

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

# COMMUNE DE GARGES-LÈS-GONESSE

(95)

Exercices 2009 et suivants

Observations définitives délibérées le 10 décembre 2015

# **SOMMAIRE**

SOMMAIRE	2
SYNTHÈSE	3
OBSERVATIONS	5
1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE	5
2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	5
3. SITUATION FINANCIÈRE	6
3.1. Autofinancement et endettement	6 7
3.1.4. Le financement de l'investissement	
3.2. La qualité de l'information financière	13 13
4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	15
4.1. L'évolution des dépenses de personnel	
4.2. Les dysfonctionnements constatés   4.2.1. La direction des ressources humaines   4.2.2. L'absence de documents règlementaires   4.2.3. Un contrôle défaillant des carrières et des paies	15 16
4.3. Les effectifs	
4.4. Le temps de travail	21
4.5. L'absentéisme	22
4.6. Le régime indemnitaire	22
4.7. Les heures supplémentaires	23
4.8. Le régime des astreintes	25
4.9. Les avantages en nature	25
5. CONTROLE DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES	27
5.1. L'association LADEC	28
5.2. Le Club Multisports de Garges-lès-Gonesse (CMG)	28
6. RÉALISATION D'UNE MAISON DE SANTÉ ET DE BUREAUX DANS LE COMMERCIAL ARC-EN-CIEL	
GLOSSAIRE DES SIGLES	32

### **SYNTHÈSE**

La commune de Garges-lès-Gonesse (41 000 habitants au recensement de 2012), située à 15 kms au nord-est de Paris, dans le département du Val-d'Oise, fait partie de la communauté d'agglomération Val-de-France (168 610 habitants). La jeunesse de sa population, de même que ses caractéristiques socio-économiques, ne sont pas sans influence sur la gestion de la commune, par exemple en ce qui concerne ses dépenses en matière scolaire et sociale. La commune est également le lieu, depuis plusieurs années, d'importantes opérations de rénovation urbaine.

#### Situation financière

L'épargne de gestion et, par voie de conséquence, la capacité d'autofinancement de la commune, après s'être maintenues à un niveau relativement élevé, ont fortement diminué au cours des derniers exercices et plus particulièrement en 2014.

La capacité d'autofinancement (Caf) brute, c'est-à-dire l'épargne de gestion, augmentée des produits exceptionnels et financiers et diminuée des charges exceptionnelles et financières, est ainsi passée de 12,61 M€<sup>(1)</sup>, en 2012, où elle constituait 21,4 % des produits de gestion, à 5,43 M€, en 2014, où elle ne représentait plus que 9,2 % de ces mêmes produits. Cette évolution a résulté, au cours des exercices 2012-2014, de la stabilisation des produits de gestion et, dans le même temps, de la forte augmentation des charges de gestion.

Si le montant des produits de gestion s'est maintenu, c'est principalement en raison de la progression des diverses dotations de péréquation, qui ont pour objet de compenser les inégalités de richesse entre les collectivités. Ainsi, tant pour l'indice synthétique de la dotation de solidarité urbaine (DSU) que pour le fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF), l'évolution de son rang reflète un appauvrissement de la commune, qui est aussi devenue éligible à la DSU cible, versée aux communes les plus pauvres.

Quant à la croissance des charges, elle a trouvé son origine aussi bien dans la progression des charges de personnel, après une période de relative stabilité, que dans la hausse très rapide des charges à caractère général, hausse que la commune devra se donner les moyens de maîtriser, si elle entend préserver sa capacité d'autofinancement. Pour expliquer cette hausse des charges, la commune a notamment fait état d'éléments conjoncturels, en ce qui concerne par exemple la réalisation de nouveaux équipements.

Au cours des derniers exercices, la Caf nette, c'est-à-dire la Caf brute diminuée du remboursement en capital de la dette a très sensiblement diminué, ainsi que les autres ressources propres d'investissement que constituent le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les subventions. Associées au FCTVA et aux cessions d'actifs, les subventions, en effet, avaient permis d'assurer 80 % ou plus du financement des dépenses d'équipement en 2009, 2011 et 2013, l'importance de ce subventionnement provenant de la participation financière des partenaires à la convention partenariale conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Dès lors, afin d'assurer le financement de dépenses d'équipement qui ont conservé un niveau élevé, la commune a dû souscrire un important volume d'emprunt. Dans ces conditions, l'encours de la dette communale, qui avait sensiblement diminué au cours de la période 2009-2013, exercice au cours duquel il avait atteint son niveau le plus bas, 27,03 M€, a au contraire fortement augmenté pour atteindre 35,23 M€ au 31 décembre 2014.

S2 – 2150646 / VA 3/32

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> M€: millions d'euros.

La situation financière de la commune est donc devenue nettement plus contrainte au cours des derniers exercices, même si la progression des dotations de péréquation a permis de conserver, en partie, sa capacité d'autofinancement. Si elle entend préserver et conforter ses marges de manœuvre financières sans recourir à la fiscalité, la commune doit donc conduire une réflexion stratégique sur la progression de ses charges de fonctionnement, de personnel et à caractère général, afin d'identifier précisément les facteurs de hausse et d'y apporter les réponses appropriées, ainsi que sur le rythme d'engagement et la priorisation des nouvelles dépenses d'équipement, ce qui pourrait la conduire à se doter d'un plan pluriannuel d'investissement.

Au demeurant, la commune a indiqué qu'elle avait établi une programmation prévisionnelle de ses investissements, dans le cadre de la préparation du budget 2016, mais qu'elle n'avait pu être validée à ce jour, à défaut de précision sur le taux de subventionnement du nouveau programme de rénovation urbaine en projet.

Bien entendu, cette réflexion, destinée à accroître l'efficience de la gestion communale, devra s'inscrire dans le cadre de l'établissement public intercommunal élargi qui doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

#### Gestion du personnel

En ce qui concerne la gestion du personnel, de nombreuses insuffisances ont été relevées qui tiennent notamment au non-respect des dispositions législatives et règlementaires en la matière et à l'absence d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Cette situation se manifeste par de fréquentes irrégularités, notamment en matière de versement d'indemnités à certains agents, de recrutement d'agents non titulaires, ou bien encore du non-respect des dispositions règlementaires s'agissant de la rémunération des heures supplémentaires effectuées par certains agents. Ces déficiences se retrouvent également dans l'attribution et le suivi des avantages en nature dont bénéficient d'autres agents de la commune.

Au-delà du nécessaire retour à la règle de droit, la commune trouverait avantage à se doter d'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines qui permettrait de remédier aux dysfonctionnements observés, en matière de gestion des effectifs, mais aussi de répondre de manière appropriée aux aspirations des agents, en matière de formation par exemple, de veiller à l'amélioration de leurs conditions de travail, ou bien encore de mettre en œuvre une politique ciblée de prévention de l'absentéisme. C'est donc une vaste réflexion stratégique que doit conduire la commune en matière de gestion des ressources humaines, dans la mesure où la qualité et l'efficacité de cette dernière constitue la condition première d'une gestion efficiente.

À cet égard, la commune a déclaré être convaincue qu'une nette amélioration de la gestion des ressources humaines devait intervenir et a indiqué, en ce qui concerne le respect des dispositions législatives et règlementaires, que le rapport qui doit être établi, conformément à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (loi NOTRe), un an après la remise du rapport d'observations définitives de la chambre, permettra de vérifier l'appropriation de ces dispositions par l'ensemble des responsables des services municipaux.

Elle a précisé, par ailleurs, que l'étude engagée sur le bien-être des agents et la mise en œuvre du plan d'actions qui en découlera, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, devraient sensiblement contribuer à améliorer l'efficience de la gestion communale.

S2 – 2150646 / VA 4/32

« 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 PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa sixième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion de la commune de Garges-lès-Gonesse.

Le rapport a été arrêté au vu des observations provisoires communiquées au préalable à M. Maurice Lefèvre, maire de la commune, le 27 juillet 2015, dont la réponse a été enregistrée le 23 octobre 2015.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 10 décembre 2015 et qui a été présidé par Mme Bergogne, présidente de section, Mmes Lannon, Banderet et Salmon, premières conseillères, M. Geneteaud, président de section-rapporteur.

#### Ont été entendus :

- en son rapport, M. Geneteaud, assisté de Mme Carre, vérificatrice des juridictions financières;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Bernier, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

#### 2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Garges-lès-Gonesse est située à 15 kms au nord-est de Paris, dans le département du Val-d'Oise, à proximité de l'aéroport du Bourget. Aucun transport en commun ne relie toutefois le territoire communal à cet équipement, ce qui explique que la commune plaide en faveur du prolongement de la ligne de tramway T5 vers l'aéroport.

Elle fait partie de la communauté d'agglomération Val-de-France<sup>(2)</sup> et adhère à plusieurs syndicats : le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (SIGEIF), le syndicat départemental d'électricité du Val-d'Oise (SDEVO), le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), le syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit-Rosne (SIAH) et le syndicat mixte pour la gestion de la fourrière animale du Val-d'Oise (SMGFAVO).

S2 – 2150646 / VA 5/32

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> L'arrêté du 4 mars 2015 du préfet de la région Île-de-France portant adoption du schéma régional de coopération intercommunale a prévu la fusion de la communauté d'agglomération Val-de-France (95) et de la communauté d'agglomération Roissy Porte de France (95) et l'extension du périmètre du nouveau regroupement à 17 communes de Seine-et-Marne appartenant à la communauté de communes Plaines et Monts de France.

Sur un territoire de 5,5 km², elle comptait 39 730 habitants, en 2011, et 41 001 habitants au recensement de 2012, rendu public en décembre 2014. Ce dernier recensement a inversé la baisse démographique constatée depuis 1990<sup>(3)</sup>.

La commune présente des caractéristiques socio-économiques spécifiques qui ne sont pas sans conséquence sur sa gestion, s'agissant par exemple des dépenses scolaires et sociales. Elle se place ainsi en quatrième position des villes de plus de 20 000 habitants les plus jeunes de France<sup>(4)</sup> et parmi les communes dont le revenu net déclaré moyen par foyer fiscal est le plus faible<sup>(5)</sup>. La commune, pour sa part, a indiqué qu'elle se situait au cinquième rang en ce qui concerne l'indice synthétique calculé pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou du fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF), ce qui reflète également la fragilité de la population.

En 2006<sup>(6)</sup>, 70 % des habitants résidaient dans deux quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS)<sup>(7)</sup>. Depuis lors, d'importantes opérations de rénovation urbaine ont été entreprises, certaines étant achevées, d'autres toujours en cours, afin de rénover les quartiers issus de l'urbanisme des années 60 : la Muette, les Doucettes, Dame Blanche Ouest. C'est désormais le quartier de Dame Blanche Nord qui va être l'objet d'une opération de rénovation urbaine.

### 3. SITUATION FINANCIÈRE

Outre le budget principal, la commune dispose de trois budgets annexes qui mettent en jeu des montants financiers beaucoup plus limités et qui présentaient un excédent d'exécution au titre de l'exercice 2013 : eau, assainissement et ateliers locatifs, ce dernier devant être prochainement supprimé. Dans ces conditions, l'examen de la situation financière a porté sur le seul budget principal.

#### 3.1. Autofinancement et endettement

#### 3.1.1. Excédent brut de fonctionnement (EBF) et Caf brute

Comme le montre le tableau ci-après, de 2009 à 2014, l'excédent brut de fonctionnement, c'est-à-dire le solde entre les recettes réelles et les dépenses réelles de la section de fonctionnement, après avoir augmenté au cours des exercices 2011 et 2012 où, avec un montant de 13,4 M€, en 2012, il représentait 22,8 % des produits de gestion, a sensiblement diminué au cours des deux derniers exercices, et plus particulièrement en 2014. Avec un montant de 5,93 M€, sa part dans les produits de gestion ne s'élevait plus, en effet, qu'à 10 %.

S2 – 2150646 / VA 6/32

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Selon la commune, des familles non prises en compte lors des recensements partiels de l'Insee seraient accueillies sur le territoire communal, ce qui minorerait le chiffre de population retenu pour fixer le montant des dotations de l'État.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Source : Wikipédia.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> En 2009, le revenu net déclaré moyen par foyer fiscal s'élevait à 14 826 €, contre 23 230 € au niveau national.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Source : SIG du ministère de l'égalité des territoires et du logement.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> La loi du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du pacte de relance de la politique de la ville a distingué trois niveaux d'intervention : les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU), les zones franches urbaines (ZFU). Les trois niveaux d'intervention, ZUS, ZRU, et ZFU, caractérisés par des dispositifs d'ordre fiscal et social d'importance croissante, visent à répondre à des degrés différents de difficultés rencontrées dans ces quartiers.

