilisation des véhicules de service. La partie sur le remisage précise ainsi que « les autorisations de remisage revêtent un caractère exceptionnel et sont justifiées par la fonction de l'agent qui impose d'intervenir soit très rapidement sur les sites de la ville soit des missions en dehors des horaires habituels de service ». Dans tous les cas, aucun remisage au domicile n'est possible en période de congés et le remisage ne doit pas perturber le fonctionnement normal du service.

6.5 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

La démarche de GPEEC a été initiée en 2013 par la commune avec la mise en place de l'entretien professionnel et la diffusion de fiches de poste. Depuis 2015, la commune a poursuivi cette démarche en développant des formations et des conférences destinées aux managers, en adoptant un nouveau guide du personnel et en réorganisant la direction des ressources humaines de façon à créer un pôle GPEC/formation, un pôle santé, prévention et dialogue social, un pôle temps de travail et un poste de contrôleur de gestion sociale. Parallèlement, elle a développé des outils de pilotage et entamé plusieurs actions relatives au recrutement, à la mobilité, à la formation, à la prévention des risques professionnels et à la rémunération.

6.5.1 Les outils de pilotage des ressources humaines (RH)

La commune a identifié trois outils de pilotage : les instances, les indicateurs de suivi et les entretiens professionnels.

Les instances de pilotage, de dialogue et concertation ont été développées. Ainsi, une réunion mensuelle est organisée en comité de direction générale afin d'identifier les leviers d'action à mettre en œuvre. Une réunion semestrielle des chefs de service sous l'autorité du DGS est également organisée afin de sensibiliser l'ensemble des managers aux enjeux et priorités RH. Les instances paritaires (comité technique, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, CAP) permettent également un dialogue et une concertation axés sur les évolutions et les nouvelles perspectives des RH.

Par ailleurs, des indicateurs et documents d'analyse ont été établis ou sont en cours de l'être pour assurer un suivi mensuel de l'évolution des effectifs et de la masse salariale, et permettre l'élaboration de scénarii prospectifs. De plus, un outil informatique a été déployé pour le suivi des compétences des agents. Concernant l'existant, la GPEEC s'appuie aujourd'hui sur les outils suivants : tableau des effectifs par service, tableau prévisionnel des départs à la retraite, bilan social, plan de formation, ainsi que l'exploitation du système d'information des ressources humaines (SIRH).

L'entretien professionnel, généralisé en 2015, permet de repérer les besoins des agents ainsi que leurs compétences notamment en termes d'évolution de carrière et de reclassement.

6.5.2 Les actions en cours

Elles concernent essentiellement la sécurisation des procédures de recrutement ainsi que le développement de la mobilité interne. Ce deuxième point passe notamment par des formations formalisées, au titre des années 2017 et 2018, dans un plan et par des mesures de reclassement. À cet égard, la commune a mis en place le dispositif dit « poste-tremplin » qui a pour objectif de favoriser l'insertion professionnelle des agents rencontrant des difficultés de maintien dans l'emploi pour raisons de santé. De plus, en matière de maintien et d'insertion des personnes en situation de handicap, la commune a conclu en 2019 une convention avec le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), pour 2020 à 2022, afin de recruter de nouveaux collaborateurs en situation de handicap et de poursuivre les aménagements de postes spécifiques.

Pour mettre en œuvre complètement la GPEEC), la commune doit cependant achever certains chantiers : le déploiement du Rifseep (cf. *supra*) qui a beaucoup tardé, l'harmonisation et la transformation des organigrammes dans une approche fonctionnelle, la finalisation des fiches de poste, le déploiement des logiciels permettant le suivi de certains indicateurs de RH.

6.6 Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines

Les ressources humaines représentent un enjeu majeur pour la commune notamment en raison du poids de la masse salariale qui représente 48 % des charges et 42 % des produits de gestion. Avec le choix d'assurer en régie la quasi-totalité des services, les dépenses de personnel de Puteaux sont, en moyenne, 1,7 fois plus élevées que celles de la strate démographique d'appartenance.

Durant la période sous revue, la commune a maîtrisé ses effectifs et sa masse salariale grâce à une réorganisation de ses services.

Le temps de travail est conforme à la durée annuelle réglementaire. Le régime indemnitaire est maîtrisé et ne présente aucune tendance inflationniste et la commune a récemment mis en place une GPEEC qui a notamment permis des réorganisations, source d'économies. Cependant, ce régime indemnitaire, doit être actualisé par la mise en place du Rifseep dès lors que certaines primes n'ont plus de fondement juridique.

Par ailleurs, des heures supplémentaires effectuées au-delà des plafonds réglementaires ont été constatées et l'absentéisme a augmenté malgré les actions mises en place pour améliorer les conditions de travail.

Certains arrêtés sont obsolètes (attribution de logements) ou incomplets (recrutement des emplois fonctionnels).

Enfin, la régularité juridique des recrutements de contractuels est fragilisée par des avis de vacances de poste postérieurs aux recrutements correspondants et par des durées d'embauche supérieures aux durées maximales autorisées par les textes.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

Les lettres d'observations envoyées à la commune de Puteaux en matière de commande publique par les services de la préfecture ont été communiquées à la chambre. Il ressort de l'analyse de ces documents que le contrôle de légalité n'a pas révélé d'anomalies importantes ou d'irrégularités récurrentes. En effet, entre 2013 et 2018, seules 14 lettres d'observations ont été envoyées soit moins de 3 par an. Elles visent essentiellement un manque de précision de certains documents ou procédures.

7.1 L'organisation actuelle de la commande publique

7.1.1 La direction de la commande publique : positionnement, composition et rôle

La direction de la commande publique (DCP) est rattachée à la direction générale adjointe « ressources et vie économique », elle-même rattachée au directeur général des services. Elle se compose d'un directeur et de son adjoint ainsi que de deux services :

- le service « achats » qui a pour mission l'analyse et la validation des commandes ainsi que la vérification des lignes budgétaires correspondantes. Un guide des achats a été réalisé pour appuyer les missions du service achats. Une fois l'analyse des besoins effectuée, le service « achat » est un service prescripteur au même titre que les directions métier et les marchés sont passés par le service « marchés publics » pour les commandes supérieures à 25 000 € ;
- le service « marchés publics » qui a pour mission de conseiller les services dans la définition des besoins et le choix des procédures, d'élaborer des dossiers de consultation des entreprises, de contrôler, sur demande du service acheteur, les demandes de devis (pour les besoins entre 5 000 et 25 000 € HT) ainsi que les analyses des offres), de rédiger les documents relatifs aux marchés (avis d'appel public à la concurrence, lettres de rejet, lettres de notification) et d'assister les services dans l'exécution des marchés (rédactions d'avenants).

7.1.2 La répartition des rôles entre la DCP et les services opérationnels

7.1.2.1 Les marchés d'un montant inférieur à 5 000 € HT

Pour les marchés d'un montant inférieur à 5 000 € HT les services ont la possibilité de réaliser une procédure de gré à gré, sans obligation de mise en concurrence et sans demander nécessairement trois devis.

7.1.2.2 Les marchés compris entre 5 000 € et 24 999 € HT

Pour les marchés compris entre 5 000 € et 24 999 € HT, les services opérationnels gèrent la passation et le suivi des marchés sur la base de modèles type mis à disposition des acheteurs sur l'intranet de la commune. Ces procédures ne sont pas centralisées par la direction de la commande publique qui peut, cependant, être amenée à conseiller les services acheteurs.

Les services demandent à, au moins 3 opérateurs économiques, un devis sur la base des modèles susmentionnés. Un délai de 15 jours est laissé aux entreprises à compter de la transmission de la demande.

7.1.2.3 Les marchés d'un montant supérieur à 25 000 € HT et inférieur à 221 000 € HT (ou 5 548 000 € HT pour les marchés de travaux)

Pour les marchés d'un montant supérieur à 25 000 € HT, les services gestionnaires définissent leurs besoins et les communiquent au service des marchés publics. Ils élaborent, au besoin, les documents techniques (cahier des clauses techniques particulières (CCTP), plans) et les pièces relatives aux prix (bordereau des prix unitaires BPU).

Le service des marchés rédige les pièces administratives (cahier des clauses administratives particulières (CCAP), règlement de consultation (RC), acte d'engagement (AE). Les critères de jugements des candidatures et des offres sont établis par le service marchés après concertation avec le service acheteur. Les dossiers sont ensuite validés par le supérieur hiérarchique du service acheteur, la direction de la commande publique, la direction générale puis par l'ordonnateur.

Après cette chaîne de validation l'avis d'appel public à la concurrence est rédigé par le service marchés et mis en ligne. Pour les marchés à procédure adaptée (Mapa), le délai minimum de consultation est fixé à trois semaines.

Le service gestionnaire, suite à réception des offres, procède à l'analyse des candidatures et offres, établit le rapport d'analyse.

Le service des marchés met en œuvre les négociations et vérifie la cohérence de l'analyse. Suite à ce premier contrôle, les rapports d'analyse des offres sont soumis pour relecture et validation au directeur adjoint ou au directeur de la commande publique.

Les marchés soumis à l'avis de la commission d'appel d'offres (CAO) sont présentés à la commission à ce stade ; cette disposition concerne les marchés de travaux à procédure adaptée dont le montant estimé HT est supérieur ou égal à 221 000 € HT ainsi que tous les marchés de l'article 28 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics dont le montant estimé HT est supérieur à 221 000 € HT.

Le service des marchés procède ensuite à la notification du marché.

Tous les marchés d'un montant supérieur à 25 000 € donnent lieu, avant le lancement de la consultation, à une information du maire et de l' élu chargé de la commande publique via une « note de lancement d'un marché public ».

7.1.2.4 Les marchés formalisés

Pour les marchés formalisés, la procédure est semblable à celle mise en place pour les marchés d'un montant supérieur à 25 000 € HT *modulo* quelques variantes notamment sur le délai minimum de consultation ou l'intervention de la CAO. Ainsi, les services gestionnaires définissent leurs besoins et les communiquent au service des marchés publics. Ils élaborent, si nécessaire, les documents techniques (CCTP, plans) et les pièces relatives aux prix (BPU).

