



Noisiel, le 12 mai 2023

## Le président

**N°G/2023-0194 C**

Dossier suivi par : Louis LÊ, greffier  
T 01 64 80 88 70  
Mèl. : louis.le@crtc.ccomptes.fr

Réf. : 2022-0085  
P.J. : 1 rapport

**Objet** : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

à

**Monsieur Laurent Vastel  
Maire de Fontenay-aux-Roses**

**Hôtel de ville  
75 rue Boucicaut  
92260 Fontenay-aux-Roses**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Fontenay-aux-Roses concernant les exercices 2016 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet des Hauts-de-Seine ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques des Hauts-de-Seine.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Thierry Vught



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

**COMMUNE DE  
FONTENAY AUX ROSES**

(92)

Exercices 2016 et suivants

Observations définitives  
délibérées le 26 janvier 2023



## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....</b>	<b>6</b>
<b>PROCÉDURE.....</b>	<b>7</b>
<b>OBSERVATIONS .....</b>	<b>8</b>
<b>1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE FONTENAY-AUX-ROSES.....</b>	<b>8</b>
1.1 Éléments géographiques et urbains.....	9
1.2 Environnement intercommunal.....	10
<b>2 FIABILITÉ COMPTABLE ET FINANCIÈRE.....</b>	<b>11</b>
2.1 L'organisation de la fonction financière et comptable .....	11
2.1.1 Une réorganisation récente qui scinde la fonction financière.....	11
2.1.2 Une formalisation des procédures redéfinie à l'occasion du passage à la nomenclature comptable M57 .....	11
2.2 La qualité de l'information budgétaire est satisfaisante .....	12
2.2.1 La publicité des documents budgétaires complète .....	12
2.2.2 Le cycle budgétaire maîtrisé.....	12
2.2.3 Le contenu des ROB est désormais suffisant au regard à la réglementation.....	13
2.3 La fiabilité des écritures comptables doit être améliorée.....	14
2.3.1 Les taux d'exécution budgétaire sont faibles en investissement .....	14
2.3.2 Certaines écritures liées à la dette doivent être régularisées .....	14
2.3.3 L'état de l'actif doit être fiabilisé et un inventaire physique constitué .....	15
2.3.4 Les modes d'amortissement des subventions versées sont à clarifier.....	18
2.3.5 Les subventions transférables antérieures à 2010 ne sont pas amorties.....	19
2.3.6 Les créances contentieuses d'un niveau élevé et non provisionnées .....	19
2.3.7 Les risques contentieux ne sont pas provisionnés .....	20
2.3.8 Comptes à régulariser .....	20
<b>3 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE MAIS MAÎTRISÉE .....</b>	<b>21</b>
3.1 Précisions méthodologiques et retraitements préalables à l'analyse financière : .....	21
3.2 Une stratégie financière formalisée et basée sur une analyse prospective et un plan pluriannuel d'investissement .....	21
3.3 Les grands indicateurs de gestion et l'échantillon comparatif.....	22
3.4 Une capacité d'autofinancement faible et en diminution .....	23
3.5 Des produits de gestion en légère augmentation sur la période.....	24
3.5.1 Les produits de l'imposition et de la fiscalité reversée sont en légère hausse. ....	24
3.5.2 La diminution de 15 % des ressources institutionnelles.....	26
3.5.3 Les ressources d'exploitation stables jusqu'en 2019.....	26
3.6 Les dépenses de fonctionnement en augmentation.....	27
3.6.1 Les charges à caractère général en augmentation en dépit d'une volonté forte de cadrage .....	27
3.6.2 L'évolution maîtrisée des dépenses de personnel .....	28
3.6.3 Les subventions de fonctionnement peu élevées et stables .....	28

3.7	Des investissements nécessaires dont le financement repose trop fortement sur l'emprunt .....	29
3.7.1	Les dépenses d'équipement soutenues et contraintes par les besoins d'entretien des équipements communaux .....	29
3.7.2	Le pilotage et le financement des investissements tendent à s'améliorer .....	30
3.7.3	Mais les dépenses d'équipement sont financées à 45 % par l'emprunt .....	30
3.8	La situation bilancielle de la commune .....	31
3.8.1	La soutenabilité problématique de l'augmentation de la dette communale .....	31
3.8.2	Une trésorerie qui se tend progressivement sur la période .....	33
3.9	Les conséquences de la crise sanitaire .....	33
<b>4</b>	<b>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À AMÉLIORER.....</b>	<b>34</b>
4.1	Le service des ressources humaines réorganisé au cours de la période sous revue .....	34
4.2	Le manque de fiabilité des données sur les effectifs de la commune .....	35
4.3	Le temps de travail conforme à la réglementation .....	36
4.3.1	La durée légale annuelle du travail est respectée .....	37
4.3.2	Des heures supplémentaires rémunérées qui sont stables et inférieures à la moyenne .....	37
4.3.3	L'absentéisme en diminution malgré des données peu analysées par la commune. ....	38
4.4	La formation : une situation dégradée en l'absence prolongée d'un responsable .....	40
4.5	Le régime indemnitaire globalement conforme à la réglementation .....	41
4.5.1	La mise en place échelonnée du Rifseep .....	41
4.6	L'examen des dossiers des personnels non-titulaires de catégorie A ne fait pas ressortir d'anomalies particulières mais certaines pièces sont manquantes.....	42
4.7	Un emploi fonctionnel irrégulièrement occupé durant cinq ans par un non-titulaire .....	43
4.8	Le service de la communication doit être hiérarchiquement dépendant de la direction générale et non du cabinet .....	43
<b>5</b>	<b>UN SERVICE DE LA COMMANDE PUBLIQUE PERFORMANT MAIS UNE PART DES ACHATS HORS MARCHÉ ENCORE TROP IMPORTANTE .....</b>	<b>44</b>
5.1	Le service de la commande publique bien organisé et renforcé en fin de période .....	44
5.2	La politique des achats non encore formalisée mais recentralisée et en cours de rationalisation.....	45
5.3	Le contrôle interne est structuré mais le suivi des achats de moins de 40 000 € est insuffisant.....	46
5.4	Une part des achats « hors marché » encore trop importante .....	47
5.5	La passation et l'exécution des marchés font l'objet de procédures de suivi simples mais systématiques et régulières .....	48
<b>6</b>	<b>L'ACTION DE LA COMMUNE DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT SOCIAL .....</b>	<b>49</b>
6.1	Un cadre et des objectifs locaux définis à des niveaux supra-communaux (département, territoire). .....	50
6.1.1	La commune fortement dotée en logements sociaux mais sans office municipal.....	50
6.1.2	Le rôle prépondérant de l'EPT sur le territoire de la commune .....	52
6.2	Les enjeux pour la commune et ses domaines d'intervention .....	54

6.2.1	La commune a peu de prise sur la conception de la politique du logement social sur son territoire mais prend part à son application .....	55
6.2.2	L'action de la commune sur l'évaluation du besoin et sa gestion est plus substantielle .....	56
<b>ANNEXES.....</b>		<b>59</b>

## **SYNTHESE**

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Fontenay-aux-Roses.

### **La fiabilité des comptes de la commune doit être améliorée**

La tenue des comptes de la commune doit être améliorée sur plusieurs points. La situation bilancielle n'est pas fiable, au regard des écarts constatés entre les états de l'actif du comptable et de la commune. L'établissement d'un inventaire physique et la constitution de provisions après évaluation des risques, sont également des obligations comptables auxquelles la commune doit se conformer.

Les rapports d'orientation budgétaire, nettement améliorés en fin de période, doivent être complétés des quelques éléments encore manquants pour être conformes à la réglementation.

### **Une situation financière fragile mais qui se redresse**

La situation financière de la commune est fragile. Cependant des efforts et des choix de gestion significatifs ont été faits sur la période (maîtrise des dépenses de personnel et, en fin de période, maîtrise des charges à caractère général).

Toutefois, les dépenses d'investissement peinent à être financées. Il en résulte des emprunts importants et une augmentation de l'encours de la dette, dont le remboursement pèsera de plus en plus sur la capacité d'autofinancement nette de la commune.

Alors qu'elle disposait de marges de manœuvre sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la commune en a relevé le taux en 2021. À défaut, la soutenabilité de ses finances aurait été fortement compromise. La chambre invite la commune à poursuivre le rétablissement de ses marges de manœuvre et de sa capacité de désendettement.

### **Les grands indicateurs de la gestion des ressources humaines ne font pas ressortir de dérives majeures, mais certains points doivent être mis en conformité avec la réglementation**

Les lignes directrices de gestion doivent être complétées et le fort déficit de formation ne peut perdurer. Globalement, la chambre constate un manque d'analyse des données sur les ressources humaines, et un défaut de pilotage de la masse salariale qui sont dommageables même si les effectifs n'augmentent pas excessivement.

### **Un service de la commande publique performant mais une part des achats « hors marché » encore trop importante**

Le service de la commande publique est bien organisé et a été renforcé en fin de période. La tenue des dossiers de marchés et les chantiers engagés démontrent son efficacité et sa compétence. Toutefois, la chambre constate que le montant des dépenses dites « hors marché » pourrait être réduit, grâce à une nomenclature des achats ou à un outil permettant d'analyser les achats des exercices antérieurs pour déterminer des familles homogènes de produits. Conformément à ce que la chambre préconisait lors de l'instruction, la délégation de service public (DSP) de la halle aux comestibles a été reprise en régie par la commune.



**L'action de la commune dans le domaine du logement social est limitée à la gestion de proximité et à la relation avec les demandeurs**

La commune est fortement dotée en logements sociaux, avec un taux de 43 % des résidences principales, mais elle ne contrôle aucun bailleur social. La politique du logement social (objectifs en nombre et types de logements, politique de peuplement et renouvellement urbain) est définie essentiellement au niveau supra-communal. L'action de la commune, lors de l'élaboration des documents cadres, se limite à la négociation d'exemptions de surloyers dans un objectif de mixité sociale. Son contingent réservé en tant que financeur, par le truchement de garanties d'emprunt, est inférieur à 20 logements par an.

La commune est donc moins un concepteur qu'un acteur de la politique du logement social sur son territoire, ce qui se traduit essentiellement par l'accompagnement des demandeurs, l'octroi éventuel de l'aide juridique et la gestion quotidienne des services de proximité.

En tant que guichet unique sur son territoire, la commune dispose toutefois d'une connaissance fine de la population des demandeurs de logements, sans pour autant suivre précisément les indicateurs relatifs à la pression locative. Par conséquent, si en application de la loi Elan<sup>1</sup>, l'attribution des logements doit être transférée à l'échelon supra-communal, elle doit être assurée en collaboration étroite avec les services compétents des communes.

C'est pourquoi la commune a fait le choix d'intensifier ses échanges avec l'ensemble des bailleurs sociaux en 2023. De plus elle souligne sa volonté de développer une vision plus stratégique, ce qui se traduit du point de vue opérationnel par le rapprochement des directions de l'habitat et du logement.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule sept recommandations dont quatre concernent la régularité et trois la performance de la gestion.

---

<sup>1</sup> La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

## **RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE**

*La chambre adresse les recommandations<sup>2</sup> reprises dans la présente section.*

### **Les recommandations de régularité :**

---

- Recommandation régularité 1 : Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, établir un inventaire physique des immobilisations en débutant par les plus importantes (terrains, bâtiments, véhicules), et fiabiliser les documents d'inventaire comptable en procédant à un travail de rapprochement entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable. .... 16
- Recommandation régularité 2 : Procéder à l'apurement du stock du compte 23 et mettre en place une procédure d'apurement à la mise en service de chaque immobilisation, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. .... 17
- Recommandation régularité 3 : Évaluer le risque financier encouru dès l'ouverture d'un contentieux, et constituer des provisions à hauteur du risque évalué, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14..... 20
- Recommandation régularité 4 : Compléter les lignes directrices de gestion conformément à l'article L. 413-1 du code général de la fonction publique..... 35
- 

### **Les recommandations de performance :**

---

- Recommandation performance 1 : Poursuivre le rétablissement des marges de manœuvre financières en augmentant la capacité d'autofinancement..... 34
- Recommandation performance 2 : Délibérer pour créer un plan de formation pluriannuel et le mettre en œuvre..... 41
- Recommandation performance 3 : Réduire la part des achats « hors marché » par une meilleure identification des achats de même type..... 48
- 

<sup>2</sup> Les recommandations de régularité sont des rappels aux droit.  
Les recommandations de performance visent à améliorer la gestion de l'organisme/collectivité/établissement.

## **PROCÉDURE**

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Fontenay-aux-Roses. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 2<sup>ème</sup> section a adopté le 26 janvier 2023 le présent rapport d'observations définitives.

*« 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**

La commune de Fontenay-aux-Roses est située au sud-ouest de Paris, dans le département des Hauts-de-Seine. Elle est limitrophe des communes de Bagneux, Châtillon, Clamart, Le Plessis-Robinson et Sceaux. Sa superficie est de 2,5 km<sup>2</sup>.

L'ordonnateur en fonction depuis avril 2014 est M. Laurent Vastel, il a succédé à M. Pascal Buchet.

Par ailleurs, au sein de l'établissement public territorial (EPT) « Vallée Sud-Grand Paris », M. Vastel occupe la fonction de vice-président chargé de la santé, des centres locaux d'information et de coordination et du handicap.

La commune a fait l'objet d'un contrôle de sa gestion en 2011 pour les exercices 2005 et suivants.

### **1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE FONTENAY-AUX-ROSES**

Entre 2013 et 2018, la population de la commune, selon l'Insee, a progressé, de 22 378 à 25 342 habitants, soit une progression de 13,24 %. Cette progression s'explique en partie par un rattrapage technique à la suite de la mise à jour d'une base de données auparavant mal actualisée.

Elle est composée à 40,1 % de foyers avec enfants. En outre, 39 % de sa population a moins de 30 ans. Cette catégorie de population augmente sur la période de contrôle par rapport aux autres tranches d'âges.

La dégradation des indicateurs sociaux (forte augmentation des familles monoparentales, nettement plus importante qu'au sein du département, de la région ou de la France métropolitaine, ainsi que des allocataires de la Caf) précède la crise sanitaire et témoigne de la fragilisation d'une partie de la population.

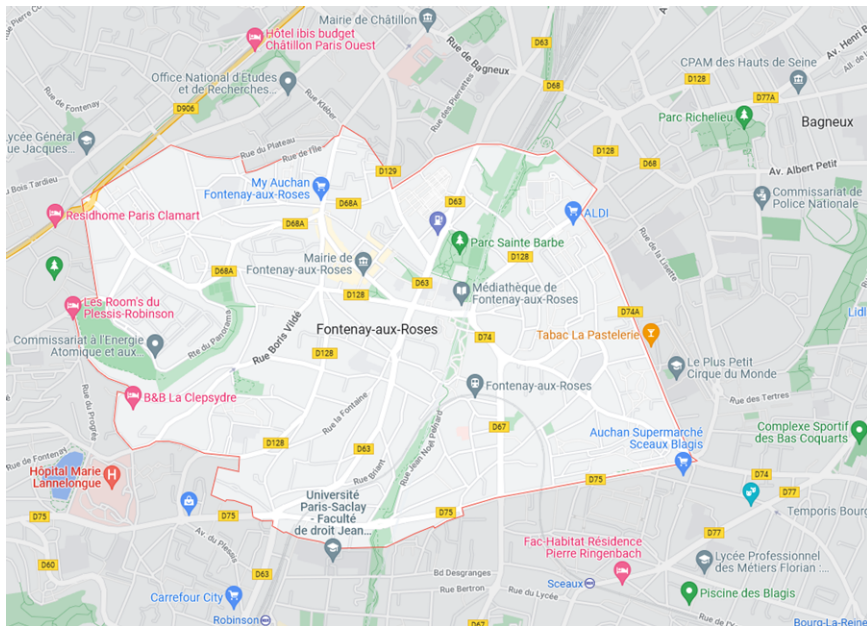
Le nombre total de logements (résidences principales, résidences secondaires et logements occasionnels, vacants) a augmenté de 703 unités entre 2013 et 2018, atteignant 11 739 logements, soit une progression de 6,37 %.

Le taux de chômage de 11 % est similaire à celui de l'établissement public territorial (EPT) et de la moyenne des communes des Hauts-de-Seine. Le revenu moyen déclaré de la population est de 35 624 € par habitant, contre 34 476 € en Île-de-France.

La commune compte cinq quartiers : Pervenches-Val Content ; du Parc Centre-ville ; Scarron-Sorrières ; Ormeaux-Renards et Blagis-gare.

Desservie par plusieurs routes départementales, la commune est également reliée à la ligne B du réseau RER, par l'intermédiaire de la station de Fontenay-aux-Roses. L'offre de transports en commun est complétée par la ligne T6 de tramway, et seize lignes de bus, lui permettant d'être bien reliée aux communes limitrophes ainsi qu'à Paris.