Les ZUS sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires.

Cette évolution a résulté de la stabilisation des produits de gestion au cours des deux derniers exercices examinés (59,4 M€ en 2014) et, dans le même temps, de la forte augmentation des charges de gestion, qui sont passées de 45,46 M€, en 2012, à 50,09 M€, en 2013, et à 53,47 M€, en 2014.

Dans ces conditions, la Caf brute, c'est-à-dire l'épargne de gestion, augmentée des produits exceptionnels et financiers et diminuée des charges exceptionnelles et financières, qui renseigne sur la capacité de la collectivité à financer par elle-même les opérations d'investissement, a suivi une évolution similaire, passant de 12,61 M€, en 2012, où elle constituait 21,4 % des produits de gestion, à 9,14 M€, en 2013, et à 5,43 M€, en 2014, où elle ne représentait plus que 9,2 % des produits de gestion.

Var. annuelle 2009 2010 2011 2012 2014 2013 en € Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) 13 159 133 13 357 808 13 631 559 14 308 140 14 843 808 14 983 722 + Ressources d'exploitation 2 500 263 2 488 195 2 808 016 2 440 467 2 672 913 2 584 123 0.7% = Produits "flexibles" (a) 15 659 396 15 846 003 16 439 574 16 748 608 17 516 721 17 567 845 2.3% Ressources institutionnelles (dotations et 29 467 035 30 296 905 31 227 298 32 298 492 32 059 714 31 546 530 1,4% participations) 7 888 339 9 821 905 10 292 249 + Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat 7 698 077 8 456 516 9 922 589 5,5% = Produits "rigides" (b) 37 355 374 37 994 982 39 683 814 42 120 397 41 982 302 41 838 779 2,3% N.C. Production immobilisée, travaux en régie (c) 0 0 0 0 = Produits de gestion (a+b+c = A) 53 014 770 53 840 984 56 123 388 58 869 005 59 499 023 59 406 624 2,3% 10 807 112 11 085 520 11 743 364 14 701 546 16 744 128 9,2% Charges à caractère général 10 556 003 33 175 352 + Charges de personnel 29 758 611 30 418 611 30 021 860 30 369 706 32 016 954 2,2% + Subventions de fonctionnement 2 300 892 2 289 535 2 356 006 2 126 853 2 045 045 2 248 006 -0,5% + Autres charges de gestion 943 813 1 674 634 971 713 1 227 066 1 327 559 1 306 907 6,7% = Charges de gestion (B) 43 810 428 45 468 299 43 905 582 45 466 989 50 091 104 53 474 393 4,1% Excédent brut de fonctionnement (A-B) 9 204 342 8 372 685 12 217 806 13 402 016 9 407 920 5 932 231 -8,4% en % des produits de gestion 17,4% 15,6% 21,8% 22.8% 15,8% 10.0% +/- Résultat financier (réel seulement) -766 165 -588 914 -686 451 -536 521 -426 390 -305 062 Subventions exceptionnelles versées aux services 79 893 76 799 78 250 0 -100,0% publics industriels et commerciaux +/- Solde des opérations d'aménagements de 0 0 N.C. terrains (ou +/- values de cession de stocks) 376 436 612 376 -85 284 -187 803 N.C. +/- Autres produits et charges excep, réels -251 494 167 419 = CAF brute 8 737 814 8 317 897 5 439 366 11 366 178 12 614 001 9 148 948 -9.0%

Tableau n° 1: EBF et Caf brute

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières

#### 3.1.2. Les produits de gestion

en % des produits de gestion

Au cours des deux derniers exercices examinés, les produits de gestion dits flexibles, constitués des ressources fiscales propres et des produits d'exploitation, c'est-à-dire les produits pour lesquels la commune dispose de la liberté de fixer les taux et les prix, ont continué à augmenter de manière modérée. *A contrario*, les produits dits rigides, constituées des dotations et participations, d'une part, et de la fiscalité reversée par la communauté d'agglomération et l'État, ont connu une évolution inverse, plus particulièrement en ce qui concerne les dotations et participations.

15.4%

20.3%

21.4%

15.4%

9.2%

16.5%

La progression des recettes fiscales propres est due au seul effet de l'évolution des bases, les taux de la fiscalité directe n'ayant pas varié depuis 2005 et se situant, en 2013, à un niveau inférieur aux taux moyen de la strate démographique à laquelle appartient la commune, c'est-à-dire les communes faisant partie d'un groupement fiscalisé dont la population est comprise entre 20 et 50 000 habitants.

S2 – 2150646 / VA 7/32

#### Tableau n° 2:

2013	Taux : commune	Taux moyen de la strate	Bases fiscales par habitant : commune (€)	Bases fiscales par habitant : strate (€)	Produit fiscal par habitant : commune (€)	Produit fiscal par habitant : strate (=)
Taxe d'habitation (TH)	16,45 %	18,00 %	869	1 330	143	239
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	21,17 %	23,37 %	928	1 324	196	309
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB	57,65 %	58,48 %	2	5	1	3

Source: alize 2.finances.gouv.fr

Si les taux de la fiscalité directe se situent en dessous de la moyenne de la strate, le produit fiscal par habitant est, quant à lui, nettement inférieur, compte tenu de la faiblesse des bases fiscales de la commune<sup>(8)</sup>.

En ce qui concerne les dotations et participations, en particulier la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, son montant a continué à augmenter jusqu'en 2014, pour atteindre 25,73 M€. En effet, la progression de la dotation d'aménagement, qui intègre la dotation de solidarité urbaine et la dotation nationale de péréquation, a plus que compensé la diminution de la dotation forfaitaire<sup>(9)</sup>.

Tableau n° 3: Évolution de la DGF

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	22 735 988	23 157 701	24 037 415	24 540 696	25 601 350	25 730 826	2,5%
Dont dotation forfaitaire	10 106 715	9 940 769	10 014 479	10 074 999	10 049 278	9 573 743	-1,1%
Dont dotation d'aménagement	12 629 273	13 216 932	14 022 936	14 465 697	15 552 072	16 157 083	5,1%

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières

Par ailleurs, alors que l'attribution de compensation<sup>(10)</sup> versée par la communauté d'agglomération a diminué de manière modérée, depuis 2012, la commune a bénéficié de la montée en puissance du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du Fonds de solidarité des communes de la Région Île-de-France (FSRIF), comme le montre le tableau ci-dessous<sup>(11)</sup>.

S2 – 2150646 / VA 8/32

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> La commune a précisé, à cet égard, que les contraintes liées à l'existence de zones d'exposition au bruit (PEB), en liaison avec les aéroports de Roissy et du Bourget, limitaient les possibilités de construction et donc de croissance de la base fiscale. Les évolutions enregistrées lors des dernières années résultent du projet de rénovation urbaine qui a notamment permis, au regard de l'objectif de la mixité sociale, d'engager une opération impliquant la démolition de 1 424 logements sociaux, dont 1 148 déjà réalisées, et la construction de 1 690 logements nouveaux, dont 1 176 déjà construits.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> L'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales précise que : « Une dotation globale de fonctionnement est instituée en faveur des communes (...). Elle se compose d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement ».

En contrepartie du transfert de sa fiscalité professionnelle vers la communauté d'agglomération Val-de-France, la commune perçoit de cette dernière l'attribution de compensation (AC). L'attribution de compensation constitue, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), une dépense obligatoire, qui a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du transfert de la fiscalité professionnelle à l'établissement et des transferts de compétences réalisés, à la fois pour l'EPCI et pour les communes membres.

Comme il a été dit, à cet égard, tant pour l'indice synthétique de la DSU que pour celui du FSRIF, le rang de la commune s'est dégradé, ce qui dénote un appauvrissement, et elle est devenue éligible à la DSU cible, versée aux communes les plus pauvres

Tableau n° 4 : Fiscalité reversée

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	5 236 428	5 236 424	5 236 424	5 236 424	5 148 342	4 972 708	-1,0%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Fonds de péréquation (FPIC)et de solidarité	2 651 911	2 461 653	2 766 617	4 124 531	4 305 776	4 851 070	12,8%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	453 475	460 950	468 471	468 471	N.C.
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	7 888 339	7 698 077	8 456 516	9 821 905	9 922 589	10 292 249	5,5%

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières

La commune est également éligible à la dotation de développement urbain (DDU)<sup>(12)</sup>, créée par la loi de finances pour 2009, qui peut être affectée à des opérations d'investissement ou en fonctionnement, à l'exception des dépenses de personnel (L. 2334-40 et 41 du code général des collectivités territoriales). De 2009 à 2014, elle a bénéficié à ce titre de dotations annuelles oscillant de 0,43 M€ à 1,348 M€, représentant pour la période un montant total de 4,515 M€. La commune a précisé qu'elle avait choisi d'imputer cette dotation aux opérations d'équipement.

#### 3.1.3. Les charges de gestion

Comme indiqué *supra*, les charges de gestion ont fortement augmenté à compter de l'exercice 2011, puisqu'elles sont passés de 43,90 M€, en 2011, à 53,47 M€, en 2014, soit une hausse de 21,8 %. Au cours du seul exercice 2014, elles se sont encore accrues de 6,75 %.

Au cours de la période 2011-2016, les charges de personnel<sup>(13)</sup> ont progressé de 30,02 M€, en 2011, à 33,17 M€, en 2014, soit 13,3 %. C'est la hausse des charges générales qui a cependant enregistré l'augmentation la plus rapide, puisque leur montant, qui s'élevait à 10,55 M€, en 2011, a atteint 16,74 M€, en 2014, soit 58,67 % au titre des trois derniers exercices.

En conséquence, dès 2013, la structure des charges de fonctionnement présentait un écart significatif par rapport à la strate de la commune. Les charges de personnel et les achats et charges externes constituaient en effet 88 % des charges de fonctionnement, contre 76 % pour la moyenne de la strate.

Pour expliquer cette forte croissance des charges générales depuis 2011, à savoir plus de 6 M€, la commune a fait état d'éléments conjoncturels, en ce qui concerne par exemple la réalisation de nouveaux équipements, tels que la crèche des Doucettes, le gymnase Colette Besson, la maison des langues, le centre social Corot, la salle associative des Doucettes, les structures jeunesse au vieux pays et aux Basses Bauves, ou le coût du chauffage urbain<sup>(14)</sup>, et de charges supplémentaires relatives à un certain nombre de cotisations versées au comité national d'action sociale (CNAS), au fonds pour l'insertion des personnes handicapées (FIPHP) ou bien encore aux assurances souscrites par les collectivités territoriales.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Les charges relatives au chauffage urbain présentent un caractère erratique, d'un exercice à l'autre, qui ne peut trouver pour seule origine la plus ou moins grande riqueur de l'hiver.

2009	2010	2011	2012	2013
548	1 460	350	495	1 067

Source: comptes administratifs, compte 60613, en milliers d'euros.

S2 – 2150646 / VA 9/32

L'article 147 de la loi de finances n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 a transformé la dotation de développement urbain en dotation politique de la ville, afin d'inscrire les crédits relevant de cette nouvelle dotation dans la programmation des contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> La gestion du personnel communal sera examinée *infra*.

Hors chauffage urbain, ces facteurs de hausse, dont la montée en charge se serait étalée au cours de la période examinée, représenteraient environ 1 M€ de charges annuelles supplémentaires.

La commune a d'autre part décidé d'externaliser l'entretien des espaces verts ainsi que l'entretien et le nettoyage des bâtiments communaux, ce qui aurait permis d'apporter une amélioration qualitative, notamment en matière d'entretien préventif, et des économies de personnel, puisqu'une soixantaine de postes aurait été supprimée dans les services concernés. La réduction des charges de ces services est toutefois demeurée limitée, dans la mesure où le nombre d'interventions relatif aux bâtiments communaux a été sensiblement accru et que la commune, par ailleurs, s'est engagée dans une action de fleurissement qui participe à son attractivité.

Enfin, la commune a mis en avant l'impact des nouveaux rythmes scolaires et des activités périscolaires sur les charges de gestion. Il est vrai que le coût par enfant des activités périscolaires, tel qu'estimé par la commune, soit 375 €/enfant scolarisé en année pleine, dont 150 € environ de coûts d'encadrement en régie, apparaît élevé au regard des éléments de comparaison disponibles<sup>(15)</sup>. Certes, la commune a indiqué que l'externalisation croissante du nettoyage avait permis le redéploiement de 100 agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) pour l'encadrement des activités périscolaires, réduisant d'autant le coût de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires, mais, par ailleurs, elle ne semble pas avoir pris en compte l'ensemble des coûts. En effet, au vu des documents communiqués, 40, voire 80 agents, auraient été recrutés pour l'animation des ateliers.