Le service des marchés rédige les pièces administratives (CCAP, RC, AE). Les critères de jugements des candidatures et des offres sont établis par le service des marchés après concertation avec le service acheteur. Les dossiers sont ensuite validés par le supérieur hiérarchique du service acheteur, la direction de la commande publique, la direction générale puis par l'ordonnateur.

Après cette chaîne de validation l'avis d'appel public à la concurrence est rédigé par le service marchés et mis en ligne. Le délai minimum de consultation est fixé à 35 jours ; la commune précise qu'elle applique le délai de 30 jours institué par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

Le service gestionnaire, suite à réception des offres, procède à l'analyse des candidatures et offres, établit le rapport d'analyse.

Le service des marchés traite les demandes de précisions sur la teneur des offres des candidats et vérifie la cohérence de l'analyse. Suite à ce premier contrôle, les rapports d'analyse des offres sont soumis pour relecture et validation au directeur adjoint ou au directeur de la commande publique.

Les marchés sont attribués par la CAO et le service des marchés procède ensuite à leur notification.

7.1.3 Le suivi des marchés

7.1.3.1 Le suivi comptable et financier

Après notification les marchés sont enregistrés sur un logiciel comptable. Une copie dématérialisée est transmise au service demandeur. Les informations relatives aux marchés sont également transmises à la trésorerie par le même logiciel (module e-marchés).

Concernant les avenants et actes de sous-traitance, ils sont également transmis de manière systématique au service financier par la DCP pour les premiers et par les services acheteurs pour les seconds. À la suite du contrôle de la chambre, la commune a décidé de centraliser auprès de la DCP, la procédure auprès de la DCP, la procédure de suivi d'agrément des sous-traitants (note du 23 mai 2019).

Pour les marchés inférieurs à 25 000 €, la commune a opté pour un système en partie déconcentré de passation des marchés en laissant une place importante aux services opérationnels qui sont donc les acheteurs pour tous les marchés inférieurs à 25 000 €. Ces marchés sont passés sans publication (voire sans demande de devis pour les marchés inférieurs à 5 000 € HT) et les services acheteurs sont totalement autonomes dans les différentes étapes : définition du besoin, consultation et choix du fournisseur, rédaction des éventuels documents (les visas hiérarchiques restants obligatoires pour la validation de toutes commandes). La DCP est uniquement intégrée à la procédure en soutien si elle est sollicitée. Parallèlement, elle n'est pas destinataire des copies des documents (notamment les bons de commande).

En revanche, ces marchés sont transmis au service financier pour enregistrement dans le logiciel comptable et ne sont connus de la direction de la commande publique que lors des discussions budgétaires.

En effet, le service acheteur transmet un dossier (demande de devis, rapport d'analyse des offres simplifié, offre retenue) au service financier qui enregistre le marché dans le logiciel. L'agent comptable est ainsi également destinataire des marchés inférieurs à 25 000 €. La demande de devis, les devis reçus ainsi que le rapport d'analyse des offres étant transmis au service financier il est donc possible de s'assurer que le principe de publicité adaptée est effectivement respecté pour ces marchés de faibles montants.

Enfin, les discussions budgétaires lors de la phase de préparation du budget primitif sont l'occasion, pour la direction de la commande publique, de rencontrer toutes les directions, de regrouper si nécessaire, certains besoins récurrents afin de passer un marché unique.

Pour compléter cette procédure, la direction de la commande publique (DCP) pourrait utilement être destinataire d'une liste de tous les marchés passés sans publication indiquant l'objet, le montant et les trois prestataires consultés et/ou les intégrer dans le tableau de bord général de suivi (cf. *infra*). Comme le préconisait la chambre au cours du contrôle, la commune a complété sa procédure de suivi des marchés passés sans publication : les services transmettent mensuellement la liste des marchés passés sans publication à la DCP qui en établit un tableau de bord de suivi.

7.1.3.2 Les outils de suivi de l'exécution

La DCP renseigne et utilise deux outils internes afin de suivre les marchés passés par la commune. D'une part, un tableau de bord général des marchés supérieurs à 25 000 € HT comprend des informations exhaustives (année de passation, numéro du marché, objet, type, service gestionnaire, durée, titulaire, montant). D'autre part, un tableau de bord de suivi des marchés reconductibles permet d'assurer un suivi administratif et de contrôler les délais de renouvellement. Ce document mentionne notamment la date de notification, la date de fin initiale, le nombre de reconductions prévues, la date de fin reconductions comprises, la nature expresse ou tacite de la reconduction.

Enfin, depuis le 1^{er} octobre 2018, la commune a mis en œuvre la dématérialisation des procédures de marchés. Ainsi, à partir du site dédié, il est possible d'avoir connaissance des appels à concurrence lancés, de télécharger les dossiers de consultation et de répondre aux consultations. La liste des marchés conclus par année figure également sur ce site.

L'attestation du service fait par les services acheteurs se fait également sous forme dématérialisée à la réception des factures.

7.1.4 Les améliorations possibles de l'organisation de la commande publique

7.1.4.1 Le contrôle interne

Dans un document de présentation de la commande publique à Puteaux, la commune décrit sous l'appellation « contrôle interne », différentes procédures de contrôles et/ou système de validation a priori et a posteriori. Ces dispositifs ne sont mis en œuvre que pour les marchés supérieurs à 25 000 € HT.

En amont d'une consultation, la commune précise l'intervention d'une chaîne d'acteurs à fin de validation des dossiers : chef du service demandeur ; directeur adjoint ou directeur de la DCP ; DGA du pôle concerné ; DGA du pôle ressources ; DGS ; maire.

Par ailleurs, le service des achats centralise tous les achats transversaux de fournitures de la commune. Pour ce faire, les directions lui transmettent des récapitulatifs de commandes, validés par le DGA concerné (identité du service demandeur, objet et motif de la dépense, inscription au budget de l'année, imputation budgétaire, validation du DGA). La DCP peut ainsi vérifier que le besoin est prévu et couvert par un marché.

Après le lancement de la consultation, la commune fait mention des mesures de contrôle exercées sur : l'exécution notamment en cas de modifications du contrat (révision, sous-traitance, avenants) ; les montants dépensés et budgétés et l'analyse des écarts ; la bonne agrégation des montants via la consultation des données financières des marchés intégrés dans le logiciel comptable.

Si les procédures décrites sont indispensables pour assurer la sécurité juridique des marchés passés, elles ne peuvent se suffire à elles-mêmes. En effet, un contrôle interne complet consisterait également à s'assurer de la pertinence de ces procédures et de leur respect par chaque acteur de la chaîne de la commande publique.

La commune devrait instaurer un dispositif de contrôle interne qui s'appuie sur le système d'information et le contrôle des procédures internes afin de veiller de manière permanente à leur respect ; des actions en ce sens commencent à être mises en œuvre telle la campagne annuelle de sensibilisation et d'information vers les directions et services métiers ; de plus, selon la commune, la nouvelle version prévue fin 2019 du module de gestion et de suivi financier des marchés permettra notamment de pratiquer un contrôle interne plus complet et un audit des procédures mises en place.

7.1.5 Une mutualisation de plus en plus développée

En matière d'achats, la commune pratique deux sortes de mutualisation. D'une part, une mutualisation locale a été instaurée avec l'office public de l'habitat (OPH), le centre communal d'action sociale (CCAS) et la caisse des écoles :

- la commune et l'OPH ont signé une convention de mutualisation lors du précédent mandat (2008-2014) pour le gardiennage et l'optimisation du réseau urbain de fibres optiques et de vidéo-protection. Cette convention a été renouvelée par délibération du 30 septembre 2014 et a été complétée par quatre avenants, qui ont étendu la mutualisation aux objets suivants :

- travaux d'aménagement et de maintenance extérieurs aux résidences ;
 - travaux d'aménagement et d'entretien des espaces verts ;
 - travaux d'aménagement et d'entretien des voiries ;
 - l'optimisation et la maintenance du réseau urbain de fibres optiques et de vidéo-protection ;
 - les prestations de gardiennage ;
 - les prestations juridiques ;
 - éclairage public (travaux et maintenance) ;
 - infrastructure réseau (réseau privé) ;
 - achat et entretien du mobilier urbain ;
 - nettoyage de voirie ;
 - travaux et entretien des portails ;
 - travaux et entretien du patrimoine immobilier ;
 - maintenance des ascenseurs ;
 - travaux de démolition ;
 - contrôle et entretien des extincteurs ; vérification des installations de désenfumage et détections incendie ;
 - maintenance des aires de jeux ;
 - acquisition de matériaux de bâtiment, d'outillage et de fournitures électriques, de plomberie et de quincaillerie ;
 - l'entretien et les travaux afférents aux installations téléphoniques et au câblage informatique ;
 - les télécommunications ;
 - la location et/ou l'achat de photocopieurs ;
 - les prestations intellectuelles d'économiste de la construction ;
 - nouvelles technologies de l'information et de la communication.
- le 30 septembre 2014, la commune a approuvé par délibération, une convention de groupement de commandes avec le CCAS et la caisse des écoles afin d'organiser les procédures de passation et d'attribution pour divers marchés.

Cette mise en commun a permis de sécuriser et de mutualiser les procédures de passation des marchés publics et de réaliser des économies d'échelle. En effet, la mutualisation entre les deux entités permet à la fois de regrouper les besoins des services en diminuant les frais de procédures (traitement du dossier, publicité) et de créer un effet de volume susceptible d'aboutir à des tarifs plus attractifs.

D'autre part, une mutualisation externe a été mise en place avec Paris Ouest La Défense (POLD) : les 11 communes qui constituent l'EPT ont engagé une démarche de mutualisation. En prenant en compte les échéances des marchés de chacune des communes, une première sélection de familles et sous-familles d'achats en matière de fournitures a été opérée. Cette démarche a été validée lors de la conférence des maires du 8 juin 2017 et en conseil de territoire le 20 décembre 2017. Ainsi, un groupement de commandes a été constitué pour la passation des nouveaux contrats sur les familles et sous-familles d'achats suivantes : le mobilier (tables et bureaux, mobilier de rangement, mobilier scolaire et pour enfant), la papeterie, les fournitures de bureau et les vêtements de travail.