### Carte n° 1 : Situation de Fontenay-aux-Roses



Source : Google maps

## 1.1 Éléments géographiques et urbains

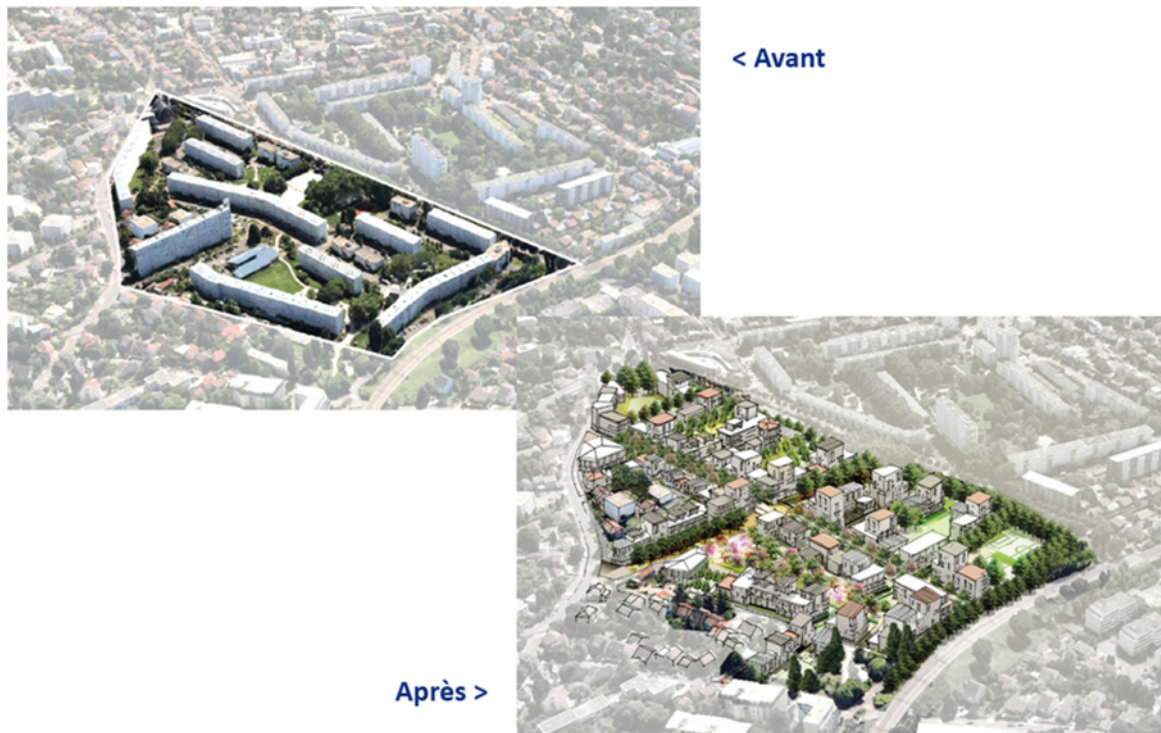
La commune dépasse très largement ses obligations en matière de logements sociaux, et atteint le taux légal de 43 %<sup>3</sup> conformément à la loi « solidarité et renouvellement urbain ». Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les données du site « demande-logement-social.gouv.fr » décomptent 4 147 logements sociaux.

Dans ses rapports d'orientations budgétaires pour 2020 et 2021, la commune affiche sa volonté de continuer ses investissements et de poursuivre la rénovation de son patrimoine, (écoles et crèches, bâtiments administratifs, équipements sportifs), mais aussi de finaliser les opérations de rénovation d'espaces publics (parking, places De Gaulle et la Cavée, etc.)

Par ailleurs, une zone d'aménagement concertée (Zac) a été mise en place en vue du renouvellement urbain du quartier des Paradis à Fontenay-aux-Roses. Le montage administratif et opérationnel de cette Zac est piloté depuis janvier 2019 par l'EPT « Vallée Sud-Grand Paris ». Cette opération prévoit la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la construction de logements privés, la création d'espaces publics et de voies de circulation.

<sup>3</sup> Source : site internet du ministère de la transition écologique.

## Carte n° 2 : Vue aérienne du quartier des Paradis



Source : EPT « Vallée Sud – Grand Paris »

### 1.2 Environnement intercommunal

La commune est membre fondateur de la communauté d'agglomération « Sud de Seine », créée en 2015, qui regroupait les communes de Fontenay-aux-Roses, Bagneux, Clamart et Malakoff. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, très intégré, exerçait de nombreuses compétences, dont le traitement de l'eau et de l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets, les actions en faveur de la qualité de l'air, l'organisation des transports scolaires et urbains, le tourisme, la gestion des PLH, la politique du logement social, la création et la réalisation des Zac, la gestion de l'éclairage public.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et la création de la métropole du Grand Paris (MGP), la commune a intégré EPT « Vallée Sud Grand Paris » qui compte 11 communes<sup>4</sup>. Ce dernier exerce les compétences qui lui sont assignées par la loi : politique de la ville, construction et gestion d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial, gestion de l'assainissement et de l'eau potable, des déchets ménagers et assimilés, de l'action sociale d'intérêt territorial et du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). Il exerce également les compétences qui avaient été déléguées par les communes aux trois EPCI qui lui préexistaient. Fait encore peu observé dans les autres EPT d'Île-de-France, la commune de Fontenay-aux-Roses, ainsi que 6 autres communes ont également transféré leur compétence sur la voirie, ce qui illustre la relation partenariale forte entre l'EPT et les communes qui le composent.

<sup>4</sup> Fontenay-aux-Roses, Antony, Bagneux, Bourg-la-Reine, Châtenay-Malabry, Châtillon, Clamart, Le Plessis-Robinson, Malakoff, Montrouge, Sceaux.

## **2 FIABILITÉ COMPTABLE ET FINANCIÈRE**

L'analyse porte sur le budget principal, soit le périmètre complet des comptes tenus par la commune car celle-ci n'a individualisé aucun service dans un budget annexe.

### **2.1 L'organisation de la fonction financière et comptable**

#### **2.1.1 Une réorganisation récente qui scinde la fonction financière**

Le service des finances a été réorganisé en 2021. Antérieurement, il était constitué de six gestionnaires budgétaires et comptables, d'une personne spécialisée dans la comptabilité des services techniques et d'une directrice. Un directeur adjoint a été recruté en 2020.

La réorganisation a abouti à une scission, puisque trois agents, dont un spécialisé dans les services techniques, exercent aujourd'hui leurs fonctions au sein de la direction des services techniques. Cette scission devrait être l'occasion de créer un service de contrôle interne dépendant du service des finances.

Le service des finances est aujourd'hui constitué de quatre agents à temps plein, et d'un agent en mi-temps thérapeutique. Chaque agent est chargé d'un service au quotidien. Une nouvelle impulsion a été donnée à la suite de la réorganisation, afin de conférer aux agents plus de polyvalence pour qu'ils puissent assurer l'intérim de leurs collègues en cas d'absence.

La préparation budgétaire repose uniquement sur la directrice de pôle qui est secondée pour certaines tâches par le directeur des finances.

#### **2.1.2 Une formalisation des procédures redéfinie à l'occasion du passage à la nomenclature comptable M57**

La commune n'est actuellement pas dotée d'un règlement financier et n'a pas passé de convention avec le comptable public. Elle souhaite cependant signer un engagement partenarial avec celui-ci lors du second semestre de 2023, au même moment que le début de l'application de l'instruction comptable M.57 (cf. partie 2.3.4.4.).

Fontenay-aux-Roses veut appliquer la nomenclature comptable M57 dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et, de manière concomitante, écrire son règlement financier, comme le prévoit l'article L. 5217-10-8<sup>5</sup> du code général des collectivités territoriales (CGCT). Dans cette perspective, la commune a transmis en mai 2022, les éléments démontrant la bonne préparation de la bascule : rétroplanning, projet de délibération et son rapport de présentation, la fiche de procédure du logiciel CIRIL concernant l'outil d'aide à la bascule vers la M57, ainsi que la documentation de deux webinaires relatifs à la transposition des comptes et à la gestion des immobilisations.

Ce document aura notamment pour objectif de faire connaître, aux élus et à l'ensemble des acteurs financiers ou non au sein de la commune, ses procédures budgétaires et comptables, mais également de rappeler les normes et principes comptables. Ceci témoigne d'une bonne appropriation des objectifs de ces documents.

La commune a préparé et anticipé d'un an l'obligation légale de changement de nomenclature comptable.

---

<sup>5</sup> L'article L. 5217-10-8, qui concerne les intercommunalités, est rendu applicable aux communes qui adoptent la nomenclature budgétaire et comptable M57, en vertu de l'article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le délai global de paiement de la commune est satisfaisant (28,4 jours en moyenne sur la période) et n'appelle pas d'observation particulière.

## 2.2 La qualité de l'information budgétaire est satisfaisante

La réglementation prévoit les modalités de publicité, ainsi que la nature et le contenu normalisé des différents documents budgétaires. Ces éléments sont rappelés en annexe n° 2.

### 2.2.1 La publicité des documents budgétaires complète

L'article L. 2313-1 du CGCT dispose que la commune doit mettre en ligne sur son site internet les budgets primitifs, ses comptes administratifs, la présentation synthétique accompagnant le budget, la note explicative de synthèse jointe au budget et au compte administratif (pour les communes de plus de 3 500 habitants), ainsi que le rapport préalable au débat sur les orientations budgétaires de l'exercice.

La commune de Fontenay-aux-Roses dispose d'un site internet sur lequel elle présente l'ensemble des documents budgétaires, conformément à la réglementation, à l'exception des notes de présentation synthétiques accompagnant le budget qui ne sont publiées que pour l'exercice 2022.

La publication de ces notes, destinées à rendre lisible et clair le budget pour les citoyens non spécialistes des affaires publiques, est une obligation légale à laquelle la commune doit désormais se conformer. La commune indique avoir engagé une refonte de son site internet qui devrait aboutir en 2023, et qui permettra de rendre plus lisibles pour les citoyens les documents budgétaires.

### 2.2.2 Le cycle budgétaire maîtrisé

Les débats d'orientations budgétaires se tiennent chaque année dans les délais prévus par la réglementation<sup>6</sup> ainsi que l'ensemble des votes des documents financiers. La commune s'attache à présenter et à voter depuis 2017 le compte administratif de l'année N - 1, avant le vote du budget primitif de l'année N, alors même que la réglementation ne l'oblige qu'à effectuer ce vote qu'avant le 30 juin de l'année N. Cette pratique vertueuse est à souligner, car elle renforce la maîtrise du cycle budgétaire.

**Tableau n° 1 : Dates de vote des documents budgétaires**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Date du DOB	9 mars	27 février	12 février	18 février	25 février	4 mars	10 février
Date du budget	21 mars	13 mars	19 mars	18 mars	10 juillet	8 avril	4 avril
<b>Délai en jours</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>28</b>	<b>136</b>	<b>35</b>	<b>53</b>
<b>Conformité du délai (60 j)</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b> <sup>7</sup>	<b>oui</b>	<b>oui</b>
Date du CA N-1	30 juin	13 mars	19 mars	18 mars	10 juillet	8 avril	4 avril
<b>Conformité du délai (30 juin N+1)</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b>	<b>oui</b>

Source : délibérations du conseil municipal

<sup>6</sup> Art. L. 1612 du CGCT.

<sup>7</sup> Délai exceptionnel permis par l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19.



### 2.2.3 Le contenu des ROB est désormais suffisant au regard à la réglementation.

**Tableau n° 2 : Contenu des rapports d'orientations budgétaires**

Exercices	2018	2019	2020	2021	2022
orientations	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>
engagements pluriannuels chiffrés	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>présent</i>
structure et gestion de dette	<i>partiel</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>
structure et évolution des dépenses de personnel	<i>partiel</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>
structure et évolution des effectifs (catégories filières.)	<i>partiel</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>partiel</i>	<i>présent</i>
structure et évolution des rémunérations	<i>présent</i>	<i>partiel</i>	<i>partiel</i>	<i>partiel</i>	<i>présent</i>
<i>dont traitement indiciaire</i>	<i>présent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>présent</i>
<i>dont régime indemnitaire</i>	<i>présent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>présent</i>
<i>dont NBI</i>	<i>présent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>présent</i>
<i>dont heures supplémentaires</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>présent</i>
<i>dont avantages en nature</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>présent</i>
informations sur le temps de travail	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>absent</i>	<i>partiel</i>
programmation des investissements	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>partiel</i>	<i>partiel</i>	<i>présent</i>
hypothèses d'évolution fiscalité	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>
niveau prévisionnel CAF brute	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>absent</i>	<i>présent</i>
niveau prévisionnel CAF nette	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>absent</i>	<i>présent</i>
niveau prévisionnel endettement	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>	<i>présent</i>

Source : CRC, d'après les ROB

Depuis 2022, les informations contenues dans les rapports d'orientations budgétaires sont suffisantes au regard de la réglementation (cf. annexe n° 2) : celles sur la structure des effectifs et des rémunérations est très insuffisante avant 2022 ; la programmation des investissements, précise dans les ROB de 2018 et 2019, l'est moins dans les rapports suivants ; les engagements pluriannuels chiffrés ne sont pas mentionnés avant 2022, bien que plusieurs opérations en autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP) soient menées depuis 2018.

Pour autant, le contenu du ROB s'améliore pour l'année 2022. Il présente de manière claire les objectifs et le cadrage annuel du budget ainsi que la programmation des investissements, mais il manque toujours les informations sur le temps de travail et les prévisions d'épargne. La chambre invite donc la commune à produire des ROB entièrement conformes à la réglementation.

## 2.3 La fiabilité des écritures comptables doit être améliorée

### 2.3.1 Les taux d'exécution budgétaire sont faibles en investissement

Sur la période de contrôle, les taux d'exécution budgétaire<sup>8</sup> sont les suivants :

**Tableau n° 3 : Taux d'exécution budgétaire (en %)**

TAUX D'EXECUTION BUDGETAIRE	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement</b>	<b>97</b>	<b>99</b>	<b>99</b>	<b>98</b>	<b>97</b>	<b>97</b>
<i>dont effet décisions modificatives</i>	1	0	2	1	0	2
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>101</b>	<b>103</b>	<b>101</b>	<b>100</b>	<b>98</b>	<b>98</b>
<i>dont effet décisions modificatives</i>	0	0	1	1	0	0
<b>Taux de réalisation des dépenses d'investissement</b>	<b>76</b>	<b>95</b>	<b>84</b>	<b>79</b>	<b>86</b>	<b>82</b>
<i>dont crédits initiaux</i>	19	30	30	33	37	37
<i>dont effet décisions modificatives</i>	0	0	0	0	0	0
<i>sous total crédits de l'année</i>	19	30	30	33	37	37
<i>dont report restes à réaliser n-1</i>	29	31	24	25	28	22
<i>consommation totale de l'année</i>	47	61	54	58	65	59
<i>dont effet restes à réaliser N</i>	28	34	30	20	22	24
<b>Taux de réalisation des recettes d'investissement</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>80</b>	<b>93</b>	<b>98</b>	<b>67</b>
<i>dont crédits initiaux</i>	43	0	0	7	5	16
<i>dont effet décisions modificatives</i>	0	0	0	42	0	0
<i>sous total recettes nouvelles</i>	43	0	0	49	5	16
<i>dont effet restes à réaliser n-1</i>	4	33	37	0	46	45
<i>dont effet restes à réaliser n</i>	47	62	43	44	46	6

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

La chambre constate de bons taux d'exécution en section de fonctionnement, mais des taux plus faibles en ce qui concerne les dépenses d'investissement. En effet, si l'on prend en compte les restes à réaliser de l'année N-1 ou de l'année N, on constate une consommation totale de l'année évoluant entre 47 % et 65 %.

Ces taux d'exécution relativement bas en dépenses d'investissement doivent questionner la commune sur le calibrage de ses investissements, le réalisme des dépenses programmées, où les capacités de la maîtrise d'ouvrage communale. La commune indique que concernant ce dernier point, un travail de formation a été engagé et un architecte recruté.

### 2.3.2 Certaines écritures liées à la dette doivent être régularisées

La chambre constate une incohérence entre le compte de gestion et le compte administratif relative au montant de la dette en 2019 ; le capital restant dû apparaissant dans la suite de l'annexe A2.2 (page 129) et dans l'annexe A2.4 s'élève à 30 105 410 €. Le même solde est de 25 234 361 € sur le compte de gestion, soit un écart de 4 871 049 €.

La commune a expliqué cet écart par l'intégration, à tort, dans le compte administratif d'un emprunt de 4,8 M€ contracté le 19 décembre 2019, mais dont la recette n'a été perçue et titrée par la commune qu'au début de l'année 2020. Cependant un écart de 68 000 € persiste toujours en 2021. La commune s'est rapprochée du comptable public pour régulariser cette situation.

<sup>8</sup> Les taux d'exécution budgétaires se calculent en faisant le ratio des dépenses réalisées rapportées aux dépenses prévues par le budget et sur une période donnée. Il se calcule de manière identique pour les recettes.

### 2.3.3 L'état de l'actif doit être fiabilisé et un inventaire physique constitué

#### 2.3.3.1 La cohérence de l'inventaire comptable, physique et de l'état de l'actif

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public<sup>9</sup>. Il s'agit d'une obligation forte pour l'ordonnateur, dont il ne peut s'exonérer. L'organisation de la tenue de l'inventaire implique donc pour l'ordonnateur :

- la tenue de l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et qui permet de connaître précisément ses immobilisations. Cet inventaire est alimenté au niveau de chaque service gestionnaire au moment de l'entrée du bien dans le patrimoine immobilier. Il représente le détail de chacune des immobilisations sur lesquelles la commune exerce son contrôle. Il contient des informations qui peuvent être différentes de celles de l'inventaire comptable, puisque les aspects juridiques des immobilisations de nature immobilière doivent y figurer, notamment la surface des biens, leur vétusté, leur occupation, le coût d'entretien annuel ;
- la tenue d'un inventaire comptable (extrait du logiciel financier de l'ordonnateur) qui permet de connaître le volet financier des immobilisations. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine. Contrairement à l'inventaire physique, qui recense les propriétés et biens contrôlés par la commune, il s'agit ici de connaître leur valeur et d'aider à gérer le patrimoine.