D'autre part, le coût du marché de prestation de services conclu par la commune pour les animations scolaires est important, puisqu'il s'élèverait, selon la collectivité, à 1,3 M€ en année pleine, au regard du montant des participations (0,83 M€) attendues de la Caisse d'allocations familiales (Caf) et de l'État, et alors même que la dotation de l'État est majorée de 40 € par enfant, la commune étant éligible à la dotation de solidarité urbaine.

En tout état de cause, la réforme des rythmes scolaires ne peut avoir eu qu'une influence limitée au cours de la période 2011-2014, car c'est en septembre 2014 seulement qu'elle a été mise en application par la commune. Cette dernière, néanmoins, afin d'en limiter les coûts, a fait part de sa décision, à compter de la rentrée scolaire 2015, de supprimer l'aprèsmidi d'activité périscolaire, le vendredi, pour lui substituer un accueil de loisirs classique.

#### 3.1.4. Le financement de l'investissement

La Caf nette, c'est-à-dire la Caf brute diminuée du remboursement en capital de la dette, permet de mesurer le niveau de l'autofinancement réellement disponible pour contribuer au financement des opérations d'équipement.

S2 – 2150646 / VA 10/32

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> En novembre 2013, l'association des maires de France (AMF), source : www.amf.asso.fr, indiquait un large éventail des coûts de la réforme des rythmes scolaires (de moins de 100 € à plus de 300 €/enfant/an), mais aussi un coût médian de 150 €

Une seconde étude conjointe AMF/CNAF, menée en 2014, faisait état d'un coût médian de 180 € pour les communes engagées dès 2013 et de 200 € pour les autres. Selon la commune, le surcoût intègre des données spécifiques, telles que le passage à un statut de contractuel à temps partiel annualisé de plus de 40 animateurs auparavant vacataires, la hausse du régime indemnitaire des animateurs, des ATSEM et des directeurs d'accueil des loisirs, le renforcement de la présence des animateurs durant le temps de cantine, ainsi que la mise en place d'un projet culturel ambitieux. La collectivité, par ailleurs, fait état des limites des comparaisons avec les études précitées, à défaut de précision quant à la méthodologie mise en œuvre.

Tableau n° 5: Caf nette

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur la période
Caf brute	8 737 814	8 317 897	11 366 178	12 614 001	9 148 948	5 439 366	55 624 205
Annuité en capital de la dette	8 276 856	5 788 678	13 335 464	16 358 163	9 576 750	3 154 006	56 489 917
Caf nette	460 958		- 1 969 286	- 3 744 162	- 427 802	2 285 360	- 865 712

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières

La Caf nette a présenté de fortes variations annuelles au cours de la période examinée, compte tenu d'importants remboursements en capital effectués dans le cadre d'emprunts assortis d'option de tirage, à hauteur de 9 M€, en 2011, et de 12,995 M€, en 2012, notamment, ce qui rend difficilement interprétable son évolution. En tout état de cause, la forte diminution de la Caf brute constatée depuis l'exercice 2012 ne peut qu'affecter à la baisse le montant de la Caf nette mobilisable pour participer au financement des dépenses d'équipement.

Comme le montre le tableau ci-après, pour financer ses dépenses d'équipement, la commune a pu s'appuyer sur des montants substantiels de subventions d'investissement, ainsi que sur le FCTVA.

Les subventions d'investissement reçues ont ainsi constitué la principale recette d'investissement, notamment dans le cadre du financement des opérations de rénovation urbaine. Associées au FCTVA et aux cessions d'actifs, les subventions ont permis d'assurer 80 % ou plus du financement des dépenses d'équipement en 2009, 2011 et 2013. L'importance de ce subventionnement résulte de la participation financière des partenaires à la convention partenariale ANRU, en ce qui concerne les trois quartiers de la Muette, des Doucettes et de la Dame Blanche ouest.

Tableau n° 6: Financement disponible

= CAF nette ou disponible (C)	460 958	2 529 219	-1 969 286	-3 744 162	-427 802	2 285 360
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	124 957	115 332	330 198	335 882	81 260	20 160
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4 569 126	2 421 383	3 278 844	3 117 420	2 590 982	2 910 975
+ Subventions d'investissement reçues	11 438 689	11 369 302	13 387 668	8 113 623	12 534 913	3 222 491
+ Produits de cession	909 000	1 972 336	241 200	1 110 718	31 276	577 122
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	31 540
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	17 041 773	15 878 352	17 237 910	12 677 643	15 238 431	6 762 287
= Financement propre disponible (C+D)	17 502 731	18 407 572	15 268 624	8 933 481	14 810 629	9 047 647
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	94,9%	62,5%	91,1%	39,3%	80,0%	44,0%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie )	18 443 669	29 462 990	16 762 190	22 716 193	18 515 571	20 572 813
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	217 124	247 000	63 076	0	138 294	183 254
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-200 124	0	-22 634	-248 400	-25 562	-9 322
- Participations et inv. financiers nets	4 642	237	228 483	-2 094	-214 220	533 164
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	260	-1 832	14 589	9 941	6 944	-8 364
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-962 841	-11 300 823	-1 777 079	-13 542 158	-3 610 398	-12 223 897

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières

S2 – 2150646 / VA 11/32

Il n'en demeure pas moins que pour assurer un important volume de dépenses d'équipement, qui a avoisiné annuellement une vingtaine de millions d'euros, la commune a dû faire face à un besoin de financement qui s'est élevé, au titre des trois derniers exercices examinés, à un peu moins de trente millions d'euros. Dans ces conditions, comme le montre le tableau ci-après, la commune a dû souscrire un montant d'emprunt de 29,67 M€ au cours de ces mêmes exercices.

Tableau n° 7 : Réponse au besoin de financement

= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-966 800	-11 294 851	-1 781 678	-13 597 519	-3 611 612	-12 248 255	-43 500 716
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 500 000	5 850 000	7 207 794	12 760 000	5 570 000	11 340 000	44 227 794
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	533 200	-5 444 851	5 426 116	-837 519	1 958 388	-908 255	727 078

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières

#### 3.1.5. La dette

Tableau n° 8: Encours de la dette

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours au 1 <sup>er</sup> janvier	47 512 743	40 735 627	40 798 781	34 656 522	31 048 419	27 034 725
Annuité en capital	8 276 856	5 788 678	13 335 464	16 358 163	9 576 550	3 154 006
Nouveaux emprunts	1 500 000	5 850 000	7 207 794	12 760 000	5 570 000	11 340 000
Encours au 31 décembre	40 735 627	40 798 781	34 656 522	31 048 419	27 034 725	35 229 082

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières

L'encours de la dette communale, après avoir sensiblement diminué au cours de la période 2009-2013, exercice au cours duquel il avait atteint son niveau le plus bas, 27,03 M€, a au contraire fortement augmenté en 2014, pour atteindre 35,23 M€ au 31 décembre de cet exercice. Au cours de ce seul exercice, pour faire face à la forte baisse de son financement propre disponible, la commune a dû souscrire de nouveaux emprunts, à hauteur de 11,34 M€

Dans ces conditions, la capacité de désendettement<sup>(16)</sup>, qui se situait à un niveau relativement bas, trois années en 2013, a sensiblement augmenté et a atteint 6,5 années au terme de l'année 2014.

Tableau n° 9:

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette au 31 décembre	40 735 627	40 798 781	34 656 522	31 048 419	27 034 725	35 229 082
Encours/Caf brute de l'exercice, en années	4,7	4,9	3,0	2,5	3,0	6,5

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières

\*

La situation financière de la commune a été marquée, au cours des exercices 2013 et 2014, par la forte érosion de sa capacité d'autofinancement, qui a eu pour origine la croissance rapide des charges de personnel et plus encore des charges générales.

S2 – 2150646 / VA 12/32

\_

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Une dette trop importante au regard de la Caf brute témoigne d'un déséquilibre des finances de la collectivité. Cette situation s'apprécie en rapportant le montant de la dette à la Caf brute. Ce ratio de désendettement se mesure en nombre d'années théorique de remboursement, en prenant pour double hypothèse que la Caf brute de l'exercice considéré conserve ce même montant au cours des années à venir et qu'elle soit consacrée au remboursement des emprunts en cours, au 31 décembre de l'année. Il est généralement admis que la situation d'une collectivité devient préoccupante, au regard de sa situation d'endettement, lorsque la capacité de désendettement atteint 10 années.

Encore cette érosion aurait-elle été plus marquée si la commune n'avait bénéficié du concours précieux des dotations de péréquation, dont la progression sensible a permis de maintenir le niveau des produits de gestion.

Or, ces dotations, destinées à compenser les écarts de charges et de richesse entre les collectivités, si elles ont pour objet de préserver la capacité d'autofinancement des communes bénéficiaires, n'ont pas vocation à favoriser l'augmentation des charges de gestion.

Ainsi la commune devra nécessairement engager une réflexion approfondie sur les facteurs qui ont permis une telle augmentation des charges de gestion, de 2013 à 2014, et sur les mesures à prendre pour y remédier.

La commune, a fortiori si elle entend maintenir un niveau conséquent de dépenses d'équipement sans recourir massivement à l'emprunt, comme elle a dû le faire au cours des derniers exercices, ne pourra s'exonérer d'inscrire son action dans une vision prospective d'efforts à conduire tant en dépenses qu'en recettes de fonctionnement. De même, cette réflexion devra inclure la politique d'équipement, en termes de priorisation pour l'engagement des nouvelles opérations et de financement, politique qui pourrait utilement s'inscrire dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement.

Enfin, cette réflexion, destinée à accroître l'efficience de la gestion, devra prendre en compte l'élargissement et l'approfondissement de l'intercommunalité, tels que prévu par le nouveau schéma régional d'Île-de-France.

#### 3.2. La qualité de l'information financière

Si la chambre, qui a examiné la fiabilité des comptes de la commune, n'a pas d'observation particulière à cet égard, elle a constaté un certain nombre de déficiences en ce qui concerne la qualité de l'information due par la commune aux membres de l'assemblée délibérante et à ses administrés.

#### 3.2.1. La programmation budgétaire et financière

Les taux de réalisation budgétaire, en section de fonctionnement, montrent que la surestimation des dépenses est constante et importante, pour les charges à caractère général comme pour les charges financières. De surcroît, en ce qui concerne les charges à caractère général, les budgets supplémentaires (BS) et/ou les décisions modificatives (DM), de manière paradoxale, accentuent l'écart entre prévision et réalisation.

De même, en ce qui concerne la section d'investissement, dans la plupart des cas, les BS et/ou DM aboutissent à diminuer, souvent très sensiblement le taux de réalisation budgétaire.

La programmation budgétaire est donc imprécise et, au lieu d'être progressivement ajustée, a plutôt tendance à se dégrader en cours d'exercice.

L'excès des crédits ouverts met en cause la sincérité des prévisions budgétaires, et il n'apparaît pas que la collectivité ait jusqu'ici mis en œuvre des mesures visant à affiner ses prévisions budgétaires. De même, en matière d'investissement, la commune a indiqué qu'elle ne disposait pas d'une programmation pluriannuelle, ce qui pourrait favoriser une meilleure adéquation entre prévision et réalisation des opérations d'équipement. Par ailleurs, elle n'a pas recours à la procédure des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, qui a précisément pour objet de mieux harmoniser prévision et exécution de ces opérations.

S2 – 2150646 / VA 13/32

La commune a indiqué qu'une programmation prévisionnelle des investissements a été établie, dans le cadre de la préparation du budget 2016, mais qu'elle n'a pu être validée à ce jour, à défaut de précision sur le taux de subventionnement du nouveau programme de rénovation urbaine, et qu'elle envisageait d'autre part de recourir à un prestataire privé pour assurer le suivi de sa situation financière.

#### 3.2.2. Rattachement des charges à l'exercice et délais de paiement

Le taux de rattachement des charges à l'exercice est toujours très élevé<sup>(17)</sup>, alors que ce point avait déjà fait l'objet d'une observation de la chambre lors du précédent examen de gestion de la commune. Le tableau relatif au rattachement des charges montre que le taux a certes diminué en 2012 et 2013, où il s'élève à un peu plus de 20 %, mais qu'il se situe encore à un niveau très supérieur à la norme communément admise, en deçà de 10 %.