Les établissements publics locaux (CCAS, caisses des écoles, etc.) et les autres acheteurs rattachés (sociétés d'économie mixte locales, sociétés publiques locales, etc.) ont également eu la possibilité d'adhérer. Des réflexions sont d'ores et déjà engagées avec POLD pour élargir à d'autres familles d'achats ces pratiques de mutualisation.

Par ailleurs, POLD, compétent en matière d'assainissement, s'est engagé dans une démarche de mutualisation, à l'échelle du territoire, de la gestion du service public d'assainissement des communes. Dans ce cadre, en vue du renouvellement des contrats de concession pour la gestion et l'exploitation des réseaux d'assainissement de Courbevoie, Levallois-Perret et Puteaux, une procédure de délégation de service public (DSP), de contrat(s) de gestion et d'exploitation des réseaux d'assainissement a été lancée.

Enfin, dans le prolongement de cette démarche commune de mutualisation, vient d'être publié, sous le pilotage de la commune de Puteaux, un guide à destination des opérateurs économiques de POLD afin de les accompagner pour répondre aux marchés publics.

De manière plus marginale, la commune a aussi mis en place une mutualisation avec le département des Hauts-de-Seine concernant le projet d'acquisition d'un système archivage électronique (SAE).

7.2 Les marchés passés par la commune

7.2.1 État des lieux des marchés passés

Entre 2013 et 2017, les achats et charges externes ont enregistré une diminution de 13,4 %. Ils se sont élevés à 47 M€ par an en moyenne et à 43,2 M€ en 2017. La commune a passé entre 118 et 142 marchés par an répartis comme suit :

Tableau n° 21 : Marchés passés entre 2013 et 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Fournitures	49	35	24	24	28
Services	69	69	88	76	91
Travaux	14	14	9	20	23
Total	132	118	121	120	142

Source : CRC-ÎDF à partir des éléments communiqués par la commune

Le montant global des marchés passés est, en revanche, beaucoup plus difficile à estimer en raison du nombre important de marchés avec *minimum* et *maximum*, ou sans *minimum* et *maximum* et/ou pluriannuels, ou encore de marchés relatifs aux sorties scolaires et voyages définis par un nombre minimum et maximum d'élèves sans précision des montants.

7.2.2 Les marchés analysés

7.2.2.1 Constitution de l'échantillon et vérifications opérées

En raison du nombre important de marchés passés entre 2013 et 2017 (633), l'échantillon réalisé a été constitué à partir des marchés de 2017. Ainsi, pour cet exercice, 20 marchés ont été analysés sur place soit 14,8 % des marchés passés au cours de l'exercice. Un marché passé en 2016 a également été analysé.

Tableau n° 22 : Représentativité de l'échantillon

Type de prestations	Nombre de marchés en 2017	Nombre de marchés analysés	En %	Montant HT des marchés analysés (en €)
Services	91	8	8,79	2 410 308
Fournitures	28	3	10,71	500 000
Travaux	23	9	39,13	16 218 674
Total	142	20	14,08	19 128 982

Source : CRC-ÎDF

Ainsi, l'échantillon se compose :

- des trois types de prestations (fournitures, services, travaux) ;
- de Marché à procédure adaptée (Mapa) au titre des articles 27 et 28 du décret n° 2016-360 (13), marchés formalisés (4 au titre de l'article 66 du décret) et 3 procédures négociées (articles 30-1-3 et 30-1-1 du décret ou 35-II-6 du code des marchés publics (CMP) ;
- de marchés uniques (9) et de marchés à bons de commande (11).

7.2.2.2 Les principaux constats opérés

7.2.2.2.1 Sur les marchés analysés

Les dossiers de marchés analysés sur place sont complets, tenus et classés avec rigueur et ne présentent aucune anomalie majeure :

- les mesures de publicités sont conformes aux montants en jeu et les délais entre la publication et la date limite de dépôt sont suffisants (entre quatre et huit semaines selon la nature des marchés) ;
- les procédures retenues sont conformes aux montants des marchés ;
- les rapports d'analyse des offres sont étayés et argumentés ;
- les marchés passés sans mise en concurrence sont justifiés par des circonstances permettant l'absence de publicité ;
- les montants mandatés par marché sont conformes à ceux mentionnés dans les actes d'engagement, éventuellement modifiés par avenants.

7.2.2.2.2 Sur les commandes hors marché

Le recoupement entre la base de mandatement et la liste des titulaires de marchés n'a pas permis de détecter de commande supérieure à 25 000 € hors marché sans justification. En effet, les seuls paiements non rattachés à des marchés correspondent aux paiements de charges de propriété ou à des acquisitions immobilières.

7.3 Appréciation générale sur la commande publique

L'organisation de la commande publique est en partie décentralisée, les marchés inférieurs à 25 000 € HT étant passés directement par les services acheteurs. Pour les marchés au-delà de ce montant, la chaîne de décision est répartie entre services acheteurs (définition du besoin, rédaction de certains actes, suivi de l'exécution du marché) et la direction de la commande publique.

Pour les marchés inférieurs à 25 000 €, la commune a, en effet, opté pour un système en partie déconcentré de passation des marchés en laissant une place importante aux services opérationnels qui sont donc les acheteurs pour tous les marchés inférieurs à 25 000 €. La DCP est uniquement intégrée à la procédure en soutien, si elle est sollicitée. Elle n'est pas destinataire des copies des documents (notamment les bons de commande).

Cependant, ces marchés sont transmis systématiquement au service financier pour enregistrement dans le logiciel comptable et sont connus de la direction de la commande publique lors des discussions budgétaires.

Enfin, la commune a mis en place des procédures décrites dans des guides sur les achats et marchés, des outils de suivi et un dispositif de contrôle interne. Ces éléments, bien que pouvant être améliorés, contribuent à la sécurisation d'une organisation générale bien encadrée et laissent peu de zones de risque.

L'absence d'anomalies et/ou irrégularités dans les marchés analysés durant l'instruction confirme la maîtrise des principaux risques liés à la commande publique par la commune.

8 LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE

8.1 Une politique active volontairement expansionniste

Le conseil de territoire s'est prononcé le 20 décembre 2017 pour définir l'intérêt territorial de la compétence « Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial » et a déterminé l'intérêt territorial de la manière suivante :

- aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs construits sous la maîtrise d'ouvrage de l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense ;
- mise en réseau des équipements culturels et sportifs favorisant les échanges de pratiques et d'expériences, ainsi qu'une mutualisation de l'information culturelle et sportive ;
- élaboration d'une stratégie commune de développement et de nouveaux services complémentaires.

Il découle de ce qui précède que les équipements construits par la commune (avant la création de POLD) restent de sa compétence.

8.1.1 Les équipements culturels communaux

La commune de Puteaux compte de nombreux équipements culturels :

- un théâtre à l'italienne composé d'un orchestre, d'un balcon et de loges permettant d'accueillir 700 personnes ;
- un palais de la culture composé d'une salle de spectacle (essentiellement dévolue aux spectacles destinés aux familles) et de diverses salles (19 salles au sein du bâtiment) permettant de dispenser des enseignements culturels par le biais d'ateliers artistiques ;
- un conservatoire à rayonnement municipal également équipé d'une salle de spectacle essentiellement utilisée pour les auditions et les restitutions des élèves ;
- trois médiathèques : une principale et deux équipements de proximité ;

- un cinéma municipal, composé de deux salles de respectivement 255 et 213 places, géré sous délégation de service public avant d'être repris en régie directe en septembre 2012 ;
- un musée (la maison de Camille) et une artothèque : le musée abrite une collection permanente autour de Camille Renault et des peintres du groupe de Puteaux. L'artothèque permet la location d'œuvres d'art par les habitants de Puteaux. Ces deux lieux ne sont ouverts que le premier jeudi après-midi de chaque mois sur rendez-vous.

8.1.2 Le mode de gestion et l'organisation

Tous ces équipements sont gérés en régie par la commune. Les affaires culturelles sont scindées entre trois directions (des affaires culturelles, des médiathèques et le Conservatoire) rattachées à la DGA « vie culturelle et associative, sport et santé ».

Tableau n° 23 : Effectifs des établissements culturels

	2016	2017
Théâtre		
ETP	4,70	5,00
Vacataires	11,00	15,00
Sous-total	15,70	20,00
Palais de la Culture		
ETP	28,00	24,00
Vacataires	58,00	64,00
Sous-total	86,00	88,00
Conservatoire		
ETP	87,05	90,25
Médiathèque		
ETP	32,66	35,96
Cinéma		
ETP	4,70	5,00
Total	226,11	239,21

Source : CRC-ÎDF à partir des données de la commune

Les effectifs mentionnés dans le tableau comprennent notamment les professeurs d'enseignement artistique du conservatoire ainsi que les membres de la direction générale (environ 15 personnes). Une mutualisation des effectifs a été mise en place entre le théâtre et le palais de la culture pour les techniciens.

8.2 Une information au conseil municipal satisfaisante

L'information relative à ces équipements culturels transmise au conseil municipal passe par plusieurs canaux dont les documents budgétaires :

- le rapport d'orientation budgétaire (ROB) qui permet de présenter les principales priorités pour l'année à venir et d'évoquer les travaux envisagés, les enveloppes financières y afférentes et les éventuels changements d'organisation. L'analyse des ROB confirme la présence dans ces documents d'éléments relatifs à la politique culturelle (à l'exception des ROB de 2014 et de 2016) ;
- le budget qui précise l'ensemble des dépenses et recettes allouées à la politique culturelle ;

- le compte administratif, en fin de gestion, qui renseigne sur le niveau d'emploi des crédits réservés à la politique culturelle à travers la présentation par fonction. Depuis 2015, la commune produit à l'appui du compte administratif, un rapport d'activité annuel de ses services, qui précise la réalisation des objectifs fixés. Concernant la direction des affaires culturelles, les informations sont succinctes.

Les délibérations adoptées relatives à la politique tarifaire ou à l'organisation des régies municipales des équipements culturels sont aussi des vecteurs d'information. D'autres délibérations concernant la politique culturelle, notamment les subventions versées ou reçues, les partenariats réalisés, permettent aussi d'informer utilement le conseil municipal.

La liste des marchés passés annuellement par la commune est transmise au conseil municipal, dont ceux relatifs aux équipements culturels.