Le comptable, conformément aux articles 53 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, tient pour sa part un état de l'actif immobilisé, et une comptabilité générale patrimoniale.

Ces trois documents (ou deux, si l'inventaire physique et comptable de l'ordonnateur sont fusionnés) doivent concorder. La commune a transmis deux documents : l'état de l'actif tenu par le comptable et l'inventaire comptable issu du logiciel financier de la commune. Elle n'a pas transmis d'inventaire physique, et son inventaire comptable ne contient pas les informations pouvant l'apparenter à un inventaire physique (par exemple, l'état du bien, sa superficie, etc.).

**Tableau n° 4 : Comparaison des valeurs brutes d'actif selon les documents au 31/12/2021**

Comptes	Libellé	Inventaire comptable de l'ordonnateur	Compte de gestion du comptable	État actif du comptable	Différences ordonnateur/comptable	% de l'écart
<b>20</b>	<b>Immobilisations incorporelles</b>	<b>7 099 018,30</b>	<b>5 714 812</b>	<b>5 959 194,06</b>	<b>- 1 139 824,24</b>	<b>- 16</b>
2031-2	Dont frais d'études et recherches	1 777 718,13	1 081 046	1 134 398,14	- 643 319,99	- 36
204	Dont subventions d'équipement versées	3 092 486,13	2 200 843	2 200 843,14	- 891 642,99	- 29
<b>21</b>	<b>Immobilisations corporelles</b>	<b>132 125 782,30</b>	<b>148 221 023</b>	<b>152 344 272,08</b>	<b>20 218 489,78</b>	<b>15</b>
211	Dont terrains	8 103 667,31	10 733 006	10 733 006,21	2 629 338,90	32
213	Dont constructions	70 003 326,13	77 914 132	80 293 049,02	10 289 722,89	15
214	Dont constructions sur sol d'autrui	367 146,19	697 503	697 502,82	330 356,63	90
215 à 218	Installations, matériels et mobiliers	46 000 990,54	108 138 706	52 207 298,21	6 206 307,67	13
<b>23</b>	<b>Immobilisations en cours</b>	<b>43 676 798,81</b>	<b>45 630 190</b>	<b>50 686 427,30</b>	<b>7 009 628,49</b>	<b>16</b>
<b>24</b>	<b>Immobilisations affectées</b>	<b>1 332 332,86</b>	<b>10 346 000</b>	<b>10 345 999,65</b>	<b>9 013 666,79</b>	<b>677</b>
<b>26-27</b>	<b>Participations et titres</b>	<b>4 590 353,41</b>	<b>1 230 004</b>	<b>1 480 003,76</b>	<b>- 3 110 349,65</b>	<b>- 68</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>188 824 286</b>	<b>211 142 028</b>	<b>220 815 897</b>	<b>31 991 611,17</b>	<b>17</b>

Source : état de l'actif du comptable, extraction de la commune, et comptes de gestion

<sup>9</sup> Extrait du guide des opérations d'inventaire du comité national de fiabilité des comptes locaux.

**Tableau n° 5 : Comparaison des valeurs nettes d'actif selon les documents**

Comptes	Libellé	Valeur nette au 31/12 (en €)		2021	
		Inventaire comptable de l'ordonnateur	État actif du comptable	Différences ordonnateur/comptable	% de l'écart
20	Immobilisations incorporelles	2 842 162,03	4 193 773,40	1 351 611,37	48
2031-2	Dont frais d'études et recherches	1 770 363,99	1 134 398,14	-635 965,85	- 36
204	Dont subventions d'équipement versées	532 776,06	1 588 813,14	1 056 037,08	198
21	Immobilisations corporelles	124 910 565,66	144 028 523,09	19 117 957,43	15
211	Dont terrains	8 103 667,31	10 733 006,21	2 629 338,90	32
213	Dont constructions	70 003 326,13	80 627 826,80	10 624 500,67	15
214	Dont constructions sur sol d'autrui	367 146,19	697 502,82	330 356,63	90
215 à 218	Installations, matériels et mobiliers	38 913 320,79	43 971 019,66	5 057 698,87	13
22	Immobilisations reçues en affectation	0,00	0,00	0,00	0
23	Immobilisations en cours	43 662 398,81	50 686 427,30	7 024 028,49	16
24	Immobilisations affectées	46 789,00	10 194 285,89	10 147 496,89	21 688
26-27	Participations et titres	4 590 353,41	1 480 003,76	-3 110 349,65	- 68
	<b>VÉRIFICATION</b>	<b>176 052 269</b>	<b>210 583 013</b>	<b>34 530 745</b>	
	<b>TOTAL</b>	<b>176 052 269</b>	<b>210 583 013</b>	210 583 013,44	20 %

Source : état de l'actif du comptable, extraction de la commune, et comptes de gestion

Les écarts constatés entre les différents documents (entre 17 % et 20 % au total), doivent mener l'ordonnateur et le comptable public à effectuer un travail de rapprochement. Les différences les plus significatives concernent les immobilisations corporelles, et celles qui sont affectées. La commune est consciente que ces travaux seront à mener prochainement. La chambre rappelle que l'ordonnateur doit également tenir un inventaire physique.

**Recommandation régularité 1 : Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, établir un inventaire physique des immobilisations en débutant par les plus importantes (terrains, bâtiments, véhicules), et fiabiliser les documents d'inventaire comptable en procédant à un travail de rapprochement entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable.**

### 2.3.3.2 L'apurement des comptes d'immobilisations en cours doit être mieux effectué

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Dès la mise en service de ces immobilisations, la réglementation impose certaines écritures comptables (cf. annexe n° 3), permettant de donner une lecture sincère du résultat comptable de l'exercice considéré. Le maintien d'immobilisations mises en service dans les comptes d'immobilisations en cours, empêche leur amortissement, lorsqu'elles sont amortissables, et par conséquent majore indûment le résultat comptable.

La proportion des immobilisations corporelles en cours par rapport aux immobilisations corporelles est élevée, et augmente sur la période :

**Tableau n° 6 : Proportion des immobilisations en cours**

Immobilisations en cours (en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations corporelles en cours - Solde débit c/231	32 886 792	35 126 679	35 536 238	41 004 283	45 630 190	49 866 916
Immobilisations corporelles - Solde débit c/21	127 826 008	132 091 951	137 216 437	143 623 269	148 221 023	151 575 818
Ratio immobilisations en cours / immobilisations corporelles (en %)	26	27	26	29	31	33

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

De plus, l'apurement de ce stock d'immobilisations en cours (c'est-à-dire le transfert, dès la mise en service, de la valeur de l'immobilisation considérée, du compte 23 au compte 21), reste très faible :

**Tableau n° 7 : Taux d'apurement du compte d'immobilisations en cours**

Immobilisations en cours (en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations en cours solde C/231 au 1 <sup>er</sup> janvier	31 350 835	32 886 792	35 126 679	35 536 238	41 004 283	45 630 190
Dont total des opérations budgétaires et opérations non budgétaires Débit (abondement du cpte 23)	3 130 449	2 355 839	727 334	5 541 551	4 853 220	4 308 495
Dont total des opérations budgétaires et opérations non budgétaires Crédit (sorties cpte 23)	1 594 491	115 952	317 774	73 507	227 312	71 769
Opérations de crédit de l'année/balance d'entrée (en %)	5	0	1	0	1	0
Solde des opérations de l'année	1 535 957	2 239 887	409 560	5 468 044	4 625 907	4 236 726
Immobilisations en cours en € solde C/231 au 31/12	32 886 792	35 126 679	35 536 238	41 004 283	45 630 190	49 866 916

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La chambre constate de plus, au regard de l'inventaire comptable de la commune, que le compte 23 comporte de nombreuses acquisitions et travaux de rénovation qui ont eu lieu entre 2011 et 2019, et déjà vraisemblablement mis en service ou terminés, qui auraient par conséquent dû être transférés au compte 21.

**Recommandation régularité 2 : Procéder à l'apurement du stock du compte 23 et mettre en place une procédure d'apurement à la mise en service de chaque immobilisation, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.**

### 2.3.3.3 L'information sur les immobilisations financières doit être fiabilisée

La chambre constate des incohérences entre les montants inscrits à l'annexe C.2 des comptes administratifs et ceux inscrits aux comptes 26.

**Tableau n° 8 : Immobilisations financières**

Comptes	Libellés	2016	2017	2018	2019	2020	2021
261	titres de participation	300 000	300 000	32 000	32 000	32 000	282 000
266	autres formes de participation	603 957	603 957	603 957	603 957	603 957	603 957
<b>compte 26</b>	<b>s/total</b>	<b>903 957</b>	<b>903 957</b>	<b>635 957</b>	<b>635 957</b>	<b>635 957</b>	<b>885 957</b>
	<b>montants en annexe C2 des CA</b>	<b>584 053</b>	<b>584 053</b>	<b>584 053</b>	<b>584 053</b>	<b>584 053</b>	<b>530 696</b>
	<b>Écarts</b>	<b>- 319 904</b>	<b>- 319 904</b>	<b>- 51 904</b>	<b>- 51 904</b>	<b>- 51 904</b>	<b>- 355 261</b>
271	titres immob. : droit de propriété	584 053	584 053	584 053	584 053	584 053	584 053
275	dépôts et cautionnements versés					3 945	3 945
276	créances sur coll.	6 048	6 048	6 048	6 048	6 048	6 048
<b>cpte 27</b>	<b>s/total</b>	<b>590 101</b>	<b>590 101</b>	<b>590 101</b>	<b>590 101</b>	<b>594 046</b>	<b>594 046</b>
<b>Cpte26+27</b>	<b>total</b>	<b>1 494 058</b>	<b>1 494 058</b>	<b>1 226 058</b>	<b>1 226 058</b>	<b>1 230 004</b>	<b>1 480 004</b>

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

D'après l'annexe C.2 des comptes administratifs, les immobilisations financières se composent jusqu'en 2020 de 530 696 € de parts de capital de La Poste, et de 53 357 € de parts de capital de l'Immobilière 3F.

Dans les comptes de gestion, ces participations sont classées à tort dans les comptes 27 (autres immobilisations financières). De plus les comptes 26 (participations et créances rattachées à des participations) affichent des montants évoluant de 903 957 € en 2016 à 885 957 € en 2021. Ces montants n'apparaissent pas dans l'annexe C.2 des comptes administratifs.

La commune doit donc éclaircir ces points, procéder aux éventuelles corrections comptables, et indiquer l'intégralité des montants des participations à l'annexe C.2 du compte administratif.

#### **2.3.3.4 Un travail sur les immobilisations et sur l'inventaire sera réalisé à l'occasion du passage à l'instruction comptable M57**

La commune souhaitant appliquer la nomenclature comptable M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2023, le service des finances a programmé un travail de régularisation de l'ensemble de ses immobilisations au cours du second semestre 2022, afin de répondre aux exigences de cette nouvelle nomenclature.

Par ailleurs, au vu des écarts persistants constatés, l'ensemble du processus et la fiabilisation de l'inventaire constituent déjà l'un des axes prioritaires de l'engagement partenarial, que la commune envisage de signer avec le comptable public au second semestre 2023.

#### **2.3.4 Les modes d'amortissement des subventions versées sont à clarifier**

Conformément aux dispositions du 27° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir leurs immobilisations incorporelles, corporelles, les biens immeubles productifs de revenus. Les durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles sont fixées, pour chaque bien ou chaque catégorie de biens, par l'assemblée délibérante. L'article R. 2321-1 du CGCT liste les dotations aux amortissements qui constituent des dépenses obligatoires. À Fontenay-aux-Roses, les règles et durées d'amortissement sont fixées par six délibérations.

Les amortissements des subventions versées ont été modifiés par la délibération du 1<sup>er</sup> janvier 2017, et l'annexe A3 au compte administratif mentionne que leur durée diffère en fonction de la nature des destinataires, organismes publics (10 ans) et personnes de droit privé (5 ans), ce qui n'est pas conforme à la réglementation qui impose que ce soient la nature des biens qui justifient les durées différentes. La commune indique qu'elle se mettra en conformité à la réglementation t au plus tard en avril 2023.

### 2.3.5 Les subventions transférables antérieures à 2010 ne sont pas amorties

Les subventions d'équipement transférables sont imputées au compte 131<sup>10</sup>. Elles doivent être chaque année reprise à la section de fonctionnement, et disparaître ainsi du bilan, parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation. La reprise annuelle est constatée au débit du compte 139<sup>11</sup> par le crédit du compte 777<sup>12</sup> « Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat » (opération d'ordre budgétaire). Le montant de la reprise est égal au montant de la subvention, rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné.

La commune présente un stock de subventions transférables qui ne semblent pas amorties, à hauteur de 4,8 M€. Les seules opérations de débit du compte 139 ont des montants très faibles : 4 918 € en 2018 et 2019, 6 918 € en 2020 et 2021.

Recherches faites, la commune indique que les recettes imputées sur des comptes 131 perçues après 2010, sont aujourd'hui bien amorties selon les règles en vigueur. En revanche, les subventions perçues avant 2010, qui représentent la part la plus significative du compte de subventions transférables, n'ont pas été amorties. La commune indique qu'elle s'est récemment rapprochée du comptable public afin de régulariser cette situation.

### 2.3.6 Les créances contentieuses d'un niveau élevé et non provisionnées

La commune présente dans ses comptes une proportion élevée de créances contentieuses (environ 44 %), rapportée au total des créances.

**Tableau n° 9 : Créances de la commune (en €)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total des créances	520 854	371 535	530 059	633 928	633 931	441 446
Créances non contentieuses (4111, 4141, 46721)	293 669	208 388	300 550	353 163	421 646	256 801
% non contentieux	56	56	57	56	67	58
Créances contentieuses (4116, 4146, 46726)	227 185	163 147	229 509	280 765	212 286	184 645
<b>% contentieux</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>33</b>	<b>42</b>
Recettes de gestion	36 559 761	37 004 546	36 969 311	37 563 447	36 602 480	33 076 000
<b>Ratio : total créances / rec. Gestion (en %)</b>	<b>1,42</b>	<b>1,00</b>	<b>1,43</b>	<b>1,69</b>	<b>1,73</b>	<b>1,33</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

De surcroît, sur la période, la commune n'a effectué aucune dotation aux provisions pour dépréciation de créances. Un provisionnement ancien existe, d'un montant de 32 000 €, mais il n'est pas mouvementé sur la période ni repris. La commune pratique les admissions en non-valeur à hauteur de 10 000 € par an environ. Au regard du montant des créances contentieuses, ce montant apparaît insuffisant et peu réaliste.

<sup>10</sup> Subventions d'équipements rattachées aux actifs amortissables.

<sup>11</sup> Subventions d'équipements rattachées aux actifs amortissables transférées au compte de résultat.

<sup>12</sup> Quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat.

### 2.3.7 Les risques contentieux ne sont pas provisionnés

Sur la période, la commune n'a effectué aucune dotation aux provisions pour risques contentieux, bien qu'elle en assure le suivi, sans toutefois évaluer le risque encouru.

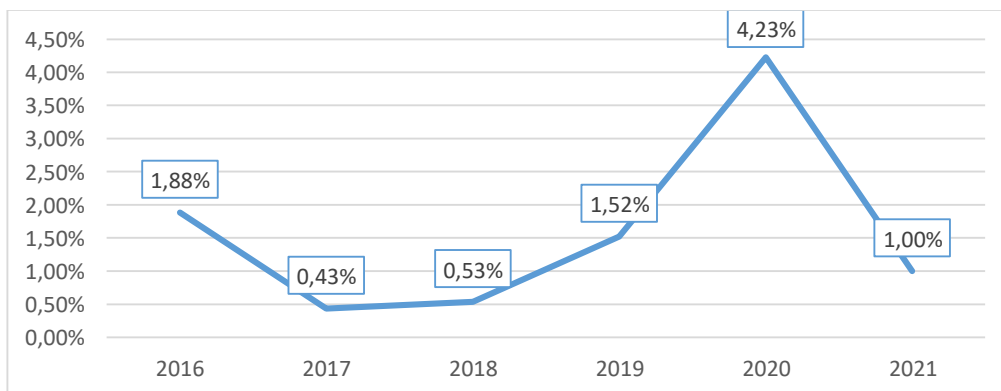
Elle reconnaît que le mécanisme et le fonctionnement des provisions et de leurs reprises, n'étaient pas jusqu'à présent maîtrisés par les agents chargés du service des finances. À la suite des remarques formulées durant l'instruction, la commune dit avoir procédé à un provisionnement plus précis lors de la préparation budgétaire de 2023, et mis en place des procédures systématiques. De plus elle indique étendre le champ du provisionnement aux risques et aléas techniques de chaque opération structurante inscrite au plan pluriannuel d'investissement (PPI). La chambre prend acte de cette évolution.

**Recommandation régularité 3 : Évaluer le risque financier encouru dès l'ouverture d'un contentieux, et constituer des provisions à hauteur du risque évalué, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.**

### 2.3.8 Comptes à régulariser

Les soldes des comptes 471 « recettes à classer ou à régulariser » et 472 « dépenses à classer ou à régulariser » correspondent à des titres ou des mandats restant à émettre. Ces recettes et ces dépenses ne sont pas comptabilisées dans les comptes de produits et charges ; de ce fait, elles ne sont pas intégrées dans le compte de résultat, ce qui peut avoir un impact sur le résultat de l'exercice, selon le volume des soldes de ces comptes transitoires. Ces comptes doivent être apurés dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif, au plus tard en fin d'exercice.