Cette situation est notamment à mettre en relation avec la persistance de délais de paiement des fournisseurs élevés. Selon les éléments recueillis lors de l'instruction et relatifs aux neuf premiers mois de l'année 2014, le délai moyen de traitement des factures par les services communaux serait de 49 jours, auquel il conviendrait d'ajouter 16 jours en moyenne pour le paiement par le comptable. Le délai moyen total de paiement s'élèverait donc à 65 jours, bien au-delà du délai règlementaire fixé à 30 jours.

Par ailleurs, la commune a admis, en ce qui concerne la commande publique, que la confection des bons de commandes n'était bien souvent effectuée qu'au moment de la réception de la facture. Elle a toutefois indiqué avoir procédé à des recrutements d'agents, au début de l'année 2015, avec comme objectif prioritaire le respect des délais règlementaires de paiement<sup>(18)</sup>. La commune a indiqué, à cet égard, que des améliorations relatives aux délais de paiement avaient été apportées, en 2015, et que l'effort serait poursuivi, en 2016, notamment avec la dématérialisation complète des factures et la rationalisation du circuit des signatures. De même, en ce qui concerne les bons de commande, la règle de l'engagement préalable a été rappelée aux services concernés.

<sup>17</sup> Rattachement des charges à l'exercice

rtattaonomont acc charges_	a i oxoroloo				
	2009	2010	2011	2012	2013
(1).408	3 245 404,07	5 008 284,19	4 260 983,40	2 679 235,44	3 080 989,56
(2).60	4 517 314,09	5 233 505,85	4 358 472,77	4 282 728,03	5 646 870,54
(3).61	4 560 357,75	4 479 865,75	4 626 554,13	5 148 823,24	6 377 369,37
(4).62 (hors 621)	1 547 097,63	1 142 903,19	1 352 280,90	1 742 019,30	2 300 076,53
(5).635	177 648,85	223 118,00	215 130,29	285 989,99	301 187,31
(6).637	4 694,09	6 127,00	3 564,63	283 803,27	76 041,99
(7) Total- (2+3+4+5+6)	10 807 112,41	11 085 519,79	10 556 002,72	11 743 363,83	14 701 545,74
(8) ratio (1/7)	30.03 %	45 18 %	40 37 %	22 81 %	20.96 %

Source : balance des comptes au 31 décembre de l'année

S2 – 2150646 / VA 14/32

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> L'article 33 du décret n°2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics précise : « Au 2° de l'article 98 du code des marchés publics, sont ajoutés les quatre alinéas suivants : Ce délai est ramené à : a) quarante jours à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;

b) trente-cinq jours à compter du 1er janvier 2010 :

c) trente jours à compter du 1er juillet 2010 ».

### 4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

#### 4.1. L'évolution des dépenses de personnel

Les charges de personnel sont en hausse de 11,59 % sur la période 2009-2014<sup>(19)</sup>. Après une période de stabilisation, entre 2009 et 2012, la progression a été significative au cours des exercices 2013 (+ 5,42 %) et 2014 (+ 3,66 %).

Tableau n° 10 : L'évolution des charges de personnel

(en euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2009
Charges de personnel (1) nette des mises à disposition	29 687 028	30 362 624	29 964 779	30 312 698	31 957 008	33 127 268	11,59 %
Charges totales (2)	44 576 594	46 057 213	44 592 032	46 003 509	50 517 494	53 779 445	20,65 %
(1)/(2)	66,60 %	65,92 %	67,20 %	65,89 %	63,26 %	61,60 %	

Source : ANAFI, outil financier des juridictions financières

Ce rythme d'augmentation paraît difficilement soutenable, alors que les dépenses de personnel ont représenté, en 2014, plus de 61 % des charges courantes<sup>(20)</sup>. La commune, sur ce point, fait état de sa volonté de maîtriser l'évolution des dépenses de personnel, notamment en maintenant leur montant global, en 2016, au niveau de celui de 2015, et d'établir, à l'avenir, le budget des ressources humaines service par service, afin de mieux responsabiliser ces derniers. Elle ajoute, toutefois, que l'application du protocole d'accord relatif à la rémunération et à la carrière des fonctionnaires, de même que la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire<sup>(21)</sup>, risquent de contrarier cet objectif.

#### 4.2. Les dysfonctionnements constatés

#### 4.2.1. La direction des ressources humaines

La direction des ressources humaines (DRH) a subi un « *turn-over* » très rapide, puisque trois directeurs ont exercé cette fonction depuis 2009.

Les responsables des différents services - emploi et compétences, gestion des carrières et paie, hygiène et sécurité - ont également été largement renouvelés : six agents se sont relayés à la tête du service gestion des carrières-paie et trois agents ont occupé le poste de conseiller de prévention.

S2 – 2150646 / VA 15/32

\_

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> La commune a indiqué que la hausse des dépenses de personnel a surtout été sensible de 2011 à 2014 et que l'ordre de grandeur mentionné est comparable à celui qui a été relevé par l'Observatoire des finances locales, au titre de la période 2011-2014

Les tableaux de bord de suivi de la masse salariale, récemment mis en place, augurent d'une nouvelle hausse en 2015. En effet, en moyenne, sur les deux premiers mois de l'année, une hausse de 6,5 % a été constatée par rapport aux prévisions du budget primitif 2015, elles-mêmes en hausse de 2 % par rapport au budget réalisé 2014. La commune a confirmé la poursuite de cette tendance à la fin d'avril 2015.

<sup>21</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Par ailleurs, aucun outil de gestion prévisionnelle des ressources humaines n'a été mis en place. En dépit de l'importance des charges de personnel, aucun objectif de maîtrise des effectifs ou de la masse salariale n'a été assigné à la DRH, cantonnée à la gestion des carrières et des traitements et dépourvue d'instruments de pilotage<sup>(22)</sup>.

Selon la commune, le rattachement direct de la direction des ressources humaines au directeur général des services, seul service qui lui est directement rattaché, montre l'importance qu'elle attache à ce service et « mission a été donnée au nouveau titulaire du poste de remédier aux dysfonctionnements et errements constatés ».

Il n'est pas interdit de penser que ces dysfonctionnements relevés au niveau de la gouvernance des ressources humaines puissent avoir des répercussions négatives sur les conditions de travail des agents, dont la hausse de l'absentéisme peut constituer l'un des aspects révélateurs. Ce « mal-être » au travail a été relevé à plusieurs reprises par le médecin du travail, en particulier lors du comité d'hygiène et sécurité du 29 novembre 2013. Au demeurant, la commune en a tiré des enseignements, puisqu'elle a lancé une étude sur le « bien-être » de ses agents au travail, étude qui devrait déboucher sur la mise en œuvre d'un plan d'actions à la fin de l'année 2015. La commune a précisé que cette étude, initiée à la fin de 2014, devait être rendue à brève échéance.

#### 4.2.2. L'absence de documents règlementaires

Le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 impose à l'autorité territoriale de présenter devant le comité technique paritaire, tous les deux ans, un rapport sur l'état de la collectivité (REC). Ce rapport comprend de nombreux indicateurs, fixés par arrêté, qui apportent une connaissance étendue sur la situation du personnel de la collectivité. Or, les rapports des années 2011 et 2013 n'ont pas été établis, et seul était disponible celui de 2009<sup>(23)</sup>, ce qu'admet la commune qui a précisé avoir attiré l'attention de la directrice des ressources humaines sur l'obligation d'y remédier sans faute.

De même, aucun plan de formation des agents n'a été élaboré, alors qu'en application de l'article 7 de la section II de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les communes ont l'obligation d'établir un plan de formation annuel ou pluriannuel déterminant le programme d'actions de formation des agents. La commune a indiqué, à cet égard, qu'un plan de formation verrait le jour en 2016, un recensement des besoins étant d'ores et déjà en cours auprès des services.

En l'absence de plan, la commune établit un budget annuel de formation qui agrège les demandes des chefs de services. C'est manifestement insuffisant, la formation des personnels de la commune s'étant, au moins quantitativement, fortement dégradée : le REC précité de 2009 faisait état de 1 844 jours de formation, contre 593 jours seulement recensés en 2014, alors même que les effectifs sont en hausse<sup>(24)</sup>. Ce chiffre correspondait, en 2014, à une moyenne de 0,61 jour de formation par équivalent temps plein (ETP), très en deçà de la moyenne nationale qui s'élevait à 2,45 jours en 2011, selon le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

S2 – 2150646 / VA 16/32

\_

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> À titre d'exemple, plus de trois mois ont été nécessaires pour fournir à la chambre une estimation du glissement vieillesse technicité (GVT), facteur important de la hausse annuelle des charges de personnel, qui s'élèverait, selon la commune, à 0,5 %. Toutefois, ce chiffre ne correspond ni à celui qui a été avancé lors de la présentation du budget primitif 2014, 1 %, ni à celui qui a été mentionné dans le débat d'orientation budgétaire (DOB) 2015, 1,5 %.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> La commune a certes produit un document censé constituer le rapport sur l'état de la collectivité en 2014, mais elle en a reconnu toutes les imperfections.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Selon la commune, le nombre de jours de formation, au 1<sup>er</sup> octobre 2015, s'élèverait à 738,5 au titre de cet exercice.

Par ailleurs, alors que le comité d'hygiène et de sécurité, dès 2010, faisait le constat de la hausse des accidents de travail et de trajet et confirmait la nécessité de mettre en place le document unique d'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs prévu par l'article R. 4121-1 du code du travail, ce document n'a toujours pas été élaboré. Selon la collectivité, l'élaboration de ce document, confiée au conseiller de prévention, aurait été engagée.

Enfin, il a été constaté que les tableaux présentant l'état du personnel en annexe aux comptes administratifs 2013 et 2014, ainsi qu'au budget primitif, avaient été arrêtés à la date des 31 août 2013 et 2014, alors que les maquettes de l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoient que l'état du personnel est arrêté au 31 décembre de l'année en cours, pour le compte administratif, et au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours, pour le budget primitif.

Un état du personnel arrêté au 31 août ne permet pas, en effet, d'évaluer de manière précise la masse salariale imputée au budget primitif du prochain exercice, notamment en cas de création de postes au cours des derniers mois de l'année.

Cette même instruction comptable prescrit aussi la présentation d'un tableau relatif à la situation des agents non titulaires, qui doit mentionner, notamment, le fondement et la nature de leur contrat, ainsi que leur indice de rémunération. Or, ce tableau ne figure pas en annexe des documents budgétaires de la commune. La commune a indiqué, sur ce point, « qu'un tableau des effectifs sera joint au budget primitif 2016, et qu'il mentionnera la composition précise des effectifs entre les diverses catégories statutaires et en tenant compte de la situation statutaire des agents.

Sur tous ces points, la chambre appelle la commune à se mettre sans délai en conformité avec la réglementation en vigueur.

#### 4.2.3. Un contrôle défaillant des carrières et des paies

Un certain nombre de dysfonctionnements ayant, certes donné lieu à régularisation, sont représentatifs de la carence des contrôles internes en matière de gestion des carrières et des paies.

Ainsi, en juin 2012, un ingénieur principal a pu percevoir une indemnité d'astreinte de 3 015 €, correspondant à 300 nuits d'astreinte, au lieu des trois nuits réellement effectuées. De même, en novembre 2014, un adjoint territorial a été titularisé par erreur, avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2014 et rappel correspondant à son passage au 2<sup>ème</sup> échelon du grade.

Il en a été de même, s'agissant d'une assistante territoriale d'enseignement artistique non titulaire, qui a bénéficié, en 2014, d'un rappel de rémunération d'un montant de 18 358 €.

Ce rappel, particulièrement tardif, est intervenu à la suite d'une note de la direction des affaires culturelles soulignant, à l'occasion du passage de l'intéressée en contrat à durée indéterminée (CDI), qu'un volume de 575 heures non rémunérées avait été constaté, entre le 15 février 2010 et fin 2013.

Cet agent a en effet travaillé à la fois au conservatoire communal et en crèche, et il semble que la DRH n'ait pas établi le lien entre ces deux activités pour lesquelles l'agent faisait l'objet d'arrêtés de recrutements distincts, alors que sa nomination, ainsi que les renouvellements successifs des contrats, auraient dû faire l'objet d'un arrêté unique fixant la durée totale de son service.

S2 – 2150646 / VA 17/32

Cet agent, au total, a fait l'objet de huit arrêtés, puis du CDI précité. Plusieurs de ces actes ont été pris rétroactivement, le plus caractéristique à cet égard étant le CDI lui-même, signé le 31 juillet 2013, avec effet rétroactif au 13 mars 2012, et transmis au contrôle de légalité le 20 décembre 2013, soit 21 mois après sa prise d'effet<sup>(25)</sup>.