La direction des affaires culturelles réalise un rapport annuel d'activité sur les équipements (médiathèques, cinéma, conservatoire, salles de spectacles) et les activités culturelles amateurs. Ces documents, plus complets (à l'exception de celui des médiathèques), font une présentation du service, des moyens financiers et humains alloués, des missions, un bilan de l'année écoulée notamment en termes de fréquentation et fixent les grandes orientations pour l'année à venir. Le document relatif aux médiathèques gagnerait à être plus étayé notamment en l'enrichissant, à l'image de ce qui est fait pour les autres équipements, d'informations sur les moyens humains et financiers. La commune a indiqué qu'une demande en ce sens a été faite auprès de la direction des médiathèques.

Non diffusés au conseil municipal, ces bilans complètent utilement l'information disponible. Une diffusion plus large pourrait être envisagée par la commune. À la suite du contrôle de la chambre, la commune a indiqué qu'une présentation en conseil municipal du bilan 2018 de la Politique culturelle a été faite en avril 2019.

8.3 Des moyens financiers importants au service d'une politique culturelle correctement pilotée

La politique culturelle génère un besoin de financement important. Pour autant, la commune n'a pas exclu la notion de « rentabilité » en menant une analyse précise des coûts directs des activités culturelles et de la tarification à mettre en place afin de concilier service public ouvert à tous et financement des activités.

8.3.1 Données chiffrées et fiabilité

Les dépenses et recettes, en fonctionnement et en investissement, des équipements culturels sont retracés dans les comptes administratifs présentés par fonctions et sous-fonctions.

Tableau n° 24 : Dépenses fonction 3 culture 2013-2017

(réalisé)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)	Total
Fonctionnement							
Dépenses	11 542 934	13 460 620	12 919 222	12 837 988	12 736 589	10,34	63 497 353
<i>dt personnel</i>	7 061 574	9 121 297	8 895 480	8 658 659	8 883 348	25,80	
Recettes	1 515 360	1 654 172	1 709 690	1 937 147	1 867 408	23,23	8 683 777
<i>dt redevances cult.</i>	1 300 299	1 501 701	1 421 167	1 748 691	1 671 254	28,53	
<i>dt subventions</i>	179 694	113 380	122 298	123 858	117 625	- 34,54	
Investissement							
Dépenses	28 098 883	1 883 827	1 557 731	1 623 344	2 342 284	- 91,66	35 506 069
<i>dt constructions</i>	22 635 626	575 687	157 735	332 050	82 743	- 99,63	
Recettes	32 166	233 249	382 687	179 290	8 100	- 74,82	835 492
<i>dt subventions</i>		207 179	361 347	79 144			
Résultat de Fonctionnement	- 10 027 574	- 11 806 448	- 11 209 532	- 10 090 841	- 10 869 181		- 54 813 576
Résultat d'investissement	- 28 066 717	- 1 650 578	- 1175044	- 1 444 054	- 2 334 184		- 34 670 577
Total résultats	- 38 094 291	- 13 457 026	- 12 384 576	-12 344 895	- 13 203 365		- 89 484 153

Source : CRC-ÎDF d'après les comptes administratifs

Parallèlement aux données des comptes administratifs, la commune a communiqué les recettes et dépenses de fonctionnement pour chaque équipement. Il en ressort quelques écarts avec les montants figurant aux comptes administratifs, qui ne sont pas significatifs et ne remettent pas en cause la fiabilité de la comptabilité fonctionnelle d'autant plus que le périmètre « culture » du compte administratif diffère quelque peu de celui des seuls équipements culturels puisqu'il intègre, entre autre, le service des archives.

Tableau n° 25 : Résultat de fonctionnement par équipement

fonctionnement	2016	2017	évolution en %
<i>recettes</i>			
théâtre	110 085,20	148 932,93	35,29
palais de la culture	647 194,15	526 811,85	- 18,60
conservatoire	723 937,82	739 080,31	2,09
médiathèques	37 829,26	36 088,73	- 4,60
cinéma	375 229,21	397 724,94	6,00
artothèque et musée	-	90,00	
total recettes	1 894 275,64	1 848 728,76	- 2,40
<i>dépenses</i>			
théâtre	741 578,10	637 580,25	- 14,02
palais de la culture	3 237 292,38	3 132 854,22	- 3,23
conservatoire	5 399 429,23	5 334 280,05	- 1,21
médiathèques	2 037 616,22	2 256 051,09	10,72
cinéma	534 555,67	443 306,26	- 17,07
artothèque et musée	34 697,74	40 432,06	16,53
totale dépenses	11 985 169,34	11 844 503,93	- 1,17
<i>résultats par équipement</i>			
théâtre	- 631 492,90	- 488 647,32	- 22,62
palais de la culture	- 2 590 098,23	- 2 606 042,37	0,62
conservatoire	- 4 675 491,41	- 4 595 199,74	- 1,72
médiathèques	- 1 999 786,96	- 2 219 962,36	11,01
cinéma	- 159 326,46	- 45 581,32	- 71,39
artothèque et musée	- 34 697,74	- 40 342,06	16,27
total résultats	- 10 090 893,70	- 9 995 775,17	- 67,84
<i>taux de couverture des dépenses par les recettes propres en %</i>			
théâtre	14,84	23,36	57,36
palais de la culture	19,99	16,82	-15,89
conservatoire	13,41	13,86	3,34
médiathèques	1,86	1,60	-13,84
cinéma	70,19	89,72	27,81
artothèque et musée	0,00	0,22	

Source : CRC IDF à partir des données communiquées par la commune

Pour les équipements présentant une activité « commerciale » (théâtre et cinéma), la chambre souligne que le taux de couverture des dépenses par les recettes propres a augmenté en 2017 de respectivement 57 % et 28 %, atteignant même 90 % pour le cinéma.

Sur l'ensemble des équipements culturels, les résultats de fonctionnement sont négatifs (les dépenses étant supérieures aux recettes), soit de 10,091 M€ en 2016 et 9,996 M€ en 2017 d'après les données transmises par la commune.

Enfin, les dépenses et recettes du palais de la culture ne sont pas identifiables spécifiquement dans le compte administratif par fonction. Ainsi, la tenue d'une comptabilité, même simplifiée, par équipement permettrait une meilleure information du conseil municipal. La commune a toutefois précisé qu'elle détient une comptabilité plus fine, activité par activité.

8.3.2 L'analyse des dépenses culturelles

De l'analyse des comptes administratifs, il ressort qu'entre 2013 et 2017, en fonctionnement, les dépenses culturelles ont enregistré une hausse de 10,3 %, de 11,5 M€ à 12,7 M€. Les recettes ont augmenté de 23 %, de 1,5 M€ à 1,8 M€, tout en demeurant insuffisantes pour couvrir les dépenses.

En investissement, à l'exception du niveau de 2013 (28 M€ en raison de la construction du nouveau conservatoire), les dépenses sont relativement stables, autour d'une moyenne annuelle de 1,8 M€, alors que les recettes sont quasi inexistantes hormis quelques subventions perçues entre 2014 et 2016 (pour un montant cumulé de moins de 0,7 M€).

Ainsi, durant la période sous revue, le total des dépenses culturelles, en fonctionnement et investissement, s'est élevé à 99 M€ (dont 35 M€ d'investissement) et celui des recettes à 9,5 M€, soit un déficit cumulé de 89,5 M€. La culture a représenté 14 % des dépenses d'équipement de la commune (250 M€) au cours de cette période.

8.3.3 Une politique tarifaire attractive pour les citoyens

La politique tarifaire étant spécifique pour chaque établissement culturel et/ou activité, la chambre a procédé à une approche par établissement et par activité.

Concernant les spectacles du théâtre, palais de la culture et du conservatoire : il existe trois types de tarifs : plein, réduit et avec abonnement. Les tarifs sont compris entre 10 et 39 € par place et listés dans un arrêté de juin 2016. Les spectacles sont ouverts aux non-résidents dans les mêmes conditions tarifaires que les résidents. Les abonnements sont gratuits et consistent simplement à sélectionner un minimum de quatre spectacles à voir²⁸ (trois pour un abonnement « jeune »). En raison des modalités de tarification, il n'est pas possible de connaître la répartition de la fréquentation entre résidents et non-résidents. Le logiciel de gestion des entrées utilisé donne une information sur la répartition de la fréquentation des salles de spectacles ; ainsi, sur la saison 2018/2019, 15 % des abonnés sont des non-résidents.

Concernant les enseignements artistiques au conservatoire et au palais de la culture, l'arrêté n° 2017-149 fixe les tarifs des activités du conservatoire pour les résidents et non-résidents. Les tarifs sont compris entre 50 et 320 € selon les activités pour les résidents et entre 150 et 1 120 € pour les non-résidents, soit entre 3 et 3,5 fois plus élevés en moyenne que pour les résidents.

Des réductions (familles nombreuses, allocataire du revenu de solidarité active (RSA), étudiants, invalides) sont accordées, uniquement aux résidents de la commune, pour enseignements artistiques au conservatoire et au palais de la culture, listés par l'arrêté n° 2017-149.

²⁸ Valable pour les spectacles joués au théâtre, palais de la culture et conservatoire.

Concernant les médiathèques, l'abonnement annuel est de 20 € pour les non-résidents pour les livres et de 100 € pour les documents sonores, audio et multimédia. La gratuité a été instaurée pour les résidents.

Concernant le cinéma, un arrêté du 26 octobre 2016 fixe le prix des places entre 4 et 12 € en fonction de la catégorie. Une carte privilège avec chargement de 25 € minimum a également été mise en place.

Les équipements muséaux (maison de Camille, les ateliers Dion Bouton et la maison de la mémoire) sont totalement gratuits.

Enfin, la location d'œuvre d'art est possible uniquement pour les résidents moyennant un abonnement annuel de 15 € puis 10 € par œuvre pour 2 mois.

8.3.4 Une politique tarifaire en partie corrélée aux coûts des activités

La politique tarifaire demeure insuffisante pour couvrir le financement des équipements culturels municipaux. Dès lors, la commune a engagé une réflexion parfois suivie de mesures correctives pour assurer une couverture optimum des dépenses liées aux activités culturelles. La commune n'a pas renoncé à l'idée de seuil de rentabilité ou, à tout le moins, de couverture optimale des dépenses culturelles.