**Graphique n° 1 : Solde des dépenses et recettes à classer**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La commune a cumulé d'importantes recettes à classer en 2020 et a effectué un travail d'apurement subséquent. Le taux de recettes à classer est cependant encore supérieur à 1 % en 2021 (1,82 %).



---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La tenue des comptes de la commune doit être améliorée sur plusieurs points. La situation bilancielle n'est pas fiable au regard des écarts constatés entre les états de l'actif du comptable et de l'ordonnateur. L'établissement d'un inventaire physique, ainsi que la constitution de provisions après évaluation des risques, sont également des obligations comptables auxquelles la commune doit se conformer.*

*Les rapports d'orientation budgétaire, qui se sont nettement améliorés en fin de période, doivent être complétés des quelques éléments encore manquants pour être conformes à la réglementation.*

---

### **3 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE MAIS MAÎTRISÉE**

#### **3.1 Précisions méthodologiques et retraitements préalables à l'analyse financière :**

Deux retraitements ont été effectués préalablement à cette analyse :

Les recettes réelles de fonctionnement n'incluent pas les recettes liées aux cessions d'immobilisations. Celles-ci ont été intégrées aux recettes d'investissement.

Le montant des annuités en capital de la dette, ainsi que des nouveaux emprunts contractés la même année sont retraités des emprunts renégociés (deux emprunts pour un montant de 7 547 896 € de capital restant dû en 2019), et des remboursements anticipés refinancés (2 057 000 € en 2018).

Enfin, la création de la MGP et de l'EPT « Vallée Sud Grand Paris » au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ont généré des flux financiers nouveaux. Depuis cette date La commune verse de l'argent à l'EPT au titre du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). L'essentiel du montant du FCCT correspond à la composante intercommunale de la fiscalité sur les ménages, augmentée de la compensation de la part « salaires » de l'ancienne taxe professionnelle, incluse dans l'attribution de compensation perçue par la commune. Cette part est dite « part fiscale ». Le FCCT comprend aussi une part visant à maintenir une péréquation à l'échelle du territoire (part dite « équilibre »), et une part correspondant au coût des compétences transférées à l'EPT à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 (part dite « transferts »).

Ces nouveaux flux sont budgétairement neutres pour la commune, mais ils ont gonflé les masses financières de la section de fonctionnement de 6 M€ environ à partir de 2016, en recettes et en dépenses. Ces flux ne sont pas retraités dans l'analyse financière qui suit.

#### **3.2 Une stratégie financière formalisée et basée sur une analyse prospective et un plan pluriannuel d'investissement**

La commune a développé une stratégie financière pluriannuelle au cours des dernières années, dans un contexte de contrainte budgétaire caractérisé par la réduction des concours financiers de l'État, la crise sanitaire et la reprise de l'inflation.

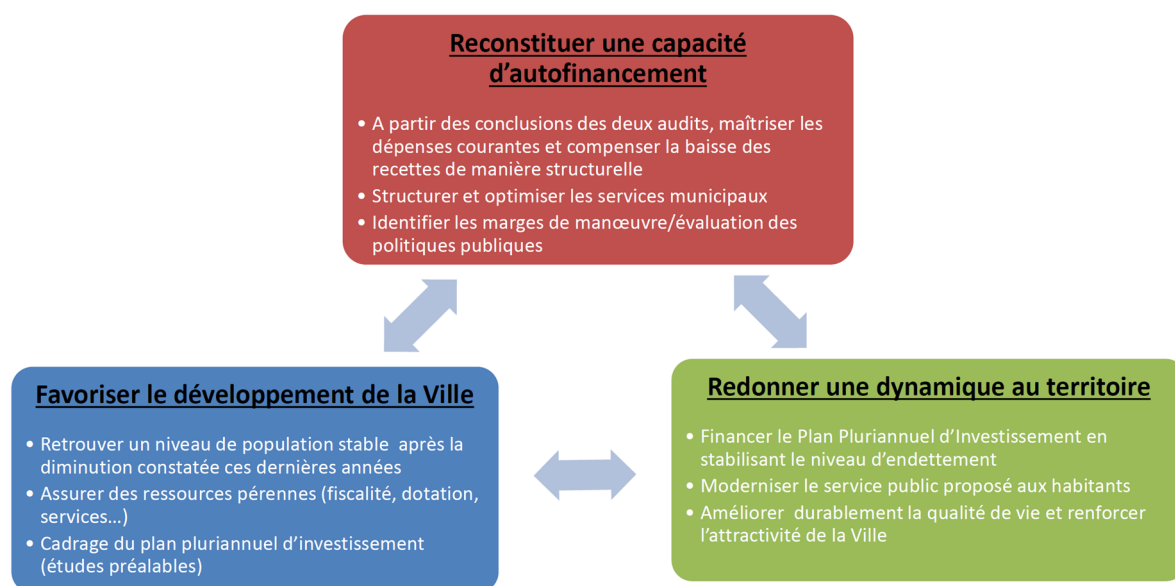
Elle se concrétise par l'actualisation régulière de documents de prospective financière et du plan pluriannuel d'investissement de la commune, qui présentent plusieurs scénarios, dont les projections ne semblent pas exagérément optimistes, et qui en font de réels documents d'aide à l'arbitrage. Ils sont présentés au bureau municipal, afin que celui-ci fasse des choix stratégiques (plans d'économie sur le fonctionnement, échelonnage des projets d'investissements), pour atteindre des objectifs fixés en matière de taux d'épargne et de désendettement.

Les arbitrages rendus se traduisent par des lettres de cadrage, mises en place depuis la préparation budgétaire pour 2019, fixant des objectifs annuels pour ce qui concerne la section de fonctionnement, et par des délibérations sur les AP/CP en ce qui concerne l'investissement. Pour autant, avant 2019 un cadrage budgétaire était déjà effectué.

Ainsi, la commune se fixe en 2020, pour la période 2020-2026, des objectifs en termes de capacité d'autofinancement (CAF) nette (0,5 M€), d'excédent global de clôture (1 M€) et de capacité de désendettement (12 ans).

La stratégie de mandat, définie en 2015, est rappelée dans chaque ROB. Du point de vue financier, il s'agit de : « *reconstituer la capacité d'autofinancement, assurer des ressources pérennes et stabiliser le niveau d'endettement, tout en finançant un plan pluriannuel d'investissement ambitieux* ».

### Schéma n° 1 : Stratégie financière « de mandat » établie en 2015



Source : rapports d'orientations budgétaires

Le cadrage pour 2016 par exemple donnait un objectif de baisse de 5 % des dépenses des services (- 180 000 €) et une stabilisation de la masse salariale, par le non renouvellement systématique des départs et la diminution des vacances et des heures supplémentaires. Les lettres de cadrage suivantes s'adaptent au contexte et aux priorités annuelles.

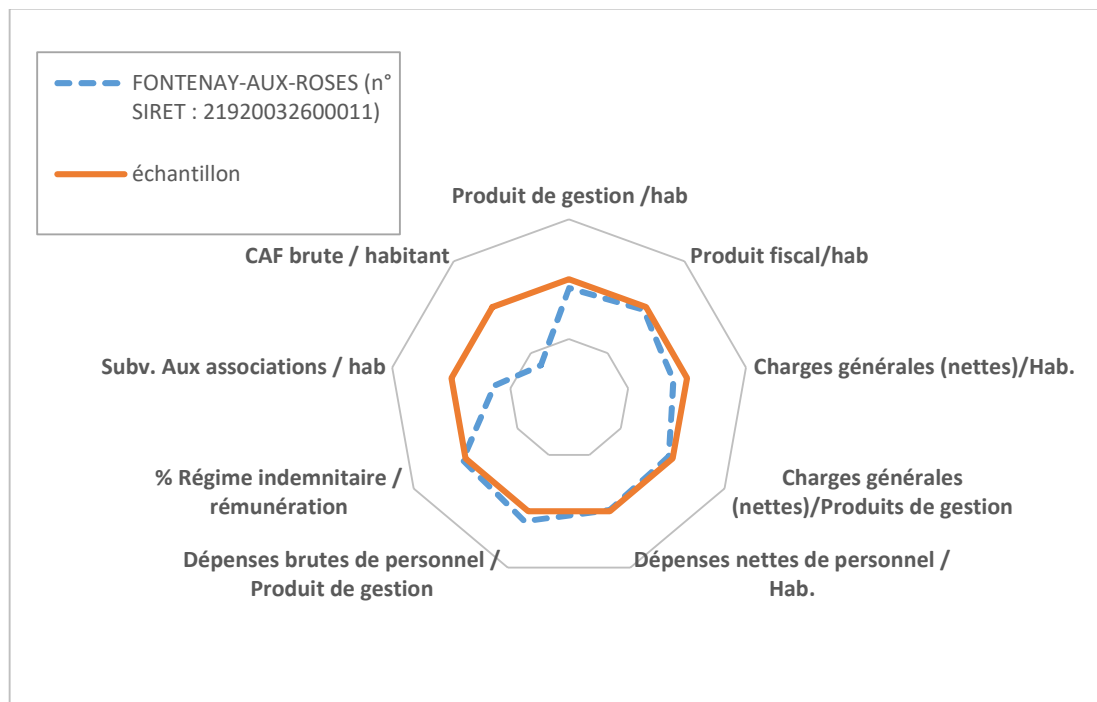
La chambre encourage la commune à poursuivre la formalisation et l'actualisation de sa stratégie financière, gage d'un pilotage poursuivant des objectifs clairs et de moyen terme.

### 3.3 Les grands indicateurs de gestion et l'échantillon comparatif

Afin de prendre en compte les spécificités des communes de l'agglomération parisienne (forte densité, continuité urbaine, intégration à la MGP), les indicateurs classiques ne sont pas comparés aux communes de même strate au niveau national, mais à un échantillon de communes de la petite couronne. En l'espèce, l'échantillon considéré comprend les 28 communes<sup>13</sup> de la petite couronne parisienne dont la population est comprise entre 19 930 habitants et 30 874 habitants.

<sup>13</sup> Le Plessis-Tréville, Chaville, Bourg-la-Reine, Neuilly-Plaisance, Villeneuve-le-Roi, Arcueil, Saint-Mandé, les Lilas, Villeneuve-la-Garenne, Sèvres, Orly, Pavillons-sous-Bois, le Kremlin-Bicêtre, Sucy-en-Brie, Montfermeil, Limeil-Brévannes, Romainville, Fresnes, Vanves, Bois-Colombes, Villiers-sur-Marne, le Plessis-Robinson, la Garenne-Colombes, Pierrefitte-sur-Seine.

**Graphique n° 2 : Les indicateurs de gestion**



Source : CRC

L'indicateur le plus éloigné de ceux de l'échantillon est celui de la CAF brute (100 € par habitant), nettement inférieure à celle de l'échantillon (210 €). Le faible niveau de la CAF brute par habitant s'explique par la faiblesse des ressources issues de la fiscalité strictement communale.

### **3.4 Une capacité d'autofinancement faible et en diminution**

Sur la période, la capacité d'autofinancement brute diminue, passant de 3,54 M€ en 2016 à 2,53 M€ en 2021. La capacité d'autofinancement nette (retraitée du remboursement anticipé refinancé en 2018) est faible, et négative en fin de période.

Une capacité d'autofinancement aussi faible, alors que la commune doit réaliser d'importants investissements d'entretien et de mise en conformité de ses équipements (écoles, crèches cf. partie 3.6), est une difficulté pour la commune. Sur la période sous revue, peu de marges de manœuvres ont été dégagées, et un recours important à l'emprunt a été nécessaire.

La présente analyse financière détaille l'évolution des différents postes de recettes et de dépenses entre 2016 et 2021.

**Tableau n° 10 : Formation de la capacité d'autofinancement**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation totale (en %)	Variation moyenne (en %)
<b>PRODUITS DE GESTION</b>	36,56	37,00	36,97	37,56	36,60	38,83	6	1,2
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	20,01	20,54	20,55	21,02	20,81	22,97	15	2,8
Ressources d'exploitation	4,37	4,55	4,32	4,42	3,60	4,15	- 5	- 1,0
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7,96	7,61	7,52	7,66	7,55	6,79	- 15	- 3,1
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	4,15	4,23	4,50	4,38	4,57	4,83	0	0,0
<b>CHARGES DE GESTION</b>	33,02	33,69	34,31	34,70	35,04	35,66	8	1,6
Charges à caractère général	6,03	6,15	6,79	7,05	7,07	7,21	19	3,6
Charges de personnel	19,21	20,04	20,03	20,04	20,22	20,47	7	1,3
Subventions de fonctionnement	1,77	1,59	1,50	1,53	1,67	1,58	- 11	- 2,3
Autres charges de gestion et contributions obligatoires	6,00	5,91	5,99	6,09	6,08	6,40	7 %	1,3
<b>EXCÉDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT</b>	3,54	3,31	2,66	2,86	1,56	3,18	- 10	- 2,2
<b>RÉSULTAT FINANCIER</b>	- 0,66	- 0,63	- 0,65	- 0,59	- 0,63	- 0,63	- 5	- 1,0
Autres produits et charges exceptionnels	0,18	0,32	0,12	0,21	0,19	- 0,02	- 111	- 164,8
<b>CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT BRUTE</b>	3,07	3,00	2,14	2,48	1,12	2,53	- 18	- 3,8
<i>CAF brute / Produits de gestion</i>	8 %	8 %	6 %	7 %	3 %	7 %		
Annuité en capital de la dette	1,41	1,48	3,68	1,75	1,75	1,85	31	5,6
Remboursement anticipés refinancés			2,06					
<b>CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT NETTE</b> (retraitée des refinancements)	1,66	1,53	0,52	0,73	- 0,63	0,68	- 59	- 16,4
<b>CAF NETTE RÉELLE</b>	1,66	1,53	- 1,54	0,73	- 0,63	0,68	- 59	- 16,4

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

### 3.5 Des produits de gestion en légère augmentation sur la période

Les produits de gestion sont en légère augmentation sur la période, évoluant de 36,5 M€ à 37,5 M€ sur la période, avec une rupture en 2020 liée à la crise sanitaire.

La baisse des ressources institutionnelles, liée à la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques, est restée modérée comparée à d'autres collectivités. La dotation globale de fonctionnement (DGF) baisse de 3,87 M€ en 2016 à 3,58 M€ en 2021.

#### 3.5.1 Les produits de l'imposition et de la fiscalité reversée sont en légère hausse.

Les produits de l'imposition augmentent légèrement sur la période, de 20 M€ en 2016, à 20,8 M€ en 2020.

Cette augmentation est due à celle de la base d'imposition « effet base » puisque les taux sont restés inchangés entre 2016 et 2020. Le taux de la taxe d'habitation (21,30 %), est plus élevé que celui de la strate (19,93 %), mais celui de la taxe foncière (17,50 % jusqu'en 2021) est significativement inférieur au taux moyen de la strate (23,46 %), ainsi qu'à celui du département. Si ce taux était le même que celui de la moyenne des communes environnantes, la ressource supplémentaire dégagée représenterait 2,9 M€ environ. Pour 2021, le choix a été fait de porter ce taux à 20,65 %, ce qui a permis de dégager une ressource supplémentaire de 1,3 M€. Au regard de la situation financière de la commune et de sa difficulté à financer ses investissements (cf. partie 3.6), l'activation du levier fiscal lui a permis de maintenir son équilibre financier.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), représentent une ressource variable par nature, mais qui reste plutôt stable, et s'établit en moyenne à 1,2 M€ par an sur la période.

En ce qui concerne la fiscalité reversée, la commune perçoit deux ressources. D'une part l'attribution de compensation, 3 992 160 € à chaque exercice, dont elle reverse une part à l'EPT, pour un montant de 2 191 485 € (cf. partie 3.1).

D'autre part, au titre de la péréquation horizontale, elle perçoit des ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF). Elle contribue par ailleurs au fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC).

Ce fonds a été créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012, comme un mécanisme de péréquation horizontale du secteur communal. Son mode de calcul change selon que la commune est isolée ou membre d'une intercommunalité. La commune y contribue à hauteur de 300 000 € environ.

Le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) a été créé en 1991, pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières, au regard des besoins sociaux de leur population, sans disposer de ressources fiscales suffisantes (article L. 2531-12 du CGCT).

Le solde net de ces deux fonds permet à la commune de dégager une recette qui augmente fortement sur la période, de 154 159 € en 2016 à 847 136 € en 2021, du fait de la stabilité de la contribution au FPIC et de l'augmentation du FSRIF, justifiée par une dégradation des critères de richesse (richesse fiscale potentielle par habitant ; revenu par habitant ; etc.) par rapport aux moyennes régionales.