Les effets conjugués des doubles arrêtés petite enfance et conservatoire ont entraîné de facto, sans décision formelle de l'exécutif, le dépassement par l'agent du plafond horaire hebdomadaire applicable à son cadre d'emploi puisque, depuis 2010, elle a exercé entre 22 et 26 heures hebdomadaires. Or, le service à temps complet d'un assistant d'enseignement est de 20 heures par semaine<sup>(26)</sup>.

Par ailleurs, le contrat à durée indéterminée précité du 31 juillet 2013 a prévu un temps complet de 20 heures, plus 2 heures, pour atteindre une durée de travail de 22 heures hebdomadaires. En conséquence, les bulletins de paie de l'année 2014 font apparaître le paiement de 80 heures supplémentaires.

Or, les assistants territoriaux d'enseignement artistique ne peuvent pas percevoir d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Par référence au régime des professeurs de l'éducation nationale, ils peuvent, en revanche, bénéficier d'un régime particulier et percevoir des indemnités d'heures supplémentaires d'enseignement<sup>(27)</sup>, dont les modalités de liquidation sont différentes de celles des IHTS. Par ailleurs, si leur service hebdomadaire dépasse d'au moins trois heures le plafond légal durant l'année scolaire, ils peuvent percevoir une prime spéciale<sup>(28)</sup>.

Cependant, la délibération du 30 mars 2006 portant détermination du régime indemnitaire général des agents de la commune n'a pas prévu le versement de ces indemnités spécifiques aux assistants territoriaux d'enseignement artistique, qui, au regard de cette délibération, peuvent uniquement percevoir l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves. La situation de l'agent précité, qui perçoit des IHTS, demeure à cet égard irrégulière et il est vraisemblable que d'autres assistants territoriaux d'enseignement artistique de la commune perçoivent également des IHTS.

Sans contester sur le fond les anomalies relevées, s'agissant des assistants territoriaux d'enseignement artistique, la commune a précisé qu'un regard complet sur le régime indemnitaire auquel ces agents peuvent prétendre sera porté à l'occasion de la réforme du régime indemnitaire, dans la mesure où elle souhaite également délibérer sur celui des agents concernés par le RIFSEEP précité.

#### 4.3. Les effectifs

#### 4.3.1. Des effectifs mal cernés

Au regard des chiffres qui figurent aux comptes administratifs, les effectifs pourvus sont demeurés stables au cours de la période examinée, puisqu'ils sont passés de 787, en 2009, à 789, en 2014 :

S2 – 2150646 / VA 18/32

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Au demeurant, en dépit de cette rétroactivité étendue, le CDI n'a pas permis de couvrir l'ensemble de la période de travail de l'agent, aucun arrêté ne couvrant la période d'activité rémunérée comprise entre le 1er janvier et le 12 mars 2012.

<sup>26</sup> Article 3 du décret n° 2012-437 du 29 mars 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois des assistants territoriaux artistiques.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Article 6-3 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Fixée à 500,00 € par an, en application de l'arrêté ministériel du 12 septembre 2008.

Tableau n° 11 : Évolution des emplois à temps complet

200	)	2010	)	201	1	31/12/2	012	31/08/2	013	31/08/2	014
Budgétaires	Pourvus										
905	787	891	789	753	743	783	772	803	797	795	789

Source : état du personnel annexé au compte administratif

Par contre, en se référant aux chiffres mentionnés dans le REC 2009 et au document précité de 2014 qui en tient lieu, le nombre d'agents total serait en hausse de 8,2 %, l'augmentation des agents non titulaires, 19,5 % étant nettement plus forte que celle des agents titulaires, 3,5 %.

Tableau n° 12 : Évolution des effectifs

	2009	2014	Évolution
Agents titulaires	680	704	3,5 %
Agents non titulaires	282	337	19,5 %
TOTAL	962	1041	8,2 %

Source: REC

Le nombre d'ETP correspondant, selon les informations communiquées par la commune, s'élèverait en moyenne, au titre de l'année 2014, à 942<sup>(29)</sup>.

Le nombre de postes pourvus mentionnés en annexe au compte administratif 2014, soit 789, est donc erroné, ce qui affecte ici encore la qualité de l'information financière présentée par les documents budgétaires de la commune.

À cet égard, la collectivité, qui reconnaît que les effectifs des agents communaux ne sont pas calculés de manière correcte, a notamment précisé « qu'afin d'avoir une idée exacte de ses effectifs, une remise à plat de l'affectation des agents a été opérée, début octobre, par la société qui exploite le logiciel de gestion des ressources humaines. Ce document sera remis à chaque service qui devra vérifier les indications le concernant et préciser, pour les non titulaires, les conditions de leur intervention (horaires, remplacements...). Le tableau des effectifs, mis à jour, sera présenté au comité technique paritaire de novembre 2015 ».

La qualité du recensement des effectifs peut également être affectée par l'absence de délibération de création d'emplois, s'agissant notamment du recrutement des agents non titulaires.

En application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les emplois sont créés par l'organe délibérant de la commune. La délibération précise notamment le grade correspondant à l'emploi créé, et elle mentionne, si un emploi permanent est susceptible d'être pourvu par un agent non titulaire, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. En l'absence de délibération, comme cela a pu être constaté en l'espèce, une nomination peut être annulée par le juge administratif<sup>(30)</sup>.

Il semble toutefois que la collectivité s'apprête à mettre fin à ces anomalies en se conformant aux dispositions législatives rappelées ci-dessus<sup>(31)</sup>. Elle a notamment répondu qu'elle allait « régulariser la situation juridique des agents non titulaires en créant les postes correspondants ».

S2 – 2150646 / VA 19/32

\_

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> La commune a communiqué le chiffre moyen de 947,5 ETP sur les 11 premiers mois de l'année. Complété avec les données communiquées pour le mois de décembre 2014, soit 879 ETP, la moyenne sur 12 mois s'établit à 942 ETP.

 $<sup>^{\</sup>rm 30}$  Cf. Conseil d'État, commune de Saint-Philippe, n° 11887 du 11 juin 1982.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> La commune a également communiqué un tableau des effectifs et des emplois qui montre qu'au cours des onze premiers mois de 2014, une cinquantaine d'agents titulaires aurait occupé des emplois non permanents. Or, seuls des agents non titulaires ont vocation à occuper des emplois non permanents.

#### 4.3.2. Les avis de vacance de postes

En ce qui concerne les agents non titulaires, entre 2011 et 2015, la commune a admis que toutes les vacances de poste n'avaient pas été systématiquement déclarées au centre de gestion de la grande couronne, à l'occasion du renouvellement de leur contrat. Elle s'est engagée à ce que cette formalité, souvent oubliée, devienne systématique et a également indiqué avoir donné des instructions à la DRH et aux chefs de service pour remédier à cette irrégularité.

#### 4.3.3. Des agents non titulaires en forte hausse

Les emplois permanents sont en principe pourvus par des fonctionnaires. Ils ne peuvent l'être par des non titulaires que dans les cas limitativement énumérés par les articles 3-1 à 3-3 de la loi du 26 janvier 1984.

Le tableau ci-dessous fait ressortir la part occupée par les agents non titulaires pour chaque catégorie d'emplois et son évolution, de 2011 à 2014.

Décembre Décembre Décembre Évolution Décembre Évolution 2011 2012 2013 2013/2011 2014 2014/2011 Catégorie A 22,22 % 25,93 % 27 31 33 34 Catégorie B 35 47 47 34,29 % 71 102,86 % Catégorie C - 23,53 % 68 52 112 64,71 % 59 Emplois hors catégories 2 1 130 137 133 2.31 % 219 68,46 %

Tableau n° 13 : Évolution du nombre d'agents non titulaires

Source : synthèse du tableau « non titulaires sur emplois permanents » adressé par la commune

Pour expliquer la croissance rapide du nombre d'agents non titulaires, en 2014, plus particulièrement en ce qui concerne les agents de catégorie B et C, la commune a invoqué les recrutements consécutifs à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, mais en faisant état de chiffres qui, selon les cas, oscilleraient entre 40 et 80 recrutements.

En ce qui concerne les modalités de recrutement mises en œuvre, la collectivité fait état, par ailleurs, de sa politique d'intégration qui aurait permis, de 2011 à 2014, de titulariser 83 agents. Par ailleurs, s'agissant du recrutement des ATSEM, compte tenu d'un taux de chômage élevé et afin d'éviter un turn-over important, la commune a indiqué avoir choisi de ne pas respecter les règles de recrutement de la fonction publique territoriale, afin de favoriser, à compétences égales, le recrutement de personnel non titulaire résidant sur son territoire.

Les non titulaires représentent aussi, désormais, 45 % des agents de catégorie A et comprennent de nombreux attachés territoriaux recrutés depuis 2011, année au cours de laquelle la proportion entre attachés titulaires et non titulaires s'est inversée en faveur des seconds, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

S2 – 2150646 / VA 20/32

Tableau n° 14 : Évolution de la part des non-titulaires

	2010			2011			2014		
	Postes		Postes ourvus	Postes		ostes ourvus	Postes	_	stes Irvus
	budgétaires	Т	NT	budgétaires -	Т	NT	- budgétaires	Т	NT
Directeur territorial	2	0	0	1	0	0	1	1	0
Attaché territorial principal	3	3	1	2	1	1	1	0	1
Attaché territorial	20	9	8	23	7	16	34	10	23
Part NT/postes pourvus	36,00 %		65,38 %		66,67 %				

Source : tableaux de l'état du personnel annexé aux comptes administratifs

Même si la commune évoque la nécessité de disposer d'un personnel compétent en catégorie A et B, pour mener à bien ses projets, il est peu probable que le recrutement d'agents non titulaires, particulièrement pour occuper des postes de catégorie A, répondent aux situations limitativement énumérées par la loi relative à la fonction publique territoriale précitée. La commune fait état, à cet égard, de la difficulté à recruter des agents titulaires, notamment sur des postes d'encadrement.

#### 4.4. Le temps de travail

Une délibération du 7 mai 2002 a fixé le temps de travail à 1 600 heures annuelles, avec une durée moyenne journalière de 7h30 et des congés de 42 jours pour les hommes et de 43 pour les femmes. Aucune délibération n'aborde par contre les modalités de compensation de la journée de solidarité, qui a porté la durée légale du temps de travail à 1 607 heures<sup>(32)</sup> mais qui, selon la commune, a bien été prise en compte, via la suppression d'une journée de RTT.

Par ailleurs, des jours de congés sont également attribués au moment des départs à la retraite : un mois jusqu'à 24 ans de service, deux mois jusqu'à 34 ans et trois mois à partir de 35 ans. Une demi-journée est également accordée aux agents la veille de Noël ou du jour de l'an, lorsque celui-ci correspond à un jour ouvré.

Enfin, des autorisations d'absence pour raisons familiales, qui excédent celles de la fonction publique de l'État, peuvent être accordées aux agents<sup>(33)</sup>.

Le coût pour la collectivité résultant d'une durée de travail légèrement inférieure à la norme légale de 1 607 heures et des divers avantages précités a pu être estimé à environ 0,3 M€ annuellement, en valeur 2014, sur la base des critères mentionnés dans le tableau ci-après. La commune a précisé qu'elle allait « procéder à une nouvelle rédaction de la note sur les congés, avec le souci de simplifier le régime existant et de le rendre conforme aux [canons] en ce domaine. La note s'accompagnera, également, de l'écriture d'un règlement intérieur, document qui fait défaut ».

S2 – 2150646 / VA 21/32

\_

<sup>32</sup> Ainsi, sur le relevé de « badgeage » à l'appui des heures supplémentaires effectuées par un agent, le lundi de Pentecôte est mentionné comme jour férié et rémunéré comme tel.

<sup>33</sup> Par exemple, les agents bénéficient de sept jours ouvrables à l'occasion de leur mariage, au lieu de cinq jours pour les agents de l'État.