Ainsi, plusieurs actions ont été menées afin d'optimiser les recettes :

- pour les ateliers culturels proposés au palais de la culture, une étude sur les tarifs a été initiée en 2015/2016 sur la base notamment des coûts complets directs de chaque activité afin de rapprocher le tarif horaire du coût horaire. Une comparaison a également été effectuée avec les tarifs appliqués par les communes voisines comme Courbevoie qui faisait partie de la même communauté d'agglomération que Puteaux avant la mise en place de la MGP. Cette étude s'est traduite par un relèvement des tarifs (compris entre 5 % et 66 %). Cependant, les tarifs demeurent attractifs puisque, pour les résidents et pour une année complète, ils sont compris entre 110 € et 330 € pour un atelier ;
- concernant le cinéma, l'équipement précédemment géré en DSP a été repris en régie en septembre 2012. En cinq ans, le déficit d'exploitation est passé de 250 000 € à 45 000 € ;
- les prix des places de spectacles au théâtre (mais aussi lors de toutes les représentations au palais de la culture et au conservatoire) sont fonction du prix d'achat du spectacle (six catégories de A à F) et de la catégorie de la place (emplacement), et sont donc corrélés, au moins partiellement, aux dépenses de l'équipement.

8.3.5 La recherche de financements annexes

Afin de compléter les ressources issues de la billetterie, la commune loue ses salles de spectacles : le cinéma, le théâtre et le palais de la culture. Ainsi, en 2018, le cinéma a fait l'objet de 10 locations (7 dans l'espace cocktail et 3 pour les salles de projections) pour un montant total de 1 970 € ; le théâtre de 2 locations pour 3 500 € ; le palais de la culture de 4 locations pour un montant de 3 100 € et le conservatoire de 5 locations pour 47 377 € soit un montant total de 55 947 €. En vue de poursuivre la recherche de financements accessoires dans l'exploitation de ses lieux culturels, la commune a élaboré un catalogue de location de ses salles de spectacles et du cinéma, à destination du monde des entreprises.

8.4 Les résultats de cette politique

8.4.1 Les objectifs de la politique culturelle

La commune a donné quatre objectifs à sa politique culturelle.

Objectif n° 1 : intégration sociale et démocratisation culturelle : la commune de Puteaux présente une diversité sociale moindre que d'autres communes de la région mais constante. Le taux de logements sociaux est de 29 % soit 6 178 logements en 2015 sur un total de 21 185 logements. Sa population se rajeunit et il est constaté une augmentation des structures familiales avec enfants. Dès lors, l'offre culturelle est envisagée comme un moyen d'assurer la cohésion sociale du territoire en permettant un large accès à la culture notamment par la gratuité de certains services, une politique tarifaire attractive (cf. *infra*) ainsi qu'une offre très développée.

Objectif n° 2 : apprentissage des matières artistiques notamment dans deux lieux :

- le conservatoire municipal et les enseignements de musique, danse et théâtre (formations diplômantes, instruments rares et CHAM-CHAD²⁹) ;
- le palais de la culture et les enseignements d'art plastique et artisanaux (pratiques amateurs), dont neuf enseignements faisant partie de la liste des métiers d'art (transmission des savoir-faire).

Objectif n° 3 : diffusion et soutien à la création artistique par la présentation de spectacles vivants au théâtre municipal mais également au palais de la culture et au conservatoire ;

Objectif n° 4 : valorisation du patrimoine, des personnalités culturelles et des lieux de mémoire locaux comme la maison de Camille, en hommage au mécène Camille Renault et à l'école de Puteaux ou l'atelier Gaston Garino, évocation des usines automobiles de DION Bouton implantées à Puteaux de la fin du XIX^{ème} siècle aux années 60.

8.4.2 La mesure des objectifs par la fréquentation et le nombre d'adhérents et les enquêtes de satisfaction

8.4.2.1 La fréquentation

Entre 2013 et 2017, la commune a enregistré deux phénomènes inverses : une augmentation de la fréquentation (nombre de spectateurs) de ses établissements culturels et une baisse du nombre d'adhérents et/ou d'élèves.

Tableau n° 26 : Évolution de l'activité des principales structures culturelles

Spectateurs	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Théâtre	5 709	10 764	8 785	8 508	8 221	44
Palais de la culture	2 972	3 204	3 251	3 718	3 076	3
Conservatoire	802	1 914	2 669	2 978	3 427	327
Cinéma	44 612	48 111	48 000	51 530	52 934	19

Adhérents/élèves	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Palais de la culture	2 722	2 649	2 680	2 554	2 669	- 2
Conservatoire	2 830	2 993	2 853	2 728	2 668	- 6
Médiathèques	9 632	9 479	10 006	8 931	8 877	- 8

Source : CRC-ÎDF à partir des données de la commune

²⁹ CHAM – CHAD : classes à horaires aménagés musique, danse.

Selon la commune, la baisse du nombre d'adhérents au palais de la culture (jusqu'en 2016) et au conservatoire, est essentiellement le fait des adhérents/élèves non-résidents en raison notamment des hausses tarifaires appliquées à compter de 2016. Cependant, pour le palais de la culture, les adhésions ont enregistré une nouvelle hausse à compter de 2017 et en 2018 (2 805 adhérents) contrairement au conservatoire dont la perte d'environ 400 adhérents non-résidents n'a que très partiellement été compensée par de nouvelles adhésions de résidents. À ce jour, la commune a indiqué vouloir attendre avant de mettre en place une stratégie (tarifaire ou autre) pour augmenter le nombre d'adhérents dans la mesure où la livraison, en juin et septembre 2019, d'environ 300 logements au sein de la ZAC des Bergères, puis de 1 000 logements supplémentaires à échéance de deux ans devrait se traduire par une augmentation du nombre d'inscrits aux conservatoires et aux ateliers artistiques.

En revanche, la diminution des adhérents de la médiathèque s'explique non pas par une hausse tarifaire mais par une tendance générale enregistrée au sein de toutes les médiathèques, le support papier étant de moins en moins recherché. Afin d'enrayer cette tendance, la commune a offert de nouveaux services : refonte de son site internet afin de pouvoir réserver des ouvrages en ligne ; prêt de liseuses ; possibilité d'abonnement pour des livres et autres supports numériques.

Ce recours aux technologies numériques et aux nouvelles pratiques a ainsi permis à la commune d'interrompre la baisse et d'enregistrer une hausse de 100 adhérents en 2018.

Tableau n° 27 : Répartition des adhérents résidents / non-résidents 2018

	Culture	Conservatoire	Médiathèque
Résidents	2 805	2 386	8 384
Non-résidents	59	232	601
Total	2 864	2 618	8 985

Source : commune de Puteaux

8.4.2.2 Les enquêtes de satisfaction

Des enquêtes de satisfaction sont menées annuellement dans les médiathèques. Des formulaires sont déposés dans les 3 médiathèques de la commune avec des questions sur le profil de l'utilisateur, ses attentes et pratiques ainsi que sa satisfaction sur plusieurs items. En 2017, 925 sondés ont renseigné ce questionnaire. Après exploitation des réponses, le taux de satisfaction générale est de 98 % à comparer au taux minimum exigé par le référentiel Qualiville de 75 %.

La chambre encourage la commune à étendre la pratique des enquêtes de satisfaction aux autres équipements culturels, notamment ceux où sont dispensés les enseignements artistiques (conservatoire et palais de la culture), la fréquentation ne pouvant se suffire à elle seule pour conclure sur la satisfaction des usagers. Dans sa réponse à la chambre, la commune a produit le résultat de deux enquêtes de satisfaction réalisées en 2019. Elle s'est engagée à réaliser ces enquêtes chaque année afin de mieux connaître le niveau de satisfaction des usagers et tenir compte de leurs remarques.

8.4.3 Une activité soutenue mais inégale

Les activités proposées par chacun des équipements culturels sont inégalement développées. En effet, le cinéma a diffusé 167 films en 2017 soit environ trois films par semaine. Par ailleurs, le palais de la culture a proposé 3 340 créneaux de cours soit 93 créneaux par semaine (année scolaire). De même, le conservatoire dispense 1 600 heures de cours par semaine et a réalisé 114 auditions, soit environ trois par semaine (sur une année scolaire hors vacances).

En revanche, le théâtre, avec 14 spectacles joués en représentation unique présente un taux d'occupation faible. Si la commune a développé les locations de ce lieu (10 locations en 2018), elle pourrait encore développer cette pratique afin d'améliorer le taux d'occupation de cet équipement et, subséquemment, en accroître les recettes.

Tableau n° 28 : Activités des équipements culturels 2017

Structures	Cinéma	Médiathèques	Palais de la Culture	Conservatoire	Théâtre	Naturoscope	Arthothèque/Maison de Camille
Activités	167 films diffusés	321 000 documents prêtés	57 activités adultes et 19 pour enfants	1 600 h enseignement hebdomadaires	14 spectacles	650 h/an éducation à l'environnement	270 œuvres en prêt
		1 100 animations	3 340 créneaux de cours	114 auditions dont 6 spectacles payants		6 aquariums	210 œuvres collections permanentes
			13 spectacles			3 expositions	
						1 rucher	

Source : CRC-ÎDF à partir des données communiquées par la commune

8.5 Synthèse sur la politique culturelle

La commune a mis en place une politique culturelle riche en développant ses équipements culturels mais également l'offre d'activités avec pour principal objectif l'accès au plus grand nombre d'une culture populaire. Pour autant, elle n'a pas renoncé à développer une politique tarifaire permettant d'optimiser la couverture des dépenses. Ainsi, a-t-elle mis en place une tarification horaire des activités tenant compte du coût des matières premières et de l'enseignement. Elle a également défini le prix des places de spectacles en partie en fonction du coût d'achat des spectacles. Enfin, elle recherche des financements annexes en louant certains de ses équipements. Cette pratique pourrait utilement être développée par la commune afin de réduire le besoin de financement des équipements correspondants.