**Tableau n° 11 : Variation des recettes fiscales 2016-2021**

	en €	en %
<b>Analyse de la variation des recettes fiscales nettes</b>	<b>1 647 665</b>	<b>6,7</b>
<i>dont fiscalité ménage</i>	851 684	5,6
<i>DMTO</i>	- 58 707	- 5,4
<i>Fiscalité liée à l'urbanisme</i>	4 168	1,1
<i>dont fiscalité perçue</i>	417 847	9,3
<b>sous total recettes</b>	<b>1 214 992</b>	<b>5,0</b>
<i>dont prélèvements (hors péréquation)</i>	-	Ns
<i>dont péréquations (FPIC et FSRIF)</i>	432 673	281
<i>dont SRU</i>	-	Ns
<b>sous total prélèvements</b>	<b>432 673</b>	<b>281</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

### 3.5.2 La diminution de 15 % des ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles de la commune sont constituées de la DGF, des participations de l'État, du département, et des organismes soutenant la politique de la petite enfance comme la caisse des allocations familiales (Caf), ainsi que des compensations pour exonérations au titre de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière (TF). Sur la période, elles évoluent de 7,96 M€ en 2016 à 6,79 M€ en 2021.

Dans le cadre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques jusqu'en 2017, la dotation globale de fonctionnement de la commune a diminué de 15% (- 586 507 €) entre 2016 et 2021. La diminution de la part forfaitaire (- 11 %) est partiellement compensée par une augmentation de la dotation de solidarité urbaine (+ 49 %).

Les ressources perçues de la Caf relatives au service public de la petite enfance s'élèvent à environ 2 M€ par an.

Les dotations de l'État et du département diminuent de 40 % sur la période, et les compensations versées par l'État pour exonérations de TH et TF diminuent de plus de moitié en 2021, 670 000 € en 2020 et 300 000 € en 2021.

**Tableau n° 12 : Variation des ressources institutionnelles (2016 – 2021)**

	En €	En %
<b>Variation des recettes institutionnelles</b>	<b>- 1 162 444</b>	<b>- 14,6</b>
<i>Dont DGF</i>	- 285 704	- 7,4
<i>Dont dotations État, département</i>	- 553 060	- 40
<i>Dont autres dotations (Caf, etc.)</i>	- 36 452	- 1,7
<i>Dont compensation de fiscalité dégrévée</i>	- 300 108	- 50,1

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

### 3.5.3 Les ressources d'exploitation stables jusqu'en 2019

Les ressources d'exploitation, sont stables de 2016 à 2019 (4,4 M€ environ), puis subissent les conséquences de la crise sanitaire, 3,5 M€ en 2020 et 4,15 M€ en 2021.

L'essentiel des pertes est dû aux prestations de services qui sont stables jusqu'en 2019 (3,1 M€ en moyenne) puis diminuent, à 2,37 M€ en 2020.

Les remboursements de frais et de personnels mis à disposition sont stables depuis 2017, après la mise en place de la nouvelle intercommunalité, (environ 0,6 M€ par an).

**Tableau n° 13 : Variation des ressources d'exploitation (2016-2021)**

	En €	En %
<b>Variation des recettes d'exploitation</b>	<b>- 218 933</b>	<b>- 5</b>
<i>Dont valorisation domaine, immeubles de rapport</i>	70 047	9,9
<i>Dont prestations de services (activités, loisirs)</i>	- 190 900	- 6,5
<i>Dont remboursement frais et personnel (aux BA<sup>14</sup>, intercommunalité, etc.)</i>	- 129 913	- 15,6
<i>Dont solde opérations avec les DSP et BA</i>	31 833	63,7

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

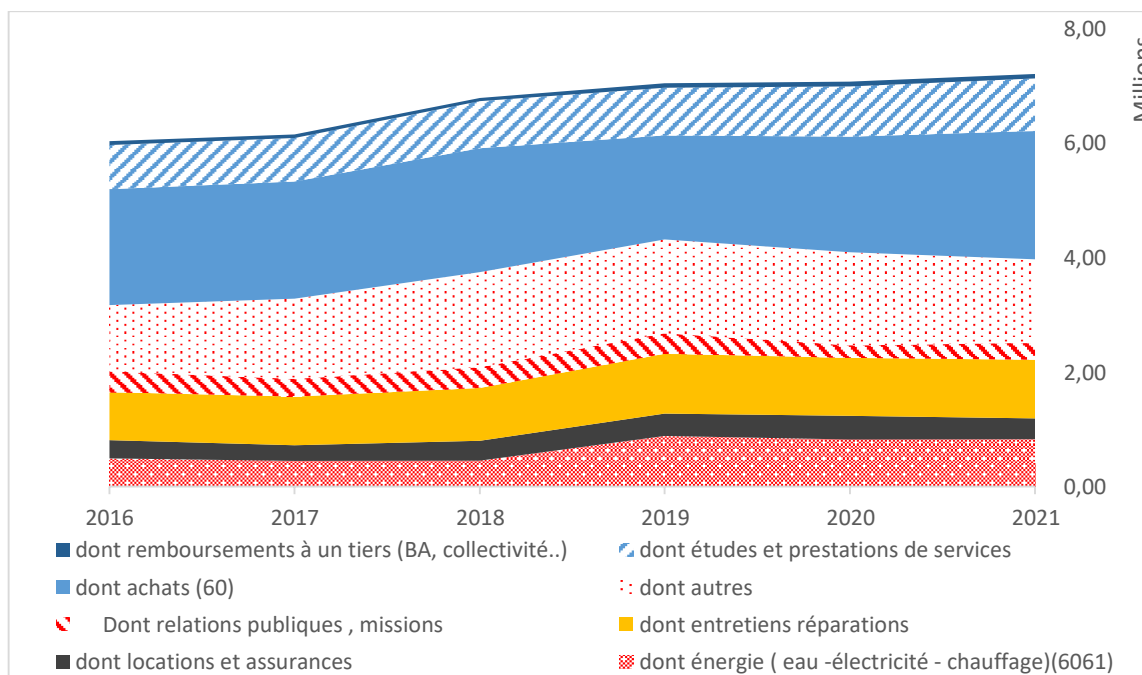
<sup>14</sup> Budgets annexes.

### 3.6 Les dépenses de fonctionnement en augmentation

#### 3.6.1 Les charges à caractère général en augmentation en dépit d'une volonté forte de cadrage

Les charges à caractère général, dont le poids par habitant est inférieur à celui de l'échantillon, augmentent sensiblement entre 2016 et 2019 (+ 17 %, soit + 1 M€ sur la période). Elles se stabilisent en 2020 et augmentent à nouveau légèrement en 2021.

Graphique n° 3 : Composition des charges générales



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

L'augmentation initiale est portée essentiellement par les autres services extérieurs (+ 400 000 €), l'entretien et les réparations (+ 200 000 €), les contrats de prestations de services avec les entreprises (+ 100 000 €), et les dépenses d'énergie (+ 200 000 €).

Une part de cette augmentation est due à des dépenses que la commune estime incompressibles, contrats de maintenance, entretien des espaces publics, et par des choix politiques tels que la municipalisation des crèches.

Par ailleurs, cette augmentation se constate dans les achats et les autres services extérieurs regroupés dans les comptes 618 et 619 (*diverses autres charges externes*), et 628 (*et divers autres services extérieurs*). L'augmentation constatée de 400 000 € est essentiellement celle du compte 6188 (*autres frais divers*), qui évolue de 221 827 € en 2016 à 644 055 € en 2019 (+ 422 227 €). Outre la prise en charge des dépenses de fonctionnement d'une école privée à compter de 2017 (110 000 € environ), et un changement d'imputation comptable en 2019 (100 000 €) ce compte est constitué de nombreuses dépenses de faibles montants.

Afin de maîtriser ces charges, la commune a mis en place des lettres de cadrage en 2019. Ces lettres demandent à chaque service des documents synthétiques et argumentés permettant aux élus d'effectuer un arbitrage, en fonctionnement comme en investissement.

Pour la préparation budgétaire pour 2019, aucune consigne quantitative n'était donnée aux services concernant les dépenses de fonctionnement. La préparation budgétaire pour 2020 évoque la nécessité de stabiliser les dépenses. La lettre de cadrage de la préparation budgétaire pour 2021 demande aux services de préparer leurs budgets, en fixant leurs niveaux de dépenses courantes sur le réalisé 2019. Enfin, la dernière lettre de cadrage relative à la préparation budgétaire pour 2022 fixe un objectif chiffré de diminution globale des dépenses de 1 %.

La chambre encourage la poursuite de cette pratique, pour que la commune arrive à rétablir des marges de manœuvre budgétaires.

### 3.6.2 L'évolution maîtrisée des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel évoluent de la manière suivante sur la période :

**Tableau n° 14 : Composition des charges nettes de personnel**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. / an
Charges de personnel	19,21	20,04	20,03	20,04	20,22	20,47	1,3 %
Remboursements et refacturations	- 0,82	- 0,96	- 0,87	- 1,00	- 0,91	- 0,89	2,6 %
<b>Charges nettes de personnel</b>	<b>18,40</b>	<b>19,09</b>	<b>19,15</b>	<b>19,04</b>	<b>19,31</b>	<b>19,96</b>	<b>1,2 %</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Elles représentent en moyenne 54 % des produits de gestion, ce qui est légèrement supérieur à l'échantillon de comparaison, et 815 € par habitant, ce qui est légèrement inférieur à ce même échantillon.

La hausse constatée entre 2016 et 2017 correspond d'une part aux mesures gouvernementales (augmentation du point d'indice de 0,6 % le 1<sup>er</sup> février 2017), et d'autre part à la mise en place des différents dispositifs du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

Sur cette période, la commune a également décidé d'améliorer le niveau de rémunération des agents, et la monétisation du compte épargne temps (CET) en 2015, ainsi que de participer à la protection sociale complémentaire en 2016, mesures dont les effets se font sentir à partir des exercices suivants.

La seconde augmentation constatée entre 2019 et 2020 est liée aux effets cumulés de la crise sanitaire (prime Covid en 2020), de la prise en charge par la commune de l'adhésion au CNAS<sup>15</sup> de tous les agents communaux, de la revalorisation du régime indemnitaire de la catégorie C, et de la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) et du complément indemnitaire annuel (CIA) à compter de 2018.

L'évolution annuelle du montant des rémunérations est en moyenne de 1,2 % ce qui correspond à un « glissement vieillesse technicité » (GVT) moyen. Pour autant, en l'absence de données fiables sur les effectifs et sur le GVT de la commune (cf. partie 4.2), il n'est réellement possible de se prononcer que sur la trajectoire globale, et non sur l'efficience de la gestion des dépenses de personnel.

### 3.6.3 Les subventions de fonctionnement peu élevées et stables

Les subventions de fonctionnement sont en moyenne de 1,6 M€ sur la période, dont près d'un million d'euros consacrés aux établissements publics. Environ 600 000 € sont destinés aux personnes de droit privé. Cela représente en moyenne 27,59 € par habitant, ce qui est très inférieur à la moyenne de l'échantillon (42 € par habitant). Ce montant était plus élevé en 2016 (800 000 €).

<sup>15</sup> Comité national d'action sociale.



La stabilité et le montant plutôt faible de ces subventions n'appellent pas d'observation.

### 3.7 Des investissements nécessaires dont le financement repose trop fortement sur l'emprunt

#### 3.7.1 Les dépenses d'équipement soutenues et contraintes par les besoins d'entretien des équipements communaux

**Tableau n° 15 : Financement des investissements (en M€)**

Financement des investissements	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Dépenses d'équipement</b>	<b>5,93</b>	<b>7,25</b>	<b>7,41</b>	<b>12,07</b>	<b>9,53</b>	<b>8,60</b>
Dont voirie (intégralement transférée au cours de 2021)	0,28	1,17	2,27	0,92	0,53	0,33
CAF nette	1,66	1,53	- 1,54	0,73	- 0,63	0,68
Cessions d'actifs	0,01	0,00	3,65	0,00	0,01	0,04
Autres ressources propres	1,72	2,27	1,72	2,59	3,87	7,91
Emprunts nouveaux	3,30	0,42	3,36	6,38	4,80	4,54
Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement	- 0,75	3,03	0,22	2,37	1,48	- 4,56

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Sur la période, la commune dépense en moyenne 8,3 M€ par an, soit 348 € par habitant, ce qui est inférieur à la moyenne de l'échantillon de comparaison (374 € par habitant). Pour autant, ces dépenses représentent un important effort pour la commune, qui dispose d'une CAF nette faible et d'un financement propre limité.

Elles sont essentiellement de rénovation/réhabilitation (écoles, crèches, équipements sportifs), rendues, pour la plupart, indispensables du fait de la vétusté des équipements, révélée par le rapport d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la définition d'un schéma directeur d'économies d'énergie, commandé par la commune. Ce rapport souligne que « *Le besoin de gros entretien sur les dix prochaines années concernant l'enveloppe des bâtiments est important. Cette évaluation met en avant la nécessité d'entreprendre des travaux lourds de rénovation. Les besoins portent sur les bâtiments scolaires et administratifs majoritairement.* ». La chambre invite la commune à finaliser le schéma directeur évoqué, et suggère de compléter cette démarche par un schéma directeur immobilier, qui prendrait en compte l'ensemble des besoins d'entretien de son patrimoine, afin d'affiner encore la programmation de ses investissements.

De plus, la commune a fait le choix de transférer en 2021 l'intégralité de sa voirie à l'EPT, en raison de l'importance des travaux à réaliser, qui n'étaient pas supportables pour elle. Ceci générera pour l'avenir des économies substantielles en investissement.

**Tableau n° 16 : Dépenses d'équipement par catégorie**

	En €	Évolution en %
<b>Dépenses d'équipement nets de la période</b>	<b>50 213 910</b>	<b>61</b>
<i>Dont foncier bâti et non bâti</i>	200 388	<i>ns</i>
<i>Dont aménagements et constructions</i>	17 122 822	67
<i>Dont voiries et réseaux</i>	6 062 856	1
<i>Dont matériels, mobiliers divers</i>	6 988 370	176
<i>Dont constructions en cours</i>	20 490 798	43
<i>Dont autres immobilisations en cours</i>	14 915	- 100

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

### 3.7.2 Le pilotage et le financement des investissements tendent à s'améliorer

Le processus d'investissement de la commune est suivi et programmé par des PPI, établis sur cinq ans et mis à jour chaque année. Leur présentation s'est nettement améliorée depuis l'exercice 2021. Le PPI présente clairement les investissements dits « récurrents », environ 2 M€ par an d'enfouissement, d'entretien du patrimoine, d'achats de mobilier et d'appareils informatique des services, etc., ceux déjà engagés et les investissements prévus. Les recettes sont précisées, par opération, et par enveloppe globale le cas échéant.

Cette évolution est liée à un changement dans la manière de financer les investissements. La responsable de la commande publique s'est vu attribuer la mission de recherche de subventions et de financements extérieurs, avec un objectif de 80 % de financement extérieur par projet. Cette décision a permis à la commune de dégager dès 2021 d'importantes nouvelles ressources pour l'investissement.

En ce qui concerne les 2 M€ d'investissements récurrents, la commune rend ses arbitrages par commission thématique (enfance, santé, et cadre de vie). Les services administratifs présentent des documents de pilotage précis aux élus chargés des arbitrages.

### 3.7.3 Mais les dépenses d'équipement sont financées à 45 % par l'emprunt

Sur la période, les dépenses d'équipement sont globalement financées comme suit :

**Tableau n° 17 : Composition du financement des investissements cumulés (2016/2020)**

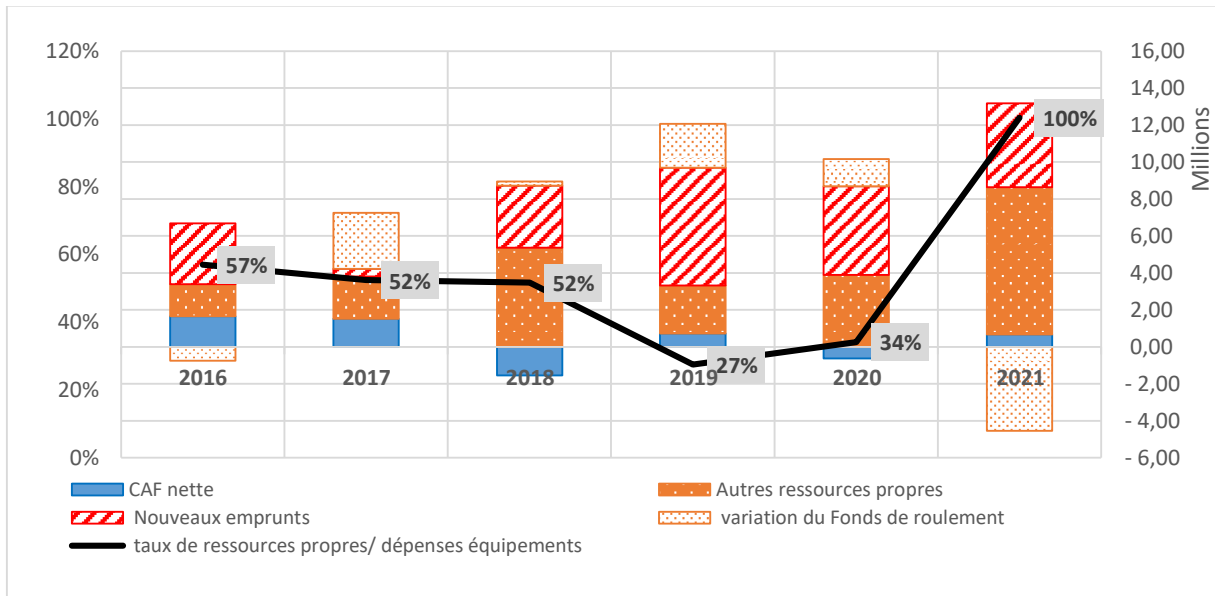
Total des Financement des investissements hors politique immobilière	En €	En %
<b>Les investissements nouveaux de la période</b>	<b>50 788 703</b>	
CAF nette	2 419 857	5
Subventions et fonds de concours	10 192 421	20
Cessions	3 710 824	7
Autres (dont FCTVA, TLE et amendes de police)	9 887 571	19
Mobilisation (+) ou reconstitution (-) du fonds de roulement	1 785 741	4
<b>Sous-total financement disponible avant besoin emprunt</b>	<b>27 996 412</b>	<b>55</b>
Besoin d'emprunts nouveaux	22 792 291	45

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La CAF nette disponible est faible et même négative en 2020. Par conséquent, le financement des investissements s'appuie essentiellement sur l'emprunt, et sur les recettes d'investissements hors emprunt qui sont relativement stables. Les dépenses d'équipement étant en augmentation, le taux de ressources propres (incluant la CAF nette) finançant les investissements tend à diminuer.