Tableau n° 15 : Estimation du coût des heures non travaillées

	Nombre d'heures (1)	ETP (2)	Nombre d'heures (3)
Jour de solidarité	7	950	6 650
Journée des femmes <sup>(*)</sup>	7	633	4 433
0,5 journée à Noël ou pour le jour de l'an	3,5	950	3 325
Total des heures			14 408
Correspondance en ETP/an	1607		9
Charges de personnel totales en 2014, en €			33 041 763
Salaire moyen annuel avec charges en 2014, en €			34 781
Coût estimé pour la collectivité, en €			311 844

<sup>(\*):</sup> les femmes représentent environ 2/3 des effectifs, selon le document remis par la commune au titre des effectifs de l'exercice 2014 (hommes : 363 - femmes : 678)

Source : chambre, sur la base des données collectées auprès de la commune

#### 4.5. L'absentéisme

Selon la commune, le taux d'absentéisme se situait à 10,64 %, en 2014, et à 12,13 %, pour les deux premiers mois de 2015. Le centre interdépartemental de gestion de la grande couronne évaluait, en 2011, à environ 10,8 % le taux d'absentéisme moyen dans les communes de 20 000 à 50 000 habitants. La commune ne présenterait donc pas d'écart significatif à cette moyenne.

Cependant, qualitativement, une hausse de 60 % apparaît au titre des congés de longue maladie (CLM), longue durée (CLD) et maladies professionnelles, et de 34 % pour les accidents de travail et de trajet<sup>34</sup>, phénomènes qui doivent appeler l'attention de la commune et la mise en œuvre de mesures préventives, là où elle dispose de marges d'intervention.

Tableau n° 16 : Évolution de l'absentéisme

(en nombre de jours)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2009
Accident de travail, de trajet	3 401	4 942	5 150	3 494	5 145	4 561	34,11 %
CLM, CLD, et maladie professionnelle	10 206	9 328	11 533	15 032	14 154	16 349	60,19%
Maladie ordinaire	13 793	12 170	14 574	12 879	13 215	13 565	- 1,65 %
Maternité, paternité et enfants malades	2 490	688	4 772	4 572	2 937	3 321	33,37 %
TOTAL	29 890	27 128	36 029	35 977	35 451	37 796	26,45 %

Source : collectivité et bilan social 2009

#### 4.6. Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire en vigueur résulte des délibérations du 30 mars 2006, adoptant le régime indemnitaire général de l'ensemble des agents de la commune, et du 14 décembre 2011, relative à la mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR) pour le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux.

S2 – 2150646 / VA 22/32

\_

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> En ce qui concerne les accidents du travail, la commune indique qu'il a été demandé au conseiller de prévention d'établir régulièrement un bilan des accidents de travail et d'analyser les causes d'accidentologie. Un premier document sur les accidents de travail survenus depuis le début de 2015 a été établi et sera présenté devant le comité d'hygiène et de sécurité (CHSCT) de novembre 2015.

La chambre a relevé au moins deux anomalies en ce qui concerne la mise en œuvre de ce régime, qui concernaient la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction, réservée par les textes au seul directeur général des services (DGS), et la prime de fonctions et de résultat (PFR), attribuées à certains agents dans des conditions non conformes à la règlementation applicable.

La commune a indiqué qu'elle avait déjà fait le nécessaire pour mettre un terme à l'anomalie constatée, s'agissant de la prime de responsabilité et, qu'en tout état de cause, les modalités d'attribution de la prime de fonctions et de résultat seraient régularisées en tant que de besoin, notamment au regard du principe de parité avec la fonction publique d'État, dans le cadre de la réforme du régime indemnitaire rendue nécessaire par le décret précité relatif à la RIFSEEP, au premier trimestre 2016.

#### 4.7. Les heures supplémentaires

L'octroi d'heures supplémentaires est subordonné, en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, à leur réalisation effective, ainsi qu'à la mise en œuvre par l'employeur d'un dispositif de contrôle automatisé ou, à défaut, déclaratif.

L'article 6 du même décret fixe à 25 par mois le plafond des heures pouvant être effectuées. Ce plafond s'entend toutes catégories confondues (heures supplémentaires, heures supplémentaires supérieures à 14 heures, heures de nuit, heures de dimanches et jours fériés). Exceptionnellement, ce plafond peut être dépassé, sur décision du chef de service, qui en informe alors les représentants du personnel au comité technique paritaire.

La compensation des heures supplémentaires est préférentiellement réalisée sous la forme d'un repos compensateur.

En 2014, les agents de la commune ont effectué 42 098 heures supplémentaires (HS) rémunérées, tous types confondus (HS, HS supérieures à 14, heures de nuit ou de dimanches et fêtes), pour un montant de 0,79 M€ En légère régression entre 2012 et 2013, le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a connu une nouvelle hausse en 2014.

Tableau n° 17 : Heures supplémentaires annuelles

	Nombre d'HS	Montant (€)
2012	41 088	740 662,00
2013	39 551	715 673,00
2014	42 098	793 079,00

Source : XEMELIOS, logiciel de traitement des données dématérialisées

La délibération précitée du 30 mars 2006, relative au régime indemnitaire, a aussi prévu l'attribution d'IHTS, dans la limite de 25 heures. Toutefois elle a ouvert la possibilité de dépassements exceptionnels, pour une durée limitée et après décision de chef de service, dans les cas suivants :

- agents exerçant leur mission au service fêtes et cérémonies ;
- agents du service des sports exerçant des missions techniques ;
- agents appartenant au service de la police municipale ;
- agents des services techniques intervenant lors d'intempéries exceptionnelles (salage des routes, par exemple).

S2 – 2150646 / VA 23/32

Par ailleurs, la délibération du 16 novembre 2011 relative à la définition du temps de travail a prévu à l'article 6, « que la comptabilisation des heures effectuées hors plages fixes et variables en heures supplémentaires ne pourra intervenir qu'à la demande expresse du chef de service ou de l'agent et après la validation à priori de celle-ci par le supérieur hiérarchique. Ces heures supplémentaires seront par principe payées ou récupérées. »

L'examen des bulletins de paie a permis de constater qu'un certain nombre d'agents a très largement dépassé la limite autorisée de 25 heures mensuelles et qu'il s'agissait essentiellement de personnels des services techniques. Certains de ces dépassements d'heures supplémentaires, pouvant atteindre plus de 1 000 heures annuelles, s'écartent tant de la durée légale du travail fixée à 10 heures par jour que de la durée maximale hebdomadaire moyenne de 44 heures par semaine, sur une période de 12 semaines consécutives.

Par ailleurs, les relevés effectués au titre de l'exercice 2014 concernant deux agents<sup>(35)</sup> ont montré qu'une partie significative de ces heures supplémentaires a été effectuée pendant les périodes d'astreinte, les dimanches et jours fériés, pour lesquels le taux de rémunération est majoré.

Ces cadences de travail, qui paraissent dépourvues de vraisemblance, ne peuvent que conduire à la conclusion que pour un certain nombre d'agents, la rémunération des heures supplémentaires s'apparente en réalité à un abondement indemnitaire.

En ce qui concerne la rémunération des IHTS, il convient donc que la commune se conforme strictement aux dispositions règlementaires applicables. Elle doit aussi maîtriser un enjeu financier non négligeable, qui a représenté un montant voisin de 0,8 M€, en 2014, auquel il conviendrait d'adjoindre le coût des jours de récupération<sup>(36)</sup>.

Si la commune soutient que les heures supplémentaire rémunérées correspondent à des heures réellement effectuées, et qu'elle doit faire face à des obligations de remplacement inopiné, notamment lors d'arrêts de maladie, elle n'en a pas moins déclaré « ne pouvoir que regretter ces dérives qui dénotent une absence de contrôle liée pour partie à une méconnaissance précise des règles applicables, mais surtout d'un manque de rigueur, tant dans l'exigence de l'autorisation préalable que dans l'absence de réaction à l'occasion de la validation du tableau des heures supplémentaires ». Elle a ajouté qu'« une note a été remise à l'ensemble des encadrants afin de leur rappeler les règles en ce domaine et de lister les événements entraînant un dépassement des seuils autorisés et soumise au comité technique paritaire du 14 octobre 2015. Une délibération modifiant celle de 2006 sera présentée au conseil municipal de décembre 2015 pour rentrer dans le cadre légal concernant les heures supplémentaires ».

S2 – 2150646 / VA 24/32

.

En ce qui concerne la situation de l'un d'entre eux, dont le nombre d'IHTS a dépassé 1 000, en 2014, la commune a indiqué que serait en cause une absence de coordination entre les services, cet agent, du fait de sa polyvalence technique, intervenant pour plusieurs d'entre eux. Ainsi, près de 950 heures n'auraient pas été signalées à la direction générale des services techniques (DGST), contrairement à la procédure mise en place en 2012. L'examen des relevés des heures, à tout le moins, aurait dû attirer l'attention de la DRH. Ainsi, cet agent aurait travaillé 37 heures, les 7 et le 8 juin 2014, et autant le week-end suivant, les 14 et 15 juin 2014, 38 heures les 21 et 22 juin et encore 35 heures les 28 et 29 juin, à quoi s'ajouteraient de nombreuses autres heures supplémentaires la semaine et la nuit.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> De 2010 à 2014, pour les seuls personnels des services techniques, le nombre de jours de récupération s'est élevé à 1 371.

#### 4.8. Le régime des astreintes

Le régime des astreintes a été défini par une délibération du 15 décembre 2005. Celle-ci a fixé à la fois le type d'astreinte (semaine, week-end, dimanche), les montants de rémunération correspondants, révisables en fonction de l'évolution de la réglementation, et les agents susceptibles d'effectuer des astreintes. Il s'agit uniquement du personnel des services techniques appartenant aux cadres d'emplois suivants : agents des services techniques, agents techniques, agents de maîtrise, contrôleurs des travaux, techniciens supérieurs, ingénieurs.

Or, des agents n'appartenant pas aux cadres d'emplois mentionnés dans la délibération ont perçu des indemnités d'astreinte, entre 2012 et 2014. Il s'agit notamment de cadres œuvrant dans le secteur de la santé, d'attachés, de rédacteurs ou d'adjoints administratifs territoriaux. La collectivité, à cet égard, a reconnu l'anomalie et a fait part de son intention d'y remédier.

La commune a également indiqué que, compte tenu de la publication du décret n° 2015-415 du 14 avril 20155<sup>(37)</sup>, le régime des astreintes a été revu à l'occasion de la délibération du 24 juin 2015. « Cet acte administratif a permis de recenser l'ensemble des astreintes existantes et de les légaliser. Une modification de cette délibération interviendra, probablement en décembre, pour tenir compte d'éléments nouveaux, notamment pour le gardiennage des bâtiments communaux ». Pour autant, il apparaît que cette délibération se limite à revaloriser le montant des diverses astreintes, comme le prévoit le décret précité, sans préciser les modalités d'organisation de ces astreintes ni les emplois concernés. Il serait dès lors souhaitable que la prochaine délibération dont il est fait état vienne remédier à ces lacunes.

#### 4.9. Les avantages en nature

#### 4.9.1. Les logements de fonction

La commune met à disposition de son personnel plus de 45 logements de fonctions, la plupart par nécessité absolue de service, ce qui implique, en l'espèce, leur totale gratuité. Or, ce régime n'est pas compatible avec les dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, qui doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2015. La commune a indiqué qu'elle préparait cette adaptation, ce qui permettra entre autres de clarifier une situation imprécise, issue de délibérations anciennes.

La commune a bien confirmé qu'une réflexion était engagée sur l'occupation des logements de fonction et les attributions confiées aux agents correspondants, mais que si le décret précité devait être respecté, son application présentait des difficultés, ainsi pour les agents logés au sein des enceintes scolaires. En effet, si les conditions relatives à la nécessité absolue de service, sauf cas particulier, ne leur sont pas applicables, dans la mesure où ils exercent leurs fonctions ailleurs que dans l'équipement qui abrite leur logement, leur présence, selon la collectivité, peut être dissuasive et l'application stricte du décret les obligerait à payer un loyer et des charges relativement élevés, lorsqu'il s'agit d'agents disposant de rémunérations limitées. Dans ces conditions, pour la commune, le paiement d'un loyer devrait être compensé par le versement d'astreintes pour tenir compte de l'obligation faite aux agents d'intervenir en cas d'incident et les interventions, le cas échéant, devraient être rémunérées sous la forme d'heures supplémentaires. En tout état de cause, « une discussion a été ouverte avec les agents concernés pour fixer leur rôle, le montant des charges à payer, un forfait apparaissant la solution la plus juste compte tenu de la diversité des logements, certains étant plus énergivores que d'autres. La commune souhaite finaliser ce dossier pour la séance du conseil municipal de décembre, après présentation en comité technique à la fin de novembre ».

S2 – 2150646 / VA 25/32

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Décret n° 2015-415 relatif à l'indemnisation des astreintes et à la compensation ou à la rémunération des interventions aux ministères chargés du développement durable et du logement.