Des enquêtes de satisfaction sont menées auprès du public des médiathèques et pourraient aussi être étendues aux autres activités artistiques proposées par la commune.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableaux relatifs à la partie 5 « Situation financière »	72
Annexe n° 2. Délibérations relatives au régime indemnitaire.....	79
Annexe n° 3. Liste des dossiers de contractuels avec problèmes identifiés (animateurs sportifs)	80
Annexe n° 4. Glossaire des sigles.....	81

Annexe n° 1. Tableaux relatifs à la partie 5 « Situation financière »

Tableau n° 1 : Ressources fiscales propres 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Impôts locaux nets des restitutions	33 600 273	34 343 112	37 351 695	37 089 239	39 999 838	19,05
+ Taxes sur activités de service et domaine	6 787 591	6 738 367	6 950 493	7 282 063	7 962 644	17,31
+ Taxes sur activités industrielles	1 016 639	1 301 146	1 055 558	1 626 567	1 207 501	18,77
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	5 978 630	4 009 593	11 417 816	5 019 553	6 623 890	10,79
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	47 383 133	46 392 218	56 775 562	51 017 422	55 793 874	17,75

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 2 : Évolution des impôts ménages votés et part de l'effet base et taux (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017
TH	7 214 723	7 201 843	7 492 562	15 594 529	14 872 541
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	27 844 440	28 636 625	29 753 834	30 335 438	30 546 887
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	16 251	20 594	16 543	19 108	19 973
Total produits impôts locaux	35 075 414	35 859 062	37 262 939	45 949 075	45 439 401
Variation annuelle impôts locaux (%)		2,23	3,91	20,63	1,09
Base totale	416 358 918	425 081 303	441 764 063	448 857 387	453 342 600
Variation annuelle de la base (%)		2,09	3,92	1,61	1,00
dont effet physique des var. de base (%)		1,09	3,02	0,61	0,60
dont effet forfaitaire des var. de base (%)		0,90	0,90	1,00	0,40
dont effet taux (%)		0,14	- 0,01	19,02	0,09

Source : CRC-ÎDF d'après les comptes administratifs

Tableau n° 3 : Taux fusionnés entre la commune et l'EPCI

	2015		2016	2017
	Puteaux	EPCI	Puteaux	EPCI
TH	6,91	6,48	13,39	13,39
TFPB	8,93	0	8,93	8,93
TFPNB	11,51	0,5	12,01	12,01

Source : CRC-ÎDF d'après les comptes administratifs et des fiches DGfip

Tableau n° 4 : Abattement sur TH 2013-2016 par foyer concerné (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)	Taux
Abattement général à la base	938	946	955	965	969	3,30	18
Abattement pour 1 personne à charge	1 968	1 986	2 005	2 027	2 040	3,66	20
Abattement pour 2 personnes à charge	2 998	3 026	3 055	3 089	3 111	3,77	20
Abattement pour 3 personnes à charge	4 286	4 326	4 368	4 417	4 449	3,80	25
Abattement supplémentaire par personnes	1 288	1 300	1 313	1 328	1 338	3,88	25
Abattement spécial à la base	0	0	0	0	0		0
Abattement spécial handicapé	515	520	525	531	535	3,88	10

Source : CRC-ÎDF à partir des états fiscaux n° 1386 bis

Tableau n° 5 : Ressources d'exploitation 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	40 087	67 396	68 020	68 349	74 649	86,22
+ Domaine et récoltes	2 198 244	2 725 721	2 612 542	2 957 528	2 836 838	29,05
+ Travaux, études et prestations de services	12 373 857	12 376 544	13 369 264	13 867 954	12 949 467	4,65
+ Mise à disposition de personnel facturée	378 058	398 884	860 547	954 721	972 573	157,25
+ Remboursement de frais	47 854	39 980	1 560 186	86 071	121 993	154,93
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	15 038 100	15 608 526	18 470 559	17 934 623	16 955 520	12,75
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	2 667 954	2 027 587	2 528 714	2 098 171	2 349 907	- 11,92
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	198 954	1 317 662	684 873	938 175	697 485	250,58
= Autres produits de gestion courante (b)	2 866 908	3 345 248	3 213 588	3 036 346	3 047 392	6,30
= Ressources d'exploitation (a + b + c)	17 905 008	18 953 774	21 684 146	20 970 969	20 002 912	11,72

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 6 : Fiscalité reversée 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Attribution de compensation brute	81 419 409	79 229 071	82 852 485	116 599 613	116 599 613	43,21
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 12 340 406	- 13 941 537	- 13 809 367	- 15 242 052	- 14 858 371	20,40
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco.	69 079 003	65 287 534	69 043 118	101 357 561	101 741 242	47,28

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 7 : Ressources institutionnelles 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Dotation Globale de Fonctionnement	6 790 525	5 564 699	2 672 246	0	0	- 100,00
<i>dont dotation forfaitaire</i>	6 790 525	5 564 699	2 672 246	0	0	- 100,00
<i>dont dotation d'aménagement</i>	0	0	0	0	0	
Autres dotations	261	45 525	261	2 732	261	0,00
<i>dont dotation générale de décentralisation</i>	261	45 525	261	2 732	261	0,00
FCTVA	0	0	0	0	0	
Participations	2 947 847	5 037 686	4 678 977	4 024 681	4 546 544	54,23
<i>dont État</i>	64 799	70 834	65 757	138 270	100 765	55,00
<i>dont régions</i>	0	11 080	0	0	0	
<i>dont départements</i>	682 325	300 042	1 149 438	799 226	684 303	0,29
<i>dont communes</i>	0	0	0	0	0	
<i>dont groupements</i>	0	1 899 934	0	0	0	
<i>dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	
<i>dont autres</i>	2 200 723	2 755 796	3 463 781	3 087 185	3 761 476	70,92
Autres attributions et participations	672 157	570 204	520 015	634 241	682 720	1,57
<i>dont compensation et péréquation</i>	626 621	544 832	494 671	609 591	658 652	5,11
<i>dont autres</i>	45 536	25 372	25 344	24 650	24 068	- 47,15
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 410 790	11 218 114	7 871 499	4 661 654	5 229 525	- 49,77

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 8 : Évolution de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) (en €)

Exercices	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement
	Dotation forfaitaire (ou dotation globale de fonctionnement - DGF) Nature 7411	Contribution au Redressement des Finances Publiques (CRFP) Nature 73916
2011	6.954.901	0
2012	6.903.660	0
2013	6.790.525	0
2014	5 564 699	0
2015	2 672 246	0
2016	0	147 227
2017	0	1 545 670
2018	0	1 398 443

Source : commune de Puteaux

Tableau n° 9 : Charges à caractère général 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Charges à caractère général	49 908 364	49 737 534	45 690 389	45 712 784	43 229 596	- 13,38
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c variations de stocks)</i>	18 984 704	20 254 420	18 017 106	18 896 163	17 479 711	- 7,93
<i>dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	2 669 737	2 381 946	2 125 666	2 239 952	1 878 703	- 29,63
<i>dont entretien et réparations</i>	11 360 460	10 115 563	9 328 932	7 761 307	8 030 476	- 29,31
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	817 740	608 280	726 050	1 047 976	561 981	- 31,28
<i>dont autres services extérieurs</i>	3 713 567	4 178 549	4 482 649	6 068 540	6 701 772	80,47
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	44 231	27 502	32 335	13 560	0	
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	5 778 047	6 509 172	5 655 247	4 400 102	3 399 407	- 41,17
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	982 948	746 142	912 557	1 037 455	1 138 529	15,83
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	2 141 206	1 513 455	1 296 035	842 738	961 361	- 55,10
<i>dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	1 996 806	1 934 663	1 689 988	1 787 607	1 525 981	- 23,,58
<i>dont déplacements et missions</i>	314 783	309 805	225 532	353 400	386 216	22,69
<i>dont frais postaux et télécommunications</i>	680 073	720 972	674 328	645 989	570 428	- 16,12
<i>dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	424 063	437 064	523 964	617 996	595 032	40,32

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 10 : Charges de personnel 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Rémunération principale	18 763 760	18 868 663	19 195 039	19 542 433	19 879 583	5,9
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	6 538 941	7 124 573	7 186 626	7 225 217	7 292 648	11,5
+ Autres indemnités	933 725	950 873	944 583	965 737	979 544	4,9
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	26 236 426	26 944 109	27 326 248	27 733 388	28 151 775	7,3
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	56,9	55,8	56,7	58,2	57,6	1,3
Rémunération principale	19 862 829	21 285 877	20 817 367	19 949 581	20 697 282	4,2
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	0	0	
+ Autres indemnités	17 530	0	0	0	9 178	- 47,6
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	19 880 359	21 285 877	20 817 367	19 949 581	20 706 460	4,0
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	43,1	44,1	43,2	41,8	42,4	- 1,7
Autres rémunérations (c)	2 717	23 864	18 490	0	0	- 100,0
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	46 119 502	48 253 851	48 162 105	47 682 969	48 858 235	5,9
- Atténuations de charges	725 457	487 406	363 150	527 055	368 006	- 49,3
= Rémunérations du personnel	45 394 045	47 766 445	47 798 955	47 155 914	48 490 229	9,9
+ Charges sociales	16 633 818	17 837 880	18 099 107	18 070 008	18 286 568	27,0
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1 719 372	1 921 053	1 893 173	1 857 962	2 184 258	- 100
+ Autres charges de personnel	7 788	19 418	0	0	0	8,2
= Charges de personnel interne	63 755 022	67 544 796	67 791 234	67 083 884	68 961 055	1,6
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	26,1	26,4	26,7	26,9	26,5	
+ Charges de personnel externe	0	0	0	0	0	
= Charges totales de personnel	63 755 022	67 544 796	67 791 234	67 083 884	68 961 055	8,2

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 11 : Subventions de fonctionnement versées 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Subventions de fonctionnement	7 324 114	6 883 690	10 169 479	8 133 861	8 489 010	15,9
<i>dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	4 600 000	4 400 000	4 450 000	4 571 000	4 800 000	4,3
<i>dont subv. autres établissements publics</i>	25 203	17 297	3 146 286	2 245 463	2 324 687	9 123,9
<i>dont subv. aux personnes de droit privé</i>	2 698 911	2 466 393	2 573 193	1 317 398	1 364 322	- 49,4