Les ressources propres sont constituées du FCTVA (proportionnel aux dépenses d'investissements), de subventions d'investissements reçues dont le montant est variable selon les projets, et des cessions, ainsi que du produit de la taxe d'aménagement dont le produit, qui n'alimente pas directement les sections d'investissement ou de fonctionnement mais les réserves au compte 10226. Ce produit peut faire l'objet d'une reprise (plafonnée au montant perçu au cours de l'exercice) pour financer les investissements. La taxe est assise sur les opérations de construction/reconstruction, d'agrandissement ou d'aménagement de toute nature. Son taux est fixé à 5 % avec un taux majoré de 9 % sur quatre secteurs, et un autre de 18 % sur deux autres secteurs de la commune. Son produit est très variable, compris en 60 000 € et 500 000 € selon les exercices.

**Graphique n° 4 : Composition du financement des investissements sur la période**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Sur la période le produit des cessions n'est significatif que pour l'année 2018, et permet en partie de reconstituer le fonds de roulement de la commune, qui ne s'appuie donc pas sur une politique de cessions pour financer ses investissements nouveaux.

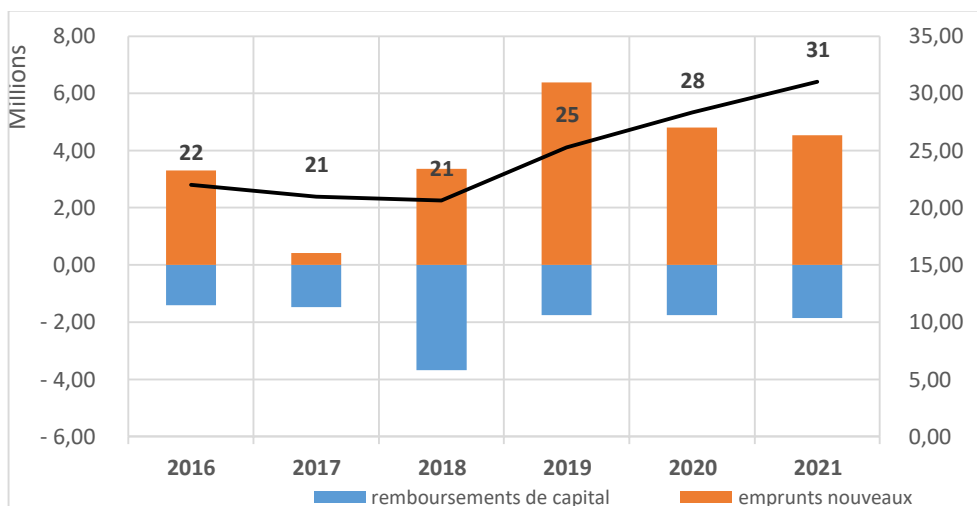
Les dépenses d'investissement programmées entre 2016 et 2020 ont nécessité un recours à l'emprunt, qui semble ne pas être cohérent avec la stratégie financière définie en début de période, laquelle visait une stabilisation du niveau de l'endettement. La commune fait valoir que les éléments concernant l'état du patrimoine dégradé n'étaient alors pas connus, et que ces dépenses supplémentaires ont nécessité de revoir la stratégie relative à la dette.

### 3.8 La situation bilancielle de la commune

#### 3.8.1 La soutenabilité problématique de l'augmentation de la dette communale

En dépit de la volonté affichée de stabiliser son endettement, la commune présente un encours de dette qui augmente de près de 33 % sur la période, évoluant de 22 M€ en 2016 à 31,16 M€ en 2021. Son évolution sur la période est la suivante :

Graphique n° 5 : Constitution de l'encours de dette au 31/12/2021



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La capacité de désendettement de la commune se dégrade, passant de 7,2 ans en 2016 à 12,3 années en 2021 (25 années en 2020), par l'effet conjugué d'une augmentation de l'encours de dette et d'une diminution de la CAF brute.

L'objectif de stabilisation du niveau d'endettement n'a pas été atteint par la commune. Ce niveau n'est pas anormalement élevé en valeur absolue, puisqu'il représente 1 029 € par habitant, contre 1 225 € par habitant pour l'échantillon de comparaison. Cependant, un tel niveau d'endettement n'est pas compatible avec la capacité d'autofinancement de la commune, structurellement faible. Les mesures fiscales prises en 2021, ainsi que l'attribution d'une subvention exceptionnelle du département, qui a limité le recours à l'emprunt, ont permis à la commune de rétablir une capacité de désendettement de 12,3 années.

La chambre alerte toutefois la commune sur la nécessité de dégager rapidement une capacité d'autofinancement, supérieure à celle constatée en moyenne sur la période, afin d'absorber des échéances de remboursement qui vont croître, si elle a, de nouveau, recours à l'emprunt. Sans emprunt nouveau, ce qui est peu probable au regard des dépenses d'investissement programmées, le profil de remboursement de la dette prévoit des annuités stables jusqu'en 2026.

L'enjeu est identifié par la commune, comme en témoignent les scénarios de prospective financière 2021-2025. À orientations inchangées, la commune anticipe une CAF nette nulle puis négative de 2022 à 2025, et un encours de dette de 45 M€ fin 2025. Les autres scénarios proposés, « effort sur l'investissement », « effort sur le fonctionnement » et « panachage », aboutissent dans le meilleur des cas à un encours de dette de 38 M€, et à une capacité de désendettement de 19 années. La chambre recommande de cibler une capacité de désendettement inférieure au seuil généralement considéré comme prudentiel de 12 années à moyen terme<sup>16</sup>.

En 2019, la commune a procédé, avec l'aide d'un conseil extérieur, au réaménagement d'une partie de la dette du budget principal concernant deux emprunts pour un montant de 7 547 896,71 € de capital restant dû. Ce réaménagement, par allongement de la durée d'emprunt sur la base de taux historiquement bas, lui permet de diminuer légèrement l'annuité en capital dont elle aurait dû s'acquitter sans cela.

<sup>16</sup> La durée d'amortissement d'un investissement pour une collectivité oscille entre 10 et 15 ans.

La structure de son encours est sécurisée, puisque 100 % des emprunts sont aujourd'hui considérés comme « sûrs » au sens de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales.

### 3.8.2 Une trésorerie qui se tend progressivement sur la période

**Tableau n° 18 : Trésorerie**

Au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	6 043 645	3 015 325	2 791 409	422 802	- 1 053 439	3 507 177
- Besoin en fonds de roulement global	- 666 830	- 1 140 327	- 2 810 846	- 1 401 130	- 3 271 880	213 426
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>6 710 475</b>	<b>4 155 653</b>	<b>5 602 254</b>	<b>1 823 931</b>	<b>2 218 441</b>	<b>3 293 751</b>
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	72,7	44,2	58,5	18,9	22,7	33,1

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La trésorerie de la commune diminue sur la période. Deux lignes de trésorerie de 2 M€ ont dû être souscrites en 2020 et 2021. Si la gestion de la trésorerie n'est pas alarmante, son niveau traduit à nouveau la diminution des marges de manœuvre de la commune sur la période. En 2021, la commune retrouve un niveau satisfaisant de trésorerie, par les effets conjugués de l'augmentation de la fiscalité et de la subvention exceptionnelle (cf. 3.7.2 et 3.7.3)

### 3.9 Les conséquences de la crise sanitaire

La crise sanitaire a eu des conséquences sur les recettes et les dépenses de gestion des budgets communaux, en partie compensées par des aides ponctuelles.

Pour la commune, ce coût budgétaire correspond pour 2020, à une baisse de 1,1 M€ de recettes et à 180 000 € de dépenses supplémentaires, en coût net, une fois les aides incorporées au budget. Ces dernières représentaient environ 700 000 € en 2020.

Ainsi, 440 000 € ont été dépensés pour gérer les conséquences directes de la crise sanitaire, dont près de 400 000 € d'achat de masques et de gels hydro alcoolique pour la population, et 40 000 € de frais de désinfection du mobilier urbain durant plusieurs mois. Ces dépenses d'urgence exceptionnelles ont été partiellement financées par le territoire, via une contribution de la commune au FCCT minorée de 96 000 €.

En 2021, ces coûts spécifiques ne disparaissent pas entièrement, mais les aides ponctuelles ne sont pas reconduites, ce qui selon la commune a aggravé le bilan de la crise sanitaire sur cet exercice.

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La situation financière de la commune est fragile. La chambre constate cependant que des efforts et des choix de gestion significatifs ont été faits sur la période, notamment de maîtrise des dépenses de personnel et, en fin de période, de maîtrise des charges à caractère général. Toutefois, les dépenses d'investissement peinent à être financées. Il en résulte une dette fortement alourdie, dont le remboursement pèsera de plus en plus sur la capacité d'autofinancement nette de la commune. L'activation du levier fiscal en 2021 était nécessaire, d'autant que la commune dispose de marges de manœuvre sur la taxe foncière sur les propriétés bâties. Sans cette action sur la fiscalité, la soutenabilité des finances aurait été fortement compromise. La chambre invite la commune à poursuivre le rétablissement de ses marges de manœuvre et l'amélioration de sa capacité de désendettement en agissant sur trois paramètres :*

- *Augmenter sa CAF brute par la poursuite des efforts de gestion en dégagant de nouvelles ressources ;*
- *Poursuivre l'amélioration de la programmation des investissements en fondant les dépenses d'entretien patrimonial sur un schéma directeur immobilier global ;*
- *Poursuivre la politique consistant à dégager de nouvelles ressources hors emprunt telles que les aides et subventions, ou en étudiant les avantages éventuels de l'établissement de projets urbains partenariaux avec les promoteurs.*

**Recommandation performance 1 : Poursuivre le rétablissement des marges de manœuvre financières en augmentant la capacité d'autofinancement**

## **4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À AMÉLIORER**

### **4.1 Le service des ressources humaines réorganisé au cours de la période sous revue**

La commune est organisée en trois directions générales, regroupant chacune trois pôles. Le pôle des ressources humaines est rattaché directement au DGS (cf. organigramme en annexe n° 3) depuis 2018. La direction de la communication est rattachée hiérarchiquement et fonctionnellement au cabinet du maire. Il est nécessaire de redéfinir le rattachement hiérarchique de ce service qui doit être rattaché à la direction générale (cf. partie 4.8).

De 2016 à 2020, le poste de directeur des ressources humaines est resté vacant, le directeur général adjoint « ressources » a pallié cette absence.

De 2016 à mars 2018, le pôle « ressources humaines » a été rattaché à la direction générale « ressources », avant d'être rattaché à la direction générale des services (DGS). La direction des ressources humaines (DRH) était alors constituée de la directrice des ressources humaines adjointe, d'un responsable des carrières, d'un responsable de la paye, d'un pôle gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et d'un pôle prévention.

En janvier 2020, lors de la prise de fonction de la nouvelle directrice des ressources humaines, une réorganisation de la direction a été conduite, sur la base d'un diagnostic préalable établi par la commune, et de différents échanges avec des acteurs de celle-ci.

Cette nouvelle organisation est destinée à pallier plusieurs difficultés organisationnelles constatées : projet de gestion intégrée inabouti, organigramme non structurant, absence de politique de prévention et de recherche, en matière de qualité de vie au travail et de risques psychosociaux, et s'appuie sur trois axes :

- création du secteur « emploi formation et évolution professionnelle », dont les missions portent sur la mise en œuvre d'une politique de GPEEC, l'accueil et l'intégration des agents reconnus comme travailleurs handicapés (RQTH<sup>17</sup>), et la gestion des demandes auprès du fonds d'indemnisation des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) ;
- le développement et la mise en place d'une politique de prévention et d'amélioration des conditions de travail, menée par le secteur « prévention absence santé ». Une commission dite « santé et maintien dans l'emploi », chargée d'analyser les situations des agents en difficulté au travail, et de proposer un plan d'actions (formation, mobilité, reclassement, réintégration après un temps d'absence au travail à la suite d'une maladie, dépendances...) a été créée. Elle regroupe des acteurs de plusieurs disciplines comme le médecin de prévention, l'assistant social (création de poste), le psychologue du travail (création de poste), le préventeur, la directrice des ressources humaines ;

<sup>17</sup> Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

- pouvoir dégager les agents du secteur « carrière et paie » de la permanence téléphonique et physique deux demi-journées, pour qu'ils puissent se recentrer sur l'instruction des dossiers, et regrouper les gestionnaires des absences pour raisons de santé au sein du secteur « prévention absence santé ».

Un organigramme est désormais affiché. La direction regroupe une assistante de direction, un psychologue de travail (un jour par semaine) et une assistante sociale (un jour par semaine) directement rattachés à la directrice et comprend trois secteurs, emploi formation et évolutions professionnelles, carrière et paie, prévention absence et santé. Le poste de DRH adjoint a été supprimé.

Cette clarification de l'organisation montre une prise de conscience de la commune de plusieurs points faibles, dans sa gestion des ressources humaines, et sa volonté d'y remédier. La directrice des ressources humaines ayant quitté ses fonctions durant la phase d'instruction de la chambre, en juin 2022, il n'a pas été possible pour la chambre d'échanger sur cette réorganisation, avec celle qui en fut son architecte. Il semble que certaines mesures aient été efficaces, puisqu'on constate, par exemple, une diminution de l'absentéisme dit compressible (cf. partie 4.3.5), mais que certaines lacunes persistent, notamment en matière de pilotage, de maîtrise des données chiffrées, et de formation. La commune a rédigé des lignes directrices de gestion uniquement sur l'évolution des carrières. La chambre recommande à la commune de compléter ces lignes directrices de gestion, conformément à la réglementation.

**Recommandation régularité 4 : Compléter les lignes directrices de gestion conformément à l'article L. 413-1 du code général de la fonction publique.**

## 4.2 Le manque de fiabilité des données sur les effectifs de la commune

On constate une discordance entre les différents documents se rapportant aux effectifs physiques ou décomptés en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT). Le décompte des emplois pourvus, figurant dans les annexes aux documents budgétaires, ne correspond pas aux données fournies par la commune. La différence est assez importante sur les exercices 2017 et 2021. L'analyse s'appuiera sur les données issues du SIRH de la commune et du bilan social.

Au 31 décembre 2019, le taux d'administration de la commune est de 17 ETP<sup>18</sup> pour 1 000 habitants, contre 19 ETP pour 1 000 habitants pour les communes de « 20 000 à 50 000 habitants »<sup>19</sup>.

Selon les données de la commune, les effectifs ont augmenté entre 2016 et 2021, de 13 % et sont de 504,2 équivalents temps plein travaillés (ETPT). On constate, selon les données de la commune une augmentation de 50 ETPT entre 2020 et 2021, en contradiction avec les données des comptes administratifs (diminution de 454 à 419,9 ETPT). Les services n'ont pu expliquer cette incohérence. Un second écart important, également non expliqué, est constaté pour l'année 2017.

<sup>18</sup> Population légale en 2019 : 25 762 (population totale) et 25 531 (population municipale) selon l'Insee. Nombre d'agents en ETPT 448,6.

<sup>19</sup> Les collectivités locales en chiffres – 2021, édité par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

**Tableau n° 19 : Évolution des effectifs en ETPT**

Effectifs en ETPT	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution en %
Agents titulaires	335,4	325,0	336,4	350,1	348,7	328,8	- 2,0
Agents non titulaires	110,9	110,9	109,6	83,3	86,8	103,9	- 6,3
A	35,9	34,2	36,0	46,2	42,8	53,0	47,5
B	51,6	47,7	54,5	40,8	42,5	40,3	- 21,9
C	358,8	354,0	355,5	346,4	350,2	339,4	- 5,4
TOTAL pourvu données RH	446,37	441	448,9	448,6	446,1	504,2	13,0
Total pourvu de selon l'annexe jointe au compte administratif (CA)	446,5	472	446	447	454	419,92	- 0,5
Écart RH - CA	- 0,13	- 31	2,9	1,6	- 7,9	84,28	
TOTAL pourvu Bilan social		437,9	0	430,45	433,2		- 1,07

Source : données transmises par la commune

Selon les données du bilan social, entre 2017 et 2020, les effectifs physiques (permanents et non permanents) ont baissé de 5 %. Le nombre de fonctionnaires a légèrement augmenté (+ 2 %), tandis que le nombre de contractuels permanents a baissé de 28 % entre 2017 et 2019 et de 9 % entre 2017 et 2020.

En 2019, dans les communes de la petite couronne de moins de 500 agents, les agents sur emploi permanent sont en catégorie C de 78 %, de 11 % en catégorie B et de 11 % en catégorie A. En 2019, selon le bilan social de la commune la répartition est conforme à ces pourcentages pour les agents de catégorie B, avec une légère sur-représentation des catégories C (80 %) et une sous-représentation des agents de catégorie A (9 %). En 2020, le poids des catégories A (13 %) et B (9 %) s'inverse, et celui des catégorie C diminue également (78 %).