Par ailleurs, la consistance exacte du parc de logements mis à disposition de certains agents n'a pu être exactement précisée et les arrêtés de concession de logements communiqués n'étaient pas exhaustifs. De même, un certain nombre de logements de fonction ont été pris à bail par la commune et se trouvent situés, de manière paradoxale, hors de son territoire. À cet égard, la collectivité a répondu qu'à l'occasion du recrutement du directeur général des services, en septembre 2014, le marché du logement n'avait pas permis de trouver un logement sur le territoire communal dans un délai suffisamment court.

D'autre part, plusieurs agents logés par nécessité absolue de service ont perçu, entre 2012 et 2014, des indemnités d'astreinte, alors que ce cumul est prohibé par l'article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005. Enfin, l'examen des bulletins de paie de plusieurs agents bénéficiant d'un logement de fonction a montré qu'ils ne mentionnaient pas l'avantage en nature correspondant. Or, la fourniture gratuite d'un logement est soumise à cotisations sociales, ainsi qu'à l'impôt sur le revenu.

#### 4.9.2. L'utilisation des véhicules

Aucune délibération, ni règlement interne, n'encadre l'utilisation des véhicules communaux par le personnel, ce qui peut paraître surprenant. À défaut, il convient donc de se référer aux textes applicables aux agents de l'État et, en particulier, à la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997.

Selon un état transmis par la commune, le parc automobile était constitué, au 15 décembre 2014, de :

- 52 véhicules légers particuliers, dont 5 destinés au centre communal d'action sociale (CCAS);
- 17 véhicules utilitaires légers, dont 2 à usage de la police municipale ;
- 56 véhicules utilitaires, cars, tracteurs, tondeuses, balayeuses, remorques.

Seuls les deux véhicules attribués au maire et au DGS sont qualifiés de véhicules de fonction.

Selon l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, codifié à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, les collectivités peuvent fixer par une délibération annuelle les conditions dans lesquelles un véhicule peut être mis à disposition des élus ou des agents de la commune, lorsque l'exercice de leur mandat ou de leur fonction le justifie. Il importe donc que la commune prenne la délibération correspondante. À cet égard, la chambre rappelle que la mise à disposition d'un véhicule de fonction constitue une prestation en nature, qui doit faire l'objet d'une évaluation apparaissant sur les bulletins de salaire des agents concernés.

La commune, sur ce point, indique que le maire et le DGS n'utilisent le véhicule qui leur a été attribué que pour les déplacements domicile-mairie et, pendant les week-ends et congés, que sur le seul territoire de l'Île-de-France afin de pouvoir, en cas de nécessité, se rendre rapidement sur le territoire communal et que, dans ces conditions, ces véhicules ne peuvent être considérés comme des véhicules de fonction devant faire l'objet d'une déclaration d'avantage en nature. Il n'en demeure pas moins que la commune, conformément à la loi précitée, doit délibérer sur les conditions de mise à disposition des véhicules de fonction et que l'obligation de déclaration desdits véhicules, au titre d'avantage en nature, ne paraît pas devoir souffrir d'exception.

D'autre part, il a été constaté que 37 véhicules faisaient l'objet d'un remisage à domicile, sans aucune autorisation officielle. Or, les autorisations de remisage à domicile doivent être exceptionnelles, écrites, nominatives et limitées à une durée d'un an éventuellement renouvelable.

S2 – 2150646 / VA 26/32

Enfin, des cartes de carburants sont délivrées aux bénéficiaires d'un véhicule de service et le service Parc Auto procède trimestriellement au relevé et au contrôle de l'utilisation de carburants, au regard du kilométrage effectué. L'examen du tableau récapitulatif de l'année 2014 a permis d'observer un certain nombre de situations nécessitant une clarification des règles d'usage et de suivi, pour lesquelles la commune a fourni un certain nombre d'explications.

La commune a indiqué qu'à la suite de l'instruction, une note rappelant les règles applicables à la conduite des véhicules municipaux, comprenant les dispositions spécifiques relatives aux véhicules bénéficiant d'une autorisation de remise et l'obligation de tenir à jour les carnets de bord, a été mise au point. Cette note, présentée en comité technique en octobre, entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

\*

L'amélioration de la gestion des ressources humaines doit donc revêtir de la part de la commune un caractère prioritaire.

Il en va du respect des dispositions législatives et règlementaires qui encadrent cette gestion si la commune veut mettre un terme à un ensemble d'insuffisances et/ou d'irrégularités et assurer ainsi la sécurité juridique de cette gestion.

Cette nécessaire modernisation de la gestion des agents implique également la mise en œuvre d'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines qui prenne en charge, par exemple, l'adéquation la plus précise possible des effectifs aux besoins des services et la gestion prospective de ces effectifs, les modalités de recrutement des agents, mais aussi les conditions de travail et la formation des agents, ou bien encore la prévention de l'absentéisme.

C'est à ces conditions que la commune pourra maîtriser le coût les services rendus à la population et, par voie de conséquence, améliorer l'efficience de sa gestion.

La commune a déclaré être consciente qu'une nette amélioration de la gestion des ressources humaines devait intervenir.

En ce qui concerne le respect des textes, l'ensemble des chefs de service et encadrants a ainsi été sensibilisé à l'application des dispositions statutaires et « le rapport qui doit être établi, conformément à la loi NOTRe précitée, un an après la remise du rapport d'observations définitives de la chambre, permettra de vérifier l'appropriation de ces dispositions par les responsables des services municipaux ».

Par ailleurs, « l'étude sur le bien-être et la mise en œuvre du plan d'actions qui en découlera, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, après clarification de la répartition des effectifs et de leur composition, devraient améliorer l'efficience de la gestion communale ».

# 5. CONTRÔLE DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES

La chambre a examiné l'intensité du contrôle exercé par la commune sur l'utilisation des deux plus importantes subventions versées à des associations : l'association Loisirs/Activités/Détente des employés communaux de Garges-lès-Gonesse (LADEC) et le Club multisport de Garges-lès-Gonesse (CMG).

S2 – 2150646 / VA 27/32

#### 5.1. L'association LADEC

Déclarée en 1997, l'association LADEC a son siège en mairie et ne peuvent être membres actifs que les agents de la commune. Son objet social s'apparente donc largement aux missions d'un comité des œuvres sociales.

Or, la commune n'a pas été en mesure de fournir les comptes, ni les comptes rendus d'activité de cette association, à compter de l'exercice 2012, alors que la gestion ne peut que susciter de vives inquiétudes. Entre 2008 et 2010, les comptes de résultat révélaient, en effet, un déficit croissant, et si le compte 2011 présentait un excédent, le commissaire aux comptes avait émis des réserves sur ce résultat, un certain nombre de prêts consentis aux adhérents, de dépenses et de retraits n'étant pas justifiés par des pièces.

En 2012, la commune a d'autre part versé à l'association une subvention de 0,17 M€, alors que son activité était de fait en sommeil. La commune ne l'ignorait pas, puisque le 15 février 2012, une délibération avait décidé de son adhésion au centre national d'action sociale (CNAS), pour un coût estimé à 0,19 M€. Pour le seul exercice 2012, le coût total des œuvres sociales du personnel s'est donc élevé pour la commune à plus de 0,35 M€.

La commune, semble-t-il, a maintenu son soutien à l'association pour que celle-ci puisse solder son passif. Pour autant, le résultat attendu paraît loin d'être atteint, puisque le 15 janvier 2015, un créancier de l'association a assigné conjointement en justice l'association et la commune.

La détérioration de la situation financière de l'association et les difficultés qui en résultent reflètent, pour le moins, un évident manque de suivi de la part de la commune à l'égard d'une association dont elle était le principal financeur et sur la gestion de laquelle elle aurait dû se montrer particulièrement vigilante. Il importe désormais que la commune veille à ce que la disparition de ladite association ne lèse pas ses propres intérêts financiers.

La commune soutient notamment « qu'intervenir dans la gestion de cette association aurait été malvenu car elle souhaitait donner une large autonomie aux dirigeants. Un contrôle trop poussé aurait pu être considéré comme une immixtion dans la gestion ». Or, les constats ne portent en aucune manière sur une éventuelle ingérence de la commune dans la gestion, mais sur le manque de suivi évident de la gestion d'une association dont elle était le principal financeur, ce qui n'a notamment pas permis de prévenir la dégradation profonde de la situation financière de ladite association.

#### 5.2. Le Club Multisports de Garges-lès-Gonesse (CMG)

Les comptes de l'association, au titre des exercices 2009, 2010, et 2013 ont été produits.

Tableau n° 18:

(En €)	2009	2010	2011	2012
Excédent	131 788	54 201	47 368	34 755
Reprise N+1	101 271	49 065	23 767	118 412

Source : chambre, à partir des comptes produits

Cependant, comme il apparaît dans le tableau ci-dessus, il a été constaté que la reprise des résultats, d'un exercice à l'autre, était inexacte.

S2 – 2150646 / VA 28/32

D'autre part, en ce qui concerne deux des trois exercices dont les comptes ont été vérifiés, le montant de la subvention communale qui figure au compte de résultat ne correspond pas aux montants alloués par la délibération du conseil municipal ou à celui qui est inscrit aux comptes administratifs de la commune.

#### Tableau n° 19:

(En €)	2011	2012	2013
Compte de résultat	118 800	134 000	118 950
DCM	130 600	134 000	129 700
CA	130 600	139 000	129 700

D'autre part, le compte 2012 de l'association était manifestement très incomplet. Ainsi, contrairement aux autres exercices, il ne comportait aucun produit relatif aux cotisations ou aux licences, ce qui, au sens strict, s'apparentait à une absence totale d'adhérents. La subvention communale a cependant été reconduite, le 20 mars 2013, alors même que l'un des objectifs de la convention conclue avec l'association a pour objet de faire progresser le nombre de participants.

De toute évidence, la commune ne semble pas avoir exercé vis-à-vis de l'association le suivi de l'activité exigé par l'importance des subventions qu'elle lui accorde. À propos de cette association, la commune a fait état d'une rencontre avec ses représentants, dans le cadre d'une nouvelle convention triennale d'appui qui sera prochainement soumise au conseil municipal. Ce document permettra de renforcer le contrôle de la commune sur l'usage des fonds versés, notamment par l'intermédiaire d'objectifs et d'indicateurs chiffrés.

## 6. RÉALISATION D'UNE MAISON DE SANTÉ ET DE BUREAUX DANS LE CENTRE COMMERCIAL ARC-EN-CIEL

La commune vient de réaliser une maison de santé pluri-professionnelle (MSP), qui a ouvert ses portes le 1<sup>er</sup> octobre 2014. Le 29 décembre 2014, les services à la population de la commune ont pour leur part quitté l'hôtel de Ville pour s'installer dans les locaux mitoyens de cette maison.

Pour mener à bien cette réalisation, la commune a utilisé des locaux acquis dans le cadre de sa contribution à la requalification du centre commercial qui jouxte l'hôtel de ville, centre qui avait périclité dès les années 80, du fait de la concurrence exercée par deux hypermarchés installés en périphérie.

L'option d'installer des services municipaux dans ces locaux rénovés avait pourtant été écartée dans un premier temps, en 2008. En effet, le bureau d'études missionné en vue de la restructuration de l'hôtel de ville et des services avait alors souligné que l'accessibilité des services municipaux en ce lieu serait peu satisfaisante et que les travaux de réhabilitation nécessaires seraient très importants.

Ces considérations semblent avoir été perdues de vue lors de l'élaboration du projet mixte MSP/bureau, dont le coût a apparemment été fortement sous-estimé.

La dotation de développement urbain dont a bénéficié la commune, en 2010, a en effet été calculée sur la base d'un coût de travaux de 4,6 M€HT, soit 5,5 M€TTC. Ce coût a une nouvelle fois été minoré par la délibération du 27 juin 2012 approuvant le projet, qui a évalué le coût prévisionnel des travaux à 4,9 M€TTC. La charge nette en résultant pour la commune, une fois déduits le FCTVA et les subventions, était alors estimée à 2,4 M€.

S2 – 2150646 / VA 29/32

Au terme de l'opération, le coût effectif à la charge de la commune s'est élevé à 6 M€, hors acquisitions des murs, auquel s'est ajoutée la charge nette de la réalisation d'un parvis et d'un parking, pour un coût supplémentaire de 0,2 M€ HT. En effet, si le montant des subventions reçues est resté conforme aux prévisions, le montant du marché de travaux attribué en 2013 s'élevait à 7 M€TTC et ce marché a fait l'objet de deux avenants, représentant un montant supplémentaire de 0,97 M€TTC.