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 12 : Évolution des autres charges de gestion 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Autres charges de gestion	2 055 235	1 973 660	1 907 484	46 327 469	45 458 435	2 112
<i>dont contribution au service incendie</i>	776 130	703 991	626 039	715 889	708 447	- 9
<i>dont contribution aux organismes de regroupement</i>	0	0	0	44 292 589	43 264 464	
<i>dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	129 559	42 731	49 393	64 183	39 894	- 69
<i>dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	471 000	470 000	489 000	473 000	485 827	3
<i>dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	272 244	264 369	236 852	273 287	280 899	3
<i>dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	66 988	26 774	44 090	42 345	42 732	- 36
<i>dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	
<i>dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	87 631	180 142	194 254	205 848	402 266	359

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 13 : Évolution de l'EBF 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Produits de gestion	145 277 614	142 803 514	156 374 325	178 007 605	182 767 552	25,8
Charges de gestion	123 042 736	126 139 679	125 558 586	167 257 997	166 138 095	35,0
Excédent brut de fonctionnement	22 234 878	16 663 834	30 815 739	10 749 608	16 629 457	- 25,2

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 14 : Évolution de la CAF 2013-2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Excédent brut de fonctionnement	22 234 878	16 663 834	30 815 739	10 749 608	16 629 457	- 25,2
+/- Résultat financier	1 726 763	466 268	466 268	391 118	7 568	- 99,6
+/- Autres produits et charges excep. réels	-348 098	-698 070	796 101	676 179	2 960 542	- 950,5
CAF brute	23 613 543	16 432 033	32 078 108	11 816 904	19 597 567	- 17,0
Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	
CAF nette	23 613 543	16 432 033	32 078 108	11 816 904	19 597 567	- 17,0

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 15 : Financement des investissements et besoin de financement (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
CAF brute	23 613 543	16 432 033	32 078 108	11 816 904	19 597 567	- 17
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	
= CAF nette ou disponible (C)	23 613 543	16 432 033	32 078 108	11 816 904	19 597 567	- 17
TLE et taxe d'aménagement	205 917	528 751	13 688 492	3 941 081	10 425 340	4963
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4 525 479	5 806 249	9 157 107	2 909 469	3 144 508	- 31
+ Subventions d'investissement reçues	1 200 742	613 295	2 428 802	7 436 197	3 192 470	166
+ Produits de cession	41 060 945	36 252 470	12 646 251	40 777 707	29 769 053	- 28
+ Autres recettes	3 871 301	3 475 110	1 058 401	0	0	- 100
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	50 864 384	46 675 876	38 979 052	55 064 454	46 531 372	- 9
= Financement propre disponible (C+D)	74 477 926	63 107 909	71 057 160	66 881 358	66 128 939	- 11
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	83 525 240	28 828 811	28 125 571	43 521 145	66 752 605	- 20
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	992 573	1 353 514	3 241 342	2 813 155	3 470 092	250
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	34 187 527	0	2 262 468	7 708 895	0	- 100
Total dépenses d'investissement	118 705 340	30 182 325	33 629 381	54 043 195	70 222 696	- 41
- Participations et inv. financiers nets	- 34 160 813	8 862 460	- 3 256 380	- 2 618 853	- 5 821 641	- 83
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 59 614	- 32 956	- 26 405	22 032	- 2 049	- 97
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 10 006 986	24 096 079	40 710 565	15 434 985	1 729 932	- 117

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 16 : Évolution du Fonds de roulement, BFDR et trésorerie (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Fonds de roulement net global	12 340 370	36 436 449	77 147 013	92 581 998	94 311 930	664
- Besoin en fonds de roulement global	- 15 403 358	- 13 519 518	- 4 250 802	- 15 739 322	- 20 473 746	33
=Trésorerie nette	27 743 728	49 955 967	81 397 816	108 321 320	114 785 676	314
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>82,3</i>	<i>144,6</i>	<i>236,6</i>	<i>236,4</i>	<i>252,2</i>	<i>206</i>
<i>dont trésorerie active</i>	<i>27 743 728</i>	<i>49 955 967</i>	<i>81 397 816</i>	<i>108 321 320</i>	<i>114 785 676</i>	<i>314</i>

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 17 : Cessions d'immobilisations (en €)

Détail des +/- values annuelles de cession	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution (en %)
Valeur nette comptable des immobilisations	37 242 201	11 579 484	5 029 490	11 981 839	8 500 731	- 77
+/- values annuelles réalisées	3 818 743	24 672 986	7 616 761	28 795 868	21 268 322	457
= Produits de cession de l'année	41 060 945	36 252 470	12 646 251	40 777 707	29 769 053	- 28

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 18 : Part des cessions d'immobilisations dans le financement des investissements (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources propres	74 477 926	63 107 909	71 057 160	66 881 358	66 128 939
Cession d'immobilisations	41 060 945	36 252 470	12 646 251	40 777 707	29 769 053
Dépenses d'équipement	84 018 133	29 326 132	31 576 913	46 334 301	70 230 196
Part des cessions dans les ressources propres	55,1	57,5	17,8	61,0	45,0
Part des cessions dans les dépenses d'équipement	48,9	123,9	40,0	88,0	42,4

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Tableau n° 19 : Acquisitions ZAC des Bergères

Adresses	Parcelles	Prix d'acquisition (en €)	Date	Vendeur	Destination prévue
118 avenue du Président Wilson	H n° 21	226 500	19/02/2013	BENAYOUNE	Lot 11 ZAC Charcot + future voirie
10 rue des Rosiers	G n° 1	400 000	29/04/2013	FERENC	Lot 17 ZAC Charcot
11 rue du Moulin	J n° 25	91 397	30/05/2013	SEKHI	Lot 19 de la ZAC des Bergères
20 rue Pierre Curie	H n° 144	130 258	28/11/2013	PICQ	Lot 2 de la ZAC des Bergères
20 rue Charcot	G n° 197	140 000	28/11/2014	BUGEAT	Lot 17 ZAC des Bergères
120 avenue du Président Wilson	H n° 22	6 000,00	28/11/2014	SERVIMMO	Lot 11 ZAC Charcot
15 rue des Fontaines	G n° 18	1 166 200	12/12/2014	LE GOURRIEREC/NEYROLLES	Lot 12/13 Zac Charcot
118 avenue du Président Wilson	H n° 21	355 000	12/12/2014	BACOUPE/LEBON	Lot 11 ZAC Charcot
118 avenue du Président Wilson	H n° 2	175 350	19/12/2014	BRUNNER/BETTON	Lot 11 ZAC Charcot
31 rue des Fontaines	G n° 6	508 800	23/12/2014	GUERIN	Lot 17 ZAC des Bergères
176 rue de la République	J n° 31	480	30/11/2015	CAPOBIANCO	Lot 5 ZAC des Bergères
18 rue des rosiers	G n° 196	600 000	07/11/2016	GADRI	Lot 17 ZAC Charcot
119 avenue du Président Wilson	H n° 21	280 000	07/11/2016	BACKHAUS	Lot 11 ZAC Charcot
114 avenue du général de Gaulle	H n° 19	2 753 000	15/12/2016	BONNEFIS	Lot 11 ZAC Charcot

Source : commune de Puteaux

Tableau n° 20 : Péréquation avant et après le passage à la MGP (en €)

	2015	2016	2017	2018	Écart 2015/2016	Écart 2016/2017
Recettes						
Attribution de compensation	82 852 485	116 599 613	116 599 613	116 599 613	33 747 128	0
DGF	2 672 246	0	0	0	- 2 672 246	0
Total recettes	85 524 731	116 599 613	116 599 613	116 599 613	31 074 882	0
Dépenses						
Contribution fonds compensation charges		44 292 589	43 264 464	39 383 044	- 44 292 589	1 028 125
FPIC et solidarité	13 809 367	15 242 052	14 858 371	16 336 390	- 1 432 685	383 681
Contr redress fin publ		147 227	1 545 670	1 545 670	- 147 227	- 1 398 443
Total dépenses	13 809 367	59 681 868	59 668 505	57 265 104	- 45 872 501	13 363
Contribution nette					- 14 797 619	13 363

Source : CRC-ÎDF à partir des comptes de gestion

Annexe n° 2. Délibérations relatives au régime indemnitaire

- délibération du 13/12/1990 : revalorisation de la prime d'installation ;
- délibération du 17/12/1991 : filières administrative et technique (indemnités aux administrateurs, IHTS, Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), complément indemnités, prime de service et de rendement, prime de travaux) ;
- délibération du 10/06/1992 : indemnités horaires pour travaux supplémentaires ;
- délibération du 30/03/1993 modifiée partiellement par délibération du 21/12/2006 : filière sanitaire et sociale (prime de service, ISS, prime d'encadrement, prime spéciale de sujétions, prime forfaitaire aide-soignante, indemnités pour risques et sujétions spéciales psychologue, prime de service et de rendement, prime participation recettes laboratoire, IFSS, IHTS, indemnités supplémentaires, IFTS) ;
- délibération du 30/06/1993 : filière culturelle et sportive (IHTS, IFTS, indemnités supplémentaires, primes spécifiques) ;
- délibération du 17/06/1998 : institution d'un complément indemnitaire par transposition de l'IEMP ;
- délibération du 24/02/2000 : rémunération des psychologues de crèches communales ;
- délibération du 17/07/2000 : filière technique : remplacement de l'indemnité de participation à des travaux par l'indemnité spécifique de service (ISS) ;
- délibération du 28/03/2002 : IFTS applicables à certains personnels des filières administrative, sportive, culturelle ;
- délibération du 28/03/2002 : IAT³⁰ pour certains personnels des filières administrative, technique, sociale, médicotechnique, sportive, culturelle ;
- délibération du 05/12/2003 : filière technique – indemnité spécifique de service ;
- délibération du 04/06/2004 : modification des cadres d'emplois percevant l'IAT et l'IEMP ;
- délibération du 28/09/2006 : IFR pour les administrateurs ;
- délibération du 21/12/2006 : filière sociale, instauration de l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (filière médico-sociale) (IFRSTS) ;
- délibération du 25/01/2007 : filière police – indemnité spéciale mensuelle de fonctions ;
- délibération du 13/12/2008 : filière culturelle – prime de technicité forfaitaire ;
- délibération du 13/12/2008 : indemnité de technicité des médecins territoriaux ;
- délibération du 28/09/2009 : filière culturelle – IFTS des professeurs d'enseignement artistique ;
- délibération du 20/12/2013 : modification de l'IEMP (maintien à titre individuel).