En 2019, les emplois permanents sont occupés à 80 % par des fonctionnaires et à 20 % par des contractuels, ce qui est la proportion généralement constatée.

### 4.3 Le temps de travail conforme à la réglementation

Le temps de travail annuel dans la fonction publique est fixé à 1 607 heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>20</sup>, compte tenu de la prise en compte de la journée de solidarité, (7 heures) auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Par exception, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité.<sup>21</sup>

L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, oblige les collectivités à porter le temps de travail à 35 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Des régimes dérogatoires liés aux sujétions des postes sont toutefois toujours possibles<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique de l'État (FPE), rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a instauré une journée de solidarité, le dispositif de mise en œuvre étant modifié par la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008.

<sup>21</sup> Article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, créant l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>22</sup> Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.



#### 4.3.1 La durée légale annuelle du travail est respectée

Par délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2021 prise après avis du comité technique paritaire, la commune a fixé la durée annuelle du travail à 1 607 heures, avec une durée hebdomadaire de travail de 38 heures compensée par 18 jours ARTT, et 25 jours de congés annuels. Par cette délibération prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, la commune se met en conformité avec les textes.

Cette délibération abroge la précédente du 4 décembre 2001, prise en application de la loi du 3 janvier 2001, qui portait la durée annuelle du travail à 1 564,39 heures, avec une durée hebdomadaire de travail de 36,5 heures et 36 jours de congé annuels.

Par délibération du 18 février 2010, la commune définit les modalités d'octroi d'autorisations d'absence au bénéfice des agents titulaires, non titulaires et stagiaires, en cas de mariage ou de pacs, de décès d'un parent, de maladie d'un enfant ou de très grave maladie d'un parent, sur production de justificatifs. Les durées et les modalités d'autorisation sont conformes à la réglementation.

Jusqu'en 2021, la commune octroyait une journée de congé pour la journée internationale des droits des femmes, sans fondement légal ni délibération, aujourd'hui supprimée.

**Tableau n° 20 : Régime annuel du temps de travail**

Jours calendaires (a)	365
Nombre de samedi et dimanche (b)	104
Nombre de jours de congés annuels accordés par la commune (hors jours de fractionnement)	25
Nombre de jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne) (d)	8
Jours de congés supplémentaires en plus des congés légaux €	0
Nombre de jours travaillés (f)	228
Heures de travail par semaine (g)	35
Semaines travaillées (h)	45,6
Mise en place de la journée solidarité (7 heures)	7
<b>Durée annuelle du temps de travail sans prise en compte des jours de fractionnement (i)</b>	1 603
Arrondi dans le calcul réglementaire des 1 607 h	4
<b>Durée annuelle du temps de travail</b>	1 607

Source : CRC, d'après les éléments transmis par la commune

#### 4.3.2 Des heures supplémentaires rémunérées qui sont stables et inférieures à la moyenne

Sur la période, le volume d'heures supplémentaires rémunérées (IHTS) de la commune est compris entre 9 000 et 12 000 heures et représente un montant d'environ 200 000 € par an.

**Tableau n° 21 : Heures supplémentaires et complémentaires sur la période pour l'ensemble des agents à temps complets, titulaires et non titulaires**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Volume (heures)	9 335,55	11 087,11	11 422,44	11 791,84	10 231,64	9 408,43
Nb. agents concernés	149	194	191	189	167	162
Coût	168 506,05	198 303,99	209 639,21	211 868,97	179 943,87	163 119,29
Coût moyen par agent	1 130,91	1 022,19	1 097,59	1 121,00	1 077,51	1 006,91

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Ce volume et ce coût ne sont pas supérieurs à ceux généralement constatés en petite couronne<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Source : centre interdépartemental de gestion de la petite couronne.

On constate que, sur la période, 41 agents effectuent un nombre d'heures supplémentaires identique chaque mois durant plusieurs années. Si cette pratique ne concerne que peu d'agents, elle est un complément de rémunération déguisé et ne saurait être maintenue. En ce qui concerne les agents, pour lesquels cette situation résulte d'un lissage des pics d'activités saisonniers, la chambre invite la commune à établir des cycles de travail conformes à la réalité du travail des agents.

**Tableau n° 22 : Nombre d'agents par service et par exercice effectuant chaque mois le même nombre d'heures supplémentaires, sur un ou plusieurs exercices**

Service	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
ASSURANCES	1						1
CLUB PRÉ ADO	3	1					4
CMS ADMINISTRATIF	1						1
CRÈCHE DES PERVENCHES			1	1	1	1	4
DIRECTION PETITE ENFANCE				1	1		2
JEUNESSE		1				1	2
MOYENS GÉNÉRAUX			1	1	1	1	4
POLE GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE		2	2				4
PÔLE SOINS				1	1	1	3
POPULATION		1	2	2	1		6
SECRÉTARIAT ÉLUS	1	1	1				3
SECTEUR ANIMATION	1	1					2
SPORT GYMNASES POLYVALENTS	1		1	1	1	1	5
Total général	8	7	8	7	6	5	41

Source : CRC, d'après les données de paie de la commune

Les délibérations concernant les astreintes sont conformes à la réglementation et à la pratique de la commune.

#### **4.3.3 L'absentéisme en diminution malgré des données peu analysées par la commune.**

En 2019, le taux moyen d'absentéisme global dans les collectivités de plus de 50 agents de la petite couronne<sup>24</sup> est de 8,5 % (9,8 % pour les fonctionnaires, 3,7 % pour les contractuels sur emploi permanent et 0,9 % pour les contractuels non permanents).

À Fontenay-aux-Roses, il est au 31 décembre 2019 de 9,11 % (soit 9,96 % pour les fonctionnaires et 5,62 % pour les contractuels permanents), légèrement supérieur aux taux de référence. Au 31 décembre 2020, il est de 8,07 %, contre 8,6 % pour le taux de référence.

Dans les collectivités de la petite couronne, le taux d'absentéisme dit « compressible », pour maladie ordinaire et accidents de travail, est en 2019 de 5,1 % pour les agents permanents (5,7 % pour les fonctionnaires, 2,5 % pour les agents non titulaires sur emploi permanent et 0,7 % pour les contractuels non permanents). À Fontenay-aux-Roses, il est de 4,83 %, soit en deçà des taux de référence. Au 31 décembre 2020, il est néanmoins de 6,61 %, compte tenu d'une augmentation des absences pour maladie ordinaire, contre 4,9 % pour le taux de référence. Cette augmentation, probablement conjoncturelle, doit tout de même faire l'objet d'une attention particulière des services.

En moyenne, dans les collectivités de la petite couronne au 31 décembre 2019, 32,7 jours d'absence pour motif médical sont dénombrés et 63 jours pour les accidents de travail.

<sup>24</sup> Bilan social centre interdépartemental de gestion (CIG) petite couronne de 2019.

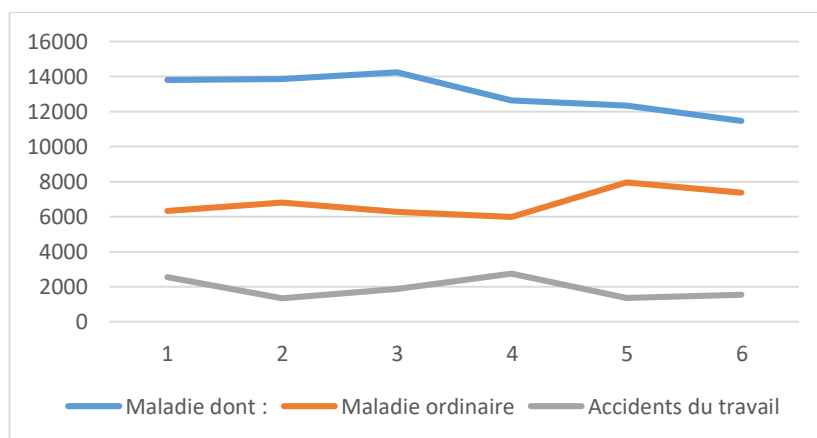
À Fontenay-aux-Roses, ce nombre est respectivement par fonctionnaire de 28,8 jours et de 55 jours, soit en deçà des nombres de référence.

**Tableau n° 23 : Répartition des absences pour maladie et accident de travail**

Nombre de jours d'absence titulaires et non titulaires	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution en %
Maladie dont :	13 800	13 667	14 249	12 634	12 345	11 476	- 11
<i>maladie ordinaire</i>	6 327	6 819	6 272	5 986	7 956	7 375	26
<i>Longue maladie, MLD<sup>25</sup>, grave maladie</i>	3 545	4 567	5 279	3 303	2 575	2 190	- 27
<i>maladie professionnelle</i>	1 368	933	814	601	448	358	- 67
Accidents de travail dont :	2 560	1 349	1 885	2 745	1 366	1 553	- 39
<i>accident de service</i>	2 498	1 257	1 685	2 621	1 337	1 137	- 46
<i>accident de trajet</i>	62	92	200	124	29	416	- 53
TOTAL	16 360	15 016	16 134	15 379	13 711	13 029	

Source : données transmises par la commune

**Graphique n° 6 : Répartition des absences pour maladie et accident de travail**



Source : données transmises par la commune

Le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire baisse de 2017 à 2019, avant de croître assez significativement dès 2019. La baisse des longues maladies est compensée par la hausse des maladies ordinaires, sans que la commune impute cette situation à des longues maladies requalifiées en maladie ordinaire, à l'issue des délais maximums légaux fixés pour bénéficier de ce statut. La commune impute la hausse du nombre de maladies ordinaires en 2020 et 2021, à la comptabilisation des autorisations d'absences pour Covid en maladie ordinaire, à défaut d'une nomenclature spécifique. La commune n'explique pas non plus la baisse significative du nombre d'accidents du travail, qui semble corrélée à la hausse des maladies ordinaires en 2020.

*In fine*, la chambre constate que si l'absentéisme compressible n'est pas un sujet problématique pour la commune, le pôle RH n'analyse pas ces données, et ne peut expliquer leurs évolutions, témoignant là encore d'un pilotage approximatif des dépenses de personnel.

<sup>25</sup> Maladie longue durée.

#### **4.4 La formation : une situation dégradée en l'absence prolongée d'un responsable**

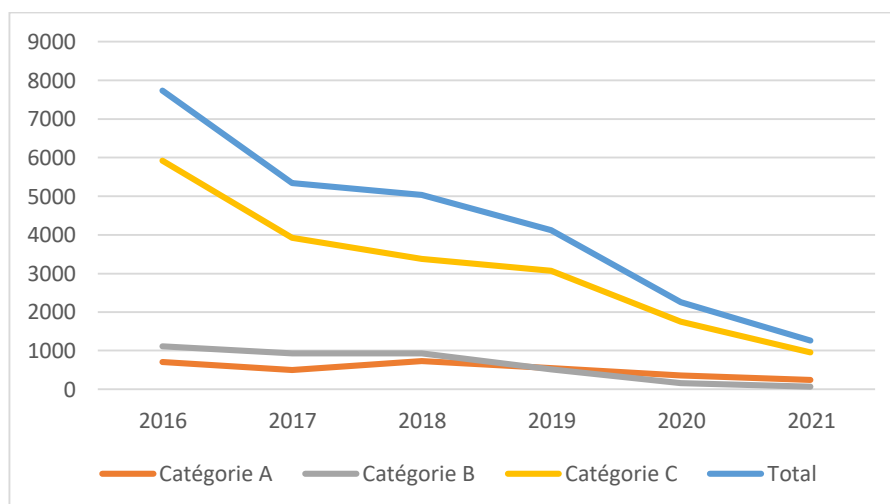
Compte tenu de leur impact sur le fonctionnement des collectivités locales, les règles relatives à la formation des personnels dans la fonction publique territoriale sont fixées par le législateur. L'objectif de ces dispositions est de garantir une formation adaptée aux besoins des agents et aux attentes des employeurs locaux.

Le statut général de la fonction publique territoriale pose le principe d'un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie, reconnu à tous les fonctionnaires territoriaux.

La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984<sup>26</sup>, modifiée en profondeur par la loi du 19 février 2007<sup>27</sup>, détermine les différents types de formation offerts aux agents territoriaux. Elle distingue, d'une part, les formations statutaires obligatoires qui interviennent en début de carrière, ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et, d'autre part, les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

Sur la période, l'évolution du volume d'heures de formation diminue fortement :

**Graphique n° 7 : Évolution du volume d'heures de formation par catégorie d'agents**



Source : données transmises par la commune

Selon les données fournies par la commune, pour l'ensemble des agents, toutes catégories confondues, le volume d'heures décroît depuis 2016, et de manière plus significative encore en 2020 et en 2021.

La commune a transmis un plan de formation adopté par délibération du 7 juin 2017. Sur la période contrôlée, aucun autre plan de formation n'a été produit, la commune indiquant que l'absence d'un directeur des ressources humaines, et, sur les deux dernières années, d'un responsable de la formation, a conduit à surseoir à la création d'un plan de formation. La commune souhaite relancer la mise en place d'un plan de formation pluriannuel. Elle dispose cependant d'un plan de formation pour les élus, adopté par délibération du 10 juillet 2020.

Contrairement à ce qui est constaté dans les collectivités de la petite couronne, la part des jours de formation dispensés par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) rapportés au total des journées de formation est faible (39 % contre 55 % en petite couronne), mais ils pèsent tout de même proportionnellement plus sur le budget de la commune. Ainsi, 67 % des dépenses de formation sont consacrées à celles qui sont dispensées par le CNFPT. Par ailleurs, la commune ne recourt pas à la formation organisée en interne (dispensée par du personnel communal), hormis celle dispensée par un policier municipal au maniement des armes.

<sup>26</sup> Loi relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

<sup>27</sup> Loi relative à la fonction publique territoriale.

Le domaine de la formation a été fortement délaissé par la commune depuis 2016, et, bien que faisant partie des priorités identifiées lors de la nouvelle organisation du service RH en 2020, s'est encore plus dégradé depuis. Aucune formation organisée en interne n'est réellement proposée, bien que ce type de formation puisse constituer un levier important, dans l'évolution des carrières des agents au sein de la commune.

Consciente de ces lacunes, la commune a recruté au 1<sup>er</sup> décembre 2022 une chargée de mission « recrutement et formation », ayant pour objectif de travailler sur le plan de formation 2023. De plus, un programme de formation négocié avec le CNFPT a été établi pour 2023, et 40 agents ont été formés fin 2022 au secourisme.

<b>Recommandation performance 2 : Délibérer pour créer un plan de formation pluriannuel et le mettre en œuvre</b>
---

## **4.5 Le régime indemnitaire globalement conforme à la réglementation**

### **4.5.1 La mise en place échelonnée du Rifseep**

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié créant un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) dans la fonction publique de l'État, prévoit une transposition progressive de ce régime à la fonction publique territoriale, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ce régime indemnitaire remplace la plupart des primes et indemnités existantes.

L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) est fondée sur le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions occupées. Elle est fondée sur l'appartenance à un groupe de fonctions, par cadre d'emplois ; chaque emploi ou cadre d'emplois est réparti entre différents groupes de fonctions, au vu de critères professionnels tenant compte des fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception, de la technicité, de l'expertise, de l'expérience ou de la qualification nécessaire à l'exercice des fonctions, enfin des sujétions particulières ou du degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel. Le complément indemnitaire est lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

Le Rifseep et le complément indemnitaire annuel (CIA) ont été progressivement mis en place par trois délibérations prises après avis du comité technique paritaire (CTP) (voir tableau synthétique en annexe n° 4), pour l'ensemble des filières hormis celle de la police municipale :

- la délibération du 28 mai 2018 prenant effet au 1<sup>er</sup> juin 2018, concerne les filières administrative, technique, médico-sociale, sportive et d'animation ;
- la délibération du 20 mai 2019 prenant effet au 1<sup>er</sup> juin 2019, s'applique à la filière culturelle et la filière médico-sociale pour les médecins ;
- la délibération du 26 novembre 2020 prenant effet au 1<sup>er</sup> décembre 2020, complète le dispositif pour les emplois encore non couverts dans les filières technique, sociale et médico-sociale.

Auparavant, le régime indemnitaire de la commune résultait de la délibération du 17 mai 2006 revalorisant le régime indemnitaire, de celle du 15 mai 2008 versant l'IFTS à certains personnels communaux et enfin de celle du 1<sup>er</sup> juillet 2014 mettant en place la prime de fonction et de résultats.

Le régime indemnitaire de la police municipale est défini par les délibérations du 17 mai 2006, du 20 mai 2019 et du 17 juin 2019.

Après examen des données de paye de la commune il n'apparaît pas que des indemnités exclusives du Rifseep demeurent.

La mise en place du Rifseep a conduit à une augmentation significative du régime indemnitaire du personnel titulaire entre 2016 et 2020, qui se stabilise avec la fin de la montée en charge du nouveau régime.

**Tableau n° 24 : L'évolution de la rémunération du personnel titulaire et non titulaire**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (en %)	total	Variation entre 2016 et 2021 (en %)
Rémunération principale	6,80	7,11	7,19	7,32	7,46	7,41	1,7	43,30	8,9
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	1,64	1,82	2,01	2,17	2,36	2,32	7,2	12,30	41,5
+ Autres indemnités	0,43	0,45	0,44	0,45	0,45	0,45	1,0	2,67	5,0
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>8,87</b>	<b>9,38</b>	<b>9,64</b>	<b>9,93</b>	<b>10,27</b>	<b>10,18</b>	<b>2,8</b>	<b>58,27</b>	<b>14,8</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Enfin, l'examen des délibérations instituant le Rifseep fait ressortir que la commune a bien respecté le principe de parité avec la fonction publique d'État.

#### **4.6 L'examen des dossiers des personnels non-titulaires de catégorie A ne fait pas ressortir d'anomalies particulières mais certaines pièces sont manquantes**

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 stipule que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Toutefois, les collectivités peuvent recruter des agents non titulaires sur des emplois permanents, sur la base des articles 3, 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Au 31 décembre 2019, la commune employait 86 agents contractuels sur un emploi permanent, pour un effectif total de 441 agents sur emploi permanent. La part des agents contractuels dans l'effectif par rapport aux emplois permanent est de 19 %, contre 21 % pour les communes de la petite couronne employant entre 500 et 1 000 agents. A la même date, la commune employait 146 contractuels sur emploi non permanent, sur un effectif total de 581 agents. La part des agents contractuels dans l'effectif total est de 25 %, soit le même ratio que celui des communes de la petite couronne employant entre 500 et 1 000 agents.

Le contrôle d'un échantillon d'une dizaine de dossiers a révélé que les recrutements sont effectués dans les règles, les délais de publication ainsi que le fondement du recrutement respectés. Les recrutements ont été réalisés sur le fondement des articles 3-3 (absence d'un fonctionnaire pouvant être recruté) et 3-2 (vacance temporaire d'un emploi) de la loi du 26 janvier 1984, désormais codifiés dans le code général de la fonction publique.

Toutefois, il ressort de l'examen des dossiers que les déclarations de vacances n'y figurent pas, et que les entretiens d'évaluation n'ont pas été réalisés chaque année, ou que leurs comptes-rendus ne sont pas systématiquement versés au dossier des agents. La chambre invite la commune à être plus rigoureuse dans le suivi et l'exécution des entretiens d'évaluation de ses agents, et à verser systématiquement aux dossiers de recrutement les déclarations préalables de vacances de postes. La commune indique que pour améliorer ce point, 36 encadrants seront formés via le CNFPT sur la conduite de l'entretien professionnel. Elle a également transmis des notes internes annuelles depuis 2016, relatives à la tenue des entretiens professionnels qui démontrent sa mobilisation sur ce sujet ; elle reconnaît toutefois que les services n'ont pas toujours bien appliqué ces directives.

#### **4.7 Un emploi fonctionnel irrégulièrement occupé durant cinq ans par un non-titulaire**

La chambre a constaté des discordances entre les annexes au compte administratif, et le tableau des emplois communiqué par la commune. L'analyse se fonde sur l'examen des bulletins de paye et des contrats de recrutement.

Sur la période contrôlée, la commune a recruté de trois à cinq emplois fonctionnels (un directeur général des services, deux ou trois directeurs généraux adjoints selon les exercices et un directeur général des services techniques).

Par délibération du 15 février 1988, un poste de secrétaire général a été créé (ancienne dénomination de DGS), ainsi qu'un poste de secrétaire général adjoint<sup>28</sup> (ancienne dénomination de DGA). Un poste supplémentaire de SGA a été créé par délibération du 10 décembre 1990, chargé plus particulièrement de mettre en place le développement social de quartier.

Par délibération du 4 décembre 2001, un « troisième poste » de directeur général adjoint des services (DGAS) a été créé, sans que la délibération ne mentionne le grade correspondant à l'emploi créé, la durée de travail et la date de création.

Par délibération du 26 mars 1990, la commune a créé un poste d'ingénieur en chef, afin d'intégrer le directeur des services techniques (DST) dans le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux.

Conformément à l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, les emplois de directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques ont été pourvus par voie de détachement.

Toutefois, un agent non titulaire a occupé les fonctions de DGA depuis 2016, et ce jusqu'en 2021, mais la commune précise qu'il n'a pas été recruté en qualité de DGA, mais pour faire office de DGA. C'est la raison pour laquelle tant l'annexe du compte administratif que le tableau des emplois ne le comptabilisent pas comme un troisième DGA.

Or, bien que ne percevant pas les indemnités réservées aux seuls emplois fonctionnels, il percevait des rémunérations largement supérieures à celles perçues par les deux autres agents recrutés sur un emploi de DGA. Vis-à-vis des interlocuteurs extérieurs, et ainsi qu'il ressort des différents organigrammes, cet agent était présenté comme un DGA.

La chambre rappelle qu'en vertu de l'article L. 343-1 du code général de la fonction publique, il n'est pas légal pour une commune de moins de 40 000 habitants (80 000 habitants avant la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019) de recruter un agent-non titulaire sur un poste d'emploi fonctionnel.

#### **4.8 Le service de la communication doit être hiérarchiquement dépendant de la direction générale et non du cabinet**

Les communes de 20 à 40 000 habitants peuvent recruter au maximum deux collaborateurs de cabinet. Sur la période contrôlée, le nombre de collaborateurs de la commune est régulier, deux collaborateurs de cabinet ayant été simultanément employés, pour un total de 5 collaborateurs, sur la période contrôlée.

---

<sup>28</sup> Secrétaire général adjoint

Le cabinet du maire entretient des relations étroites avec deux services communaux selon l'organigramme de septembre 2021 (cf. annexe n° 3) :

- le service de la communication, dont il assure la responsabilité hiérarchique ;
- la police municipale, dont le responsable rend compte de la mise en œuvre des missions directement au maire<sup>29</sup>.

S'il est usuel que le cabinet d'un maire soit particulièrement investi dans les domaines considérés comme stratégiques par l'exécutif communal, le positionnement du service de la communication mérite une attention particulière, dans la mesure où le lien hiérarchique formel pourrait entraîner la requalification en « collaborateurs de cabinet » de certains agents de ce service. Au vu de la composition actuelle du cabinet, toute requalification entraînerait une irrégularité, par dépassement des effectifs légalement autorisés et des incohérences entre les tâches réalisées et les modalités de recrutement.

La directrice de la communication est placée sous l'autorité directe<sup>30</sup> et effective<sup>31</sup> de la directrice adjointe de cabinet. Cette dernière porte le titre de « directrice adjointe de cabinet et de la communication ». Ce qui pourrait signifier qu'il existe deux services distincts, le cabinet, d'une part, et la direction de la communication, d'autre part. Il s'avère que la réglementation ne permet pas le cumul de fonctions de collaborateurs de cabinet et d'agents de droit commun<sup>32</sup>. Pour lever toute ambiguïté, il conviendrait que l'ensemble des agents qui n'avaient pas le statut de collaborateurs de cabinet soient soumis hiérarchiquement au DGS. La commune indique que cela a été fait lors du comité technique du 29 novembre 2022.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les grands indicateurs chiffrés de la gestion des ressources humaines ne font pas ressortir de dérives majeures, à l'exception de la formation, mais certaines pratiques doivent être mises en conformité, les lignes directrices de gestion doivent être complétées, et tout nouvel emploi fonctionnel doit être pourvu uniquement par un titulaire. Le recours aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires doit être strictement limité aux heures réellement réalisées et ne pas servir de complément de rémunération. Le fort déficit de formation ne peut perdurer. Globalement, la chambre constate un manque d'analyse et de fiabilité des données relatives aux ressources humaines et un défaut de pilotage de la masse salariale, ce qui est dommageable même si celle-ci augmente peu.*

---

## **5 UN SERVICE DE LA COMMANDE PUBLIQUE PERFORMANT MAIS UNE PART DES ACHATS HORS MARCHÉ ENCORE TROP IMPORTANTE**

### **5.1 Le service de la commande publique bien organisé et renforcé en fin de période**

L'organigramme des services de la commune a connu plusieurs évolutions au cours de la période sous revue. Jusqu'en 2015, le service de la commande publique était intégré à la direction des affaires juridiques et de la commande publique, avant que ne soit créée une direction de la commande publique (DCP), indépendante des affaires juridiques mais rattachée directement à la direction générale adjointe « ressources ».

---

<sup>29</sup> Conformément aux articles L. 511-1 et R. 515-5 du code de la sécurité intérieure, et L. 2212-5 du CGCT.

<sup>30</sup> Organigramme en annexe n° 3.

<sup>31</sup> Fiches d'évaluation des deux dernières années.

<sup>32</sup> Article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.



Composée alors de trois agents, outre la rédaction et la passation des marchés publics et contrats de concession, le service suivait l'exécution des marchés et pilotait des projets transversaux, en gestion directe. Il s'occupait des montages complexes à la demande de la direction, gérait plusieurs marchés (achats de fournitures, mobilier, parc des copieurs, fontaines à eau / machines à café, etc.), et enfin assurait la veille jurisprudentielle sur les marchés publics.

En 2018, des missions complémentaires liées à l'intercommunalité et aux partenariats stratégiques ont étendu le périmètre du service. Depuis 2021, la DCP sous l'autorité d'une directrice du pôle « pilotage et moyens », se compose d'une directrice de la commande publique et des subventions, d'une responsable de la commande publique et d'un gestionnaire des achats, soit un effectif de trois personnes auquel s'ajoute la directrice de pôle.

Par cette nouvelle organisation, la commune souhaite formaliser une politique d'achat et de commande publique, en assurant un contrôle de gestion interne pour rationaliser les achats et contrôler les dépenses et, dans le cadre des marchés publics, apporter son aide aux services opérationnels pour évaluer leurs besoins.

Sur la période 2016-2021, la commune a passé 228 marchés, dont 54 en procédure formalisée, ce qui est relativement élevé pour une commune de cette taille et, au regard de la bonne tenue des dossiers de marchés, révèle une bonne performance du service. Seul un référé précontractuel a été introduit sur la période. En revanche, sur la période la commune recense 29 lots infructueux et déclarés sans suite.

La chambre a analysé la passation d'un échantillon de 12 marchés de nature hétérogène (travaux, fournitures de biens ou de services, en procédure formalisée ou en MAPA<sup>33</sup>), et aux montants importants, l'objectif étant d'apprécier la tenue des dossiers de marchés, mais également le respect des procédures de passation. La chambre a constaté la bonne tenue des dossiers de marchés (dématérialisés), bien structurés, contenant l'ensemble des pièces nécessaires, à l'exception des procès-verbaux de commission d'appel d'offres, qui sont contenus dans un dossier à part et qui ont été transmis. Pour chaque marché en cours, le dossier se décline en trois répertoires : procédure ; dossier définitif ; exécution.

De plus, les étapes de la procédure et les délais de notification sont bien respectés, et aucun des avenants éventuels ne remet en cause l'équilibre du contrat initial. Dans le cas des procédures formalisées, les critères sont clairement pondérés, et les rapports d'analyse des offres solidement étayés et détaillés.

## **5.2 La politique des achats non encore formalisée mais recentralisée et en cours de rationalisation**

La commune dispose d'un guide de la commande publique élaboré en 2015, mais ce dernier n'est pas mis à jour, ce qui témoigne du caractère peu opérationnel de l'outil et de sa faible appropriation par les services.

La commune souligne que jusqu'ici elle n'a pas formalisé une politique d'achat et de la commande publique, et l'explique pour deux raisons : d'une part du fait de l'effectif restreint du service de la commande publique, composé de deux cadres et d'une assistante, qui traitaient en priorité de l'application et de la transposition des changements législatifs successifs (directives de l'Union européenne, ordonnances marché et concession, les nouveaux CCAG<sup>34</sup>, etc...), et d'autre part, en raison du déploiement de la dématérialisation, pour laquelle la commune s'est dotée d'un profil acheteur et d'un logiciel, dont le déploiement et l'appropriation se sont révélés chronophages.

---

<sup>33</sup> Marché à procédure adaptée.

<sup>34</sup> Cahier des clauses administratives générales.

Puis en 2019, après une réflexion en interne sur sa politique des achats, la commune a conclu que la mise en place d'une nomenclature et d'une cartographie des achats, n'étaient pas adaptées à la strate à laquelle elle appartenait, et qu'elle ne disposait pas des moyens humains nécessaires. Cependant, elle avait décidé de mettre en place un contrôle de gestion interne pour rationaliser les achats et contrôler les dépenses.

En raison des difficultés internes liées à la crise sanitaire, ce projet n'a pu se matérialiser et devait être relancé durant l'année 2022. À cette fin, un poste, en contrat d'apprentissage, de contrôleur de gestion rattaché au service fait l'objet d'une fiche de poste en cours d'élaboration.

Depuis 2021, la commune indique que le service centralise les achats auparavant dispersés dans les services (mobilier, fournitures administratives, copieurs, etc.), mais offre également un soutien renforcé aux services opérationnels dans le cadre de la définition des besoins, puis en rationalisant le montage des marchés pour les rendre économiquement plus attractifs, enfin en négociant lorsque la forme du marché le permet.

La chambre a consulté le réseau interne de la commune et a constaté la mise à disposition riche, structurée et accessible d'une documentation élaborée par le service de la commande publique à destination des services.

### **5.3 Le contrôle interne est structuré mais le suivi des achats de moins de 40 000 € est insuffisant**

En ce qui concerne le contrôle interne centralisé des achats, et le respect des seuils de procédure, le service dispose d'un profil acheteur sur le site [www.marchés-publics.info](http://www.marchés-publics.info). Cette plateforme aide au respect des seuils, et permet également de publier les marchés de la commune sur deux supports, le bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et « Les Échos ».

Par ailleurs, le service utilise un outil informatique d'aide à la rédaction des pièces des marchés. Cependant la commune indique n'utiliser que le module « passation » de cet outil, car le service n'est pas totalement satisfait de sa performance et s'interroge sur la pérennité du contrat.

De même, les engagements de crédits et les bons de commandes sont validés au préalable par le service de la commande publique qui centralise donc la finalisation des achats effectués par les services. Il gère également de manière centralisée plusieurs marchés de fournitures tels que celui des copieurs, du mobilier, du petit équipement, des fournitures administratives, etc. Dans ces cas précis, afin de s'assurer du calcul des seuils par famille homogène de produits, les services recensent leurs besoins dans un outil Excel, afin que le service de la commande publique puisse regrouper l'ensemble des besoins par famille d'achats pour ensuite lancer les marchés.

Concernant le suivi du reste des achats en dessous du seuil de 40 000 € HT, pour s'assurer du respect des seuils et de la sécurité juridique des contrats, le service de la commande publique assure qu'il procède d'une part à une relecture systématique des petits contrats (de gré à gré ou avec le système des trois devis), et d'autre part qu'un contrôle systématique des bons de commande et des engagements est effectué via l'application CIRIL. Cependant, aucun outil n'a été développé par le service pour analyser les achats effectués les années précédentes, afin par exemple, de déterminer si des familles d'achats pourraient être identifiées et faire l'objet de marchés à l'avenir.

#### 5.4 Une part des achats « hors marché » encore trop importante

La chambre utilise l'expression courante « hors marché » pour désigner tous les achats, qui ne nécessitent pas de procéder à une mise en concurrence publique spécifique, ni de recourir à une procédure formalisée telles que celles prévues par le code de la commande publique. Ces achats peuvent tout à fait être réguliers dans les cas prévus par le code sus visé, notamment lorsque le volume des achats est faible par exemple. À l'inverse, le terme de « marché » vise les achats qui doivent faire l'objet d'une publicité adaptée ou d'une procédure définie par le code, et reprise par le guide de la commande publique de la commune. Au regard de ces règles, le terme de « marché » renvoie aux achats supérieurs à 40 000 € HT au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (et 25 000 € HT antérieurement), qui doivent être identifiés comme tels dans le fichier des mandats de la commune.

La part des achats « hors marché » représente entre 14 % et 18 % des dépenses de la commune. Elle est plus importante pour les dépenses de fonctionnement et atteint 22 % en moyenne. Elle diminue sur l'année 2021 pour atteindre 18 %.

**Tableau n° 25 : Part des achats « hors marché » sur la période (en M€)**

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonctionnement	<b>Total chapitre 011</b>	15,34	15,09	15,80	15,03	16,66	17,05
	Dont achats soumis à concurrence	5,21	5,34	5,76	6,11	6,01	6,09
	<b>Achats hors marché</b>	<b>1,20</b>	<b>1,05</b>	<b>1,31</b>	<b>1,33</b>	<b>1,36</b>	<b>1,12</b>
	Achats dans le cadre de marchés	4,01	4,29	4,45	4,78	4,65	4,96
	Part des achats réalisés hors marché (en %)	23,06	19,65	22,73	21,78	22,61	18,43
Investissement	Total des achats en section d'investissement	5,33	6,47	7,07	11,87	9,25	8,06
	Dont achats soumis à concurrence	5,06	6,89	7,19	10,99	8,16	7,93
	<b>Achats hors marchés</b>	<b>0,53</b>	<b>0,72</b>	<b>0,94</b>	<b>0,89</b>	<b>0,67</b>	<b>0,89</b>
	Achats effectués dans le cadre de marchés	4,54	6,17	6,24	10,10	7,49	7,03
	Part des achats réalisés hors procédure formalisée (en %)	10,40	10,41	13,11	8,13	8,19	11,27
<b>Part globale des achats réalisés hors marché (en %)</b>		<b>17</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>14</b>

Source : CRC, d'après le fichier des mandats transmis par la commune, après retraitement des mandats qui par leur nature, ne sont pas soumis aux règles de la commande publique (groupement de commandes