Tableau n° 20:

Dépenses	En€	Recettes	En€
Acquisition des locaux	830 540	Région renouvellement urbain	625 963
Acquisition du local archives	157 041	Région subvention MSP	300 000
Sous-total	987 581	Réserve parlementaire	50 000
Études diverses	38 972	État DDU 2010	600 000
Montage juridique	20 000	FCTVA	1 435 454
Assistance à maîtrise d'ouvrage	40 000	Total	3 011 417
Mission de programmation MSP	54 323		
Maîtrise d'œuvre	627 431	Part ville	
Marché principal	6 698 316	Sans acquisitions	6 096 215
Travaux divers	110 651	Avec acquisitions	7 083 796
Sous-total HT	7 589 693		
Coût TTC sans acquisition	9 107 632		
Coût TTC avec acquisition	10 095 213		

Source : Données fournies par la ville : suivi dépenses et recettes MSP/SP

En ce qui concerne le prix de revient de la seule MSP, la commune l'a évalué de façon quelque peu artificielle. En effet, si les dépenses sont ventilées, sauf exception, sur la base d'un prorata au titre des m² respectivement dévolus à la MSP et aux services municipaux, il n'en a pas été de même pour les recettes qui, en dehors de la subvention régionale spécifique MSP de 0,3 M€, ne semblent pas avoir été proratisées.

Tableau n° 21:

Recettes	MSP, en €	Services population, en €	Total, en €
Région renouvellement urbain	235 976	389 987	625 963
Région-MSP	300 000		300 000
État-réserve sénateur Delattre	50 000		50 000
État-DDU 2010	560 900	39 100	600 000
FCTVA	460 538	974 915	1 435 453
Total	1 607 414	1 404 002	3 011 416

Source : données fournies par la ville : suivi dépenses et recettes MSP/SP)

C'est donc sur la base d'un bilan sujet à caution que la commune a consenti un loyer annuel de 95 000 € à la maison de santé, ce qui correspond à une durée d'amortissement de 17 ans environ, y compris les coûts d'acquisition. Le montant de ce loyer est au demeurant conforme au loyer-cible du modèle économique établi par la société *Acsantis* et est censé assurer la viabilité économique de la MSP, ce qui peut expliquer les biais ayant affecté la présentation du bilan de l'opération.

En tout état de cause, s'il est prématuré d'évaluer une opération qui constitue pour la commune une prise de risque à moyen et long terme, de nombreux professionnels de santé ont aujourd'hui rejoint la structure MSP, ce qui contribue à l'animation et au soutien de l'activité commerciale de ce quartier du centre-ville, ce qui était aussi un objectif visé par l'opération.

S2 – 2150646 / VA 30/32

La commune a notamment indiqué que l'écart entre les estimations initiales et le coût final s'expliquait, car réhabiliter un bâtiment existant conduit à s'adapter à des découvertes fortuites, d'autant plus que des puits de lumière ont dû être créés pour permettre aux agents communaux de travailler dans de bonnes conditions. Les négociations avec le secteur médical et paramédical ont aussi entraîné, en cours de travaux, une modification du programme, consécutivement à la décision prise d'accueillir des activités dentaires.

La commune rappelle également sa volonté de favoriser l'implantation de médecins, généralistes et spécialistes, et de professions paramédicales afin d'améliorer l'offre de soins sur le territoire gargeois, et que cette amélioration de l'offre médicale ne peut se faire qu'à condition de proposer aux praticiens des conditions financières leur permettant de s'implanter plus aisément. Elle a aussi la volonté de favoriser le fonctionnement du centre commercial de l'hôtel de ville et souligne que le transfert des services à la population contribue à faire vivre ce centre du fait des 60 000 visites annuelles des usagers.

S2 – 2150646 / VA 31/32

#### **GLOSSAIRE DES SIGLES**

Caf Capacité d'autofinancement

**ATSEM** Agent territorial spécialisé des écoles maternelles

**BS** Budget supplémentaire

**CMG** Club Multisport de Garges-lès-Gonesse

**CGCT** Code général des collectivités territoriales

**CNAS** Comité national d'action sociale

**CLM** Congés de longue maladie

**CLD** Congés de longue durée

**CDI** Contrat à durée indéterminée

IHTS Indemnité horaire de travaux supplémentaires

**DGS** Directeur général des services

**DRH** Directeur des ressources humaines

**DDU** Dotation de développement urbain

**ETP** Équivalent temps plein

**EBF** Excédent brut de fonctionnement

**FCTVA** Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

**AC** Attribution de compensation

**REC** Rapport sur l'état de la collectivité

MSP Maison de santé pluri-professionnelle

S2 – 2150646 / VA 32/32

# **REPONSE**

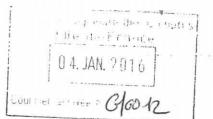
# **DU MAIRE**

DE GARGES-LES-GONESSE (\*)

<sup>(\*)</sup> 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.

# République Française





DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DES SERVICES CITOYENNETÉ SOLIDARITÉ

Chambre Régionale des Comptes 6 cours des Roches Noisiel BP 187 77315 Marne la Vallée cedex 2

Affaire suivie par: Guilhem PELLET

**2**: 01.34.53.31.74

N/Réf: D-15-DGCIT-009071

Garges-lès-Gonesse, le 29 décembre 2015

Objet : réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes d'Île de France relatif à la gestion de la Commune de Garges-lès-Gonesse pour les exercices 2009 et suivants

Monsieur le Président.

Je prends acte du rapport d'observations définitives indiqué en objet réalisé par les magistrats de la chambre régionale des comptes d'Île de France. Permettez-moi, en premier lieu, de vous adresser mes remerciements pour les échanges constructifs entre nos services respectifs durant toute la période d'élaboration de ce document.

La version finale de ce rapport appelle un certain nombre de commentaires dont je tenais ici à vous faire part.

#### 1) Sur la situation financière de la Commune

Je tiens à me féliciter de la bonne gestion des deniers communaux illustrée par les chiffres présentés dans le rapport. Avec, à la fin 2014, un ratio de désendettement de 6,5 ans et une dette par habitant de 881€, la Ville se situe bien en-dessous des moyennes françaises des communes de 30 à 100 000 habitants membres de communautés d'agglomération (respectivement 7,5 ans et 1353€ par habitant selon la note Territoires et Finances Association des Maires de France – La Poste de décembre 2015).

Si ces montants ont progressé sur les années 2012-2014, cette augmentation s'explique, comme vous l'indiquez, par l'ouverture de nouveaux équipements et l'amélioration significative de la qualité de service public mise en œuvre dans de nombreux domaines (espaces verts, entretien des bâtiments, action sociale en faveur du personnel,...). La réforme des rythmes scolaires a également joué un rôle important dès l'année 2014, puisque la Commune s'est fixé des objectifs élevés en matière éducative et dans la qualité des ateliers proposés aux enfants, tout en profitant de ce chantier pour améliorer les conditions de travail des personnels (recrutement, déprécarisation, évolution pédagogique de certains métiers,...). Enfin, si le coût aurait pu être limité en rendant les TAP payants, le risque aurait été que les enfants les plus en difficulté ne puissent en bénéficier.

Ce résultat doit également s'apprécier à l'aune d'autres éléments indiqués dans votre rapport, à savoir une moindre pression fiscale que les communes de même strate, l'absence d'augmentation des impôts depuis 2005 et la fragilité socioéconomique de la population (70% située en zone urbaine sensible).

En plus de ces éléments, sachez bien que la vigilance financière est une des préoccupations constantes de la Ville.

Hôtel de Ville

8, place de l'Hôtel de Ville - B.P. 2 - 95141 Garges-lès-Gonesse Cedex Tél.: 01 34 53 32 00 - Télécopie: 01 34 53 32 02

www.villedegarges.fr

1/3

Les perspectives s'annoncent difficiles pour toutes les collectivités de France, confrontées aux normes incessantes et à la baisse des dotations de l'État, et à une crise économique structurelle dont les effets appellent un renforcement permanent des services offerts à nos concitoyens.

Dans ce contexte, la Ville a réalisé un travail rétrospectif et prospectif sur l'évolution de ses recettes et dépenses de manière à disposer d'une programmation pluriannuelle en fonctionnement et investissement pour la période 2016-2020. Ce travail doit aboutir au 1<sup>er</sup> trimestre 2016. Cette démarche permettra également de renforcer l'information financière due aux conseillers municipaux et à la population. Enfin, elle s'inscrira dans le cadre du financement des investissements publics sur le secteur de la Dame Blanche, retenu au titre du programme national de rénovation urbaine, et dans la reconstruction de plusieurs établissements scolaires, priorités de la Commune pour les prochaines années.

#### 2) Sur la gestion des ressources humaines

Je prends acte des pistes d'amélioration indiquées dans le rapport dans ce domaine. Depuis 2014, la Ville travaille au renforcement significatif de son pilotage stratégique et opérationnel de sa politique en matière de ressources humaines, de manière à mieux suivre et prévoir l'évolution de ses charges de personnel et à remédier aux dysfonctionnements notés par la Chambre Régionale des Comptes.

D'ores et déjà, le travail mené en partenariat avec vos services a permis à la Ville de procéder à différents changements ou d'initier certains chantiers. Ainsi, pour les années 2016 et 2017, une priorité sera donnée à l'élaboration de tableaux de suivi de la masse salariale, du rapport sur l'état de la collectivité, d'un véritable plan de formation et du document unique d'évaluation des risques pour la santé et la sécurité. Ces démarches iront de pair avec la mise en œuvre du plan d'actions issu de l'enquête sur la qualité de vie au travail menée en 2015.

De plus, l'ensemble des dysfonctionnements évoqués portant sur des cas individuels ont fait l'objet de correctifs dès que les magistrats ont porté ces situations à la connaissance de la Ville.

Enfin, des délibérations et nouvelles procédures ont déjà été mises en œuvre suite aux remarques faites sur les heures supplémentaires, les astreintes et l'utilisation des véhicules. Les chantiers concernant le temps de travail, le régime indemnitaire et les logements de fonction ont également été lancés dès l'année 2015, et devraient aboutir en 2016.

La Commune partage donc pleinement l'impératif d'amélioration de sa gestion des ressources humaines, et remercie la Chambre d'avoir indiqué dans son rapport les différentes démarches engagées par la Ville pour y répondre.

### 3) Sur le contrôle des associations subventionnées

La Ville réaffirme ici son soutien le plus entier aux associations intervenant sur le territoire, vecteur essentiel de lien social et d'animation de la vie locale. Si ce soutien se traduit de multiples manières (subventions, mises à disposition de salles, bus, matériels, appuis divers par le biais du centre de ressources,...), il va de pair avec un respect de l'autonomie de ces associations dans leur gestion courante.

Dans le cadre de l'association « LADEC », la Ville partage le constat des insuffisances relevées quant à la gestion de la structure. C'est notamment pour cette raison que la Commune a adhéré en 2012 au Centre National d'Action Sociale (CNAS), de manière à mettre en œuvre une politique sociale attractive et efficiente vis-à-vis de ses agents.

Concernant l'association « CMG », la Ville a pris acte des préconisations de la Chambre et adopté le 2 novembre 2015 une nouvelle convention pluriannuelle avec cette structure, comportant un renforcement des modalités de suivi et d'évaluation des fonds versés.



# 4) Sur la réalisation d'une maison de santé et de bureaux dans le centre commercial Arc-en-ciel

La Ville prend acte des remarques faites par la Chambre concernant le différentiel entre le montant prévisionnel et le coût final des travaux menés, aléas malheureusement courants en matière de travaux publics, a fortiori sur des bâtiments existants construits dans les années soixante et dans le cadre d'un programme évolutif lié aux besoins exprimés par les professionnels de santé. La Chambre observe que la Ville a fléché les subventions accordées principalement sur la Maison de Santé, ceci afin de nous permettre de pratiquer un loyer comparable aux autres maisons de santé sur le territoire francilien.

Confrontée à la désertification médicale, et à un risque de désaffection vis-à-vis du centre commercial de l'Hôtel de Ville, la Commune assume pleinement le travail réalisé pour y implanter cette maison de santé pluridisciplinaire (MSP) ainsi que ses services à la population. Comme le souligne le rapport, le succès de la MSP, tant en termes de remplissage des locaux par les praticiens, que de fréquentation de la population, valide aujourd'hui cette démarche.

Ayant tenu à vous apporter personnellement ces informations, et en vous remerciant de nouveau pour les préconisations émises qui aideront la Commune dans ses efforts permanents en faveur de la qualité du service public rendu à ses habitants,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes respectueuses salutations.

Bi- or Jy

DG 2





« 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 d'Île-de-France : www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'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/ile-de-france