³⁰ IAT : Indemnité d'administration et de technicité.

**Annexe n° 3. Liste des dossiers de contractuels avec problèmes identifiés
(animateurs sportifs)**

13411 C	Tous les arrêtés entre le 04/11/2013 et le 01/09/2018 y compris les contrats pour accroissement saisonnier
6095 A	Tous les arrêtés entre nov. 2012 et sept. 2018 y compris les contrats pour accroissement saisonnier
4445 G	Tous les arrêtés entre sept. 2007 et sept. 2018
9369 J	Tous les arrêtés entre sept. 2007 et sept. 2018
11407 Z	Tous les arrêtés entre sept. 2010 et sept. 2018
4610 L	Tous les arrêtés entre sept. 2011 et sept. 2018 y compris les contrats pour accroissement saisonnier
12810 Z	Tous les arrêtés entre sept. 2012 et sept. 2018 y compris les contrats pour accroissement saisonnier

Annexe n° 4. Glossaire des sigles

BP	Budget Primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
DCP	Direction de la commande publique
DGA	Directeur général adjoint
DGFip	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
DM	Décisions modificatives
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DSP	Délégations de service public
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
IEMP	Indemnité d'exercice des missions des préfectures
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
MGP	Métropole du Grand Paris
NAS	Nécessité absolue de service
POLD	Paris Ouest La Défense
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
RAR	Restes à réaliser
REC	Rapport sur l'état de la collectivité
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
TH	Taxe d'habitation
ZAC	Zone d'aménagement concerté

REPONSE

**DE MADAME JOËLLE CECCALDI-RAYNAUD
MAIRE DE LA COMMUNE DE PUTEAUX(*)**

() 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.*

DIRECTION GENERALE
DES SERVICES

Affaire suivie par :
M. Frédéric Dromard

Directeur général adjoint
des services Ressources et Vie économique

Tél : 01.46.92.93.83
Email : fdromard@mairie-puteaux.fr

VRéf. : Contrôle n°2018-0111
Rapport n° 2019-0226R

Monsieur le Président de la Chambre
régionale des comptes
6 Cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 Marne La Vallée Cedex 2

Puteaux, le

23 JUIN 2020

Objet : Réponse de la Ville de Puteaux au Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Puteaux – cahier n°1 : « contrôle de la gestion »

Monsieur le Président,

Dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Puteaux au titre des exercices 2013 et suivants, visé en référence, vous m'avez adressé par courrier du 16 mars 2020 le rapport d'observations définitives établis par la Chambre Régionale des Comptes Ile-de-France.

Ce rapport témoigne d'un long travail mené par les magistrats de la Chambre avec le concours plein et entier des services municipaux concernés. Entre sa version provisoire et le rapport définitif, la Chambre a bien voulu prendre en compte nombre d'observations et compléments qui lui ont été communiqués par la Commune. Des divergences d'appréciation peuvent demeurer sur certains aspects, mais dans l'ensemble je crois pouvoir dire que ce rapport reflète la qualité d'ensemble de la gestion municipale.

La Chambre a porté son examen sur plusieurs thématiques : la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique et la politique culturelle.

Sur la **situation financière** de la commune, la Chambre relève que « *les informations portées à la connaissance de l'assemblée délibérante à travers les DOB et les rapports qui les accompagnent ou les annexes du compte administratif sont complètes et de bonne qualité.* » La chambre souligne quelques « *marges d'amélioration possibles* » qui ont été prises en compte, notamment lors de la présentation budgétaire 2020. Dans le même ordre d'idées, la Chambre estime que la « *tenue de la comptabilité ne présente pas d'anomalie majeure en termes de fiabilité et présente une image fidèle et sincère des comptes de la commune* ». Il est effectivement à noter qu'un important travail de diffusion d'informations auprès des élus municipaux est mené à travers de nombreux supports de communication bâtis avec sérieux par les services municipaux.

Le rapport d'observation définitif met aussi en relief « *les faibles taux de la fiscalité locale* ». Il est indiqué que « *la commune applique des taux très inférieurs à ceux de la moyenne nationale de sa strate démographique concernant la TH, la TFPB et la TFPNB* », que le « *taux communal appliqué par Puteaux (...) est resté inchangé* » sur la période et que, « *de fait, la commune de Puteaux exerce une pression fiscale très modérée sur les ménages* ».

L'on peut ajouter parmi les principaux constats faits par la Chambre que « *les nombreux investissements (250 M€ en cinq ans) [sont] intégralement autofinancés par la CAF et les produits de cession, sans recours à l'emprunt et sans réduction du fonds de roulement* » et que « *la situation financière de la commune de Puteaux est structurellement très confortable* », compte tenu, notamment, de ce que « *l'encours de dette est à zéro* ».

Si la « *situation financière de la commune de Puteaux est structurellement saine* », la Ville entend bien entendu tirer tous les enseignements des analyses de la Chambre et progresser là où les marges d'amélioration ont pu être signalées. Il sera demandé aux services municipaux d'engager les démarches appropriées à cet effet.

Sur la **gestion des ressources humaines**, la Chambre reconnaît que « *la commune a maîtrisé ses effectifs et sa masse salariale grâce à une réorganisation de ses services* ». A cet égard, elle prend acte de la mise en place par la Ville « *d'une GPEEC qui a notamment permis des réorganisations, sources d'économies* ». Comme l'y encourage la Chambre, la Ville continuera sa politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dont la mise en place du RIFSEEP constituera à la fois le socle et le pivot. En effet, si la Chambre souligne que « *le régime indemnitaire est maîtrisé et ne présente aucune tendance inflationniste* », elle invite à poursuivre en ce sens en mettant en place le RIFSEEP qui se substituera aux dispositifs indemnitaires, parfois anciens, actuellement appliqués. La mise en œuvre du RIFSEEP a été retardée par les effets de la crise sanitaire sur l'action administrative au premier semestre 2020. La Ville s'engage à délibérer sur le RIFSEEP avant la fin de l'année en cours.

S'agissant des heures supplémentaires, la Ville a eu l'occasion d'exposer à la Chambre le dispositif de contrôle qu'elle a déployé. Il s'agit d'un logiciel de gestion des temps de travail désormais opérationnel dans la quasi-totalité des services et qui garantit un respect des obligations légales en la matière. Plus généralement, la Chambre souligne que « *le temps de travail est conforme à la durée annuelle réglementaire* » et appelle l'attention de la Ville au sujet des jours d'ancienneté pour lesquels une réflexion sera engagée.

En outre, la Chambre constate que « *le taux d'absentéisme à Puteaux est inférieur au taux moyen des collectivités locales* ». Ce bon résultat est le fruit d'une démarche volontariste de prévention des risques professionnels engagée depuis plusieurs années, en partenariat étroit avec le CIG Petite Couronne¹, et d'accompagnement individuel des agents tout au long de leur vie professionnelle.

¹ Centre interdépartemental de gestion de la Petite Couronne

S'agissant du maintien au-delà de 2 ans d'agents contractuels sur le fondement de l'article 3-2 de la loi statutaire du 26 janvier 1984, il repose sur des considérations sociales vis-à-vis d'agents dont l'emploi serait compromis au bout de deux ans ainsi que sur les contraintes de fonctionnement des collectivités territoriales. Fort de ce constat, le législateur² a d'ailleurs récemment modifié les modalités de recrutement des contractuels permettant ainsi une meilleure prise en compte de leur situation. Enfin, il est à noter que la Ville a suivi les recommandations de la Chambre relatives à l'actualisation des arrêtés d'attribution de logements et des arrêtés de détachement sur emplois fonctionnels. La Ville a également ajusté ses procédures internes de déclaration des vacances de postes.

Dans son ensemble, le rapport de la Chambre met en exergue l'enjeu majeur que constitue les Ressources humaines au regard des choix opérés par la Ville, notamment de garantir un maximum de services à la population en régie. Cela se traduit par une externalisation réduite des prestations et une grande confiance dans la capacité des agents municipaux à assumer directement et en proximité la conduite des missions de service public.

Sur la **commande publique**, la Chambre souligne que les « *dossiers de marchés analysés sur place sont complets, tenus et classés avec rigueur et ne présentent aucune anomalie majeure* » qu'il s'agisse des mesures de publicité, des procédures retenues, des rapports d'analyse, etc.). Ainsi qu'il est écrit dans le rapport, « *l'absence d'anomalies et/ou irrégularités... confirme la maîtrise des principaux risques liés à la commande publique par la commune.* » La Chambre suggère quelques points d'optimisation de la chaîne de décision et de contrôle qui ont d'ores et déjà été mis en application :

- centralisation auprès de la direction de la commande publique (DCP) de la procédure de suivi des agréments des sous-traitants
- mise en œuvre, en lien avec le service du contrôle de gestion, d'une procédure de contrôle mensuelle de tous les marchés passés sans publication
- actualisation des procédures décrites dans les guides sur les achats et marchés, et des outils de suivi et de contrôle interne, en tant qu'ils « *contribuent à la sécurisation d'une organisation générale bien encadrée et laissent peu de zones de risque.* »

Sur la **dimension culturelle**, la Chambre a mis en relief que « *la commune a mis en place une politique culturelle riche en développant ses équipements culturels mais également l'offre d'activités avec pour principal objectif l'accès au plus grand nombre d'une culture populaire.* » Il est vrai que la Ville fait preuve d'un volontarisme marqué pour offrir des spectacles et activités de qualité, variés, accessibles avec des tarifs attractifs. Le nombre d'entrées enregistrées et d'adhérents démontre la réussite de cette politique. Ainsi que nous y invite la Chambre et dans un souci d'amélioration constante, la Ville étendra la pratique des enquêtes de satisfaction à tous les équipements culturels.

² Cf. Loi de transformation de la fonction publique du 16 août 2019

Telles sont les réponses que je souhaitais vous apporter.

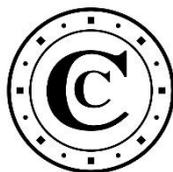
Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma parfaite considération.



Joëlle CECCALDI-RAYNAUD



Maire de Puteaux
Vice-Président du territoire
Paris Ouest La Défense



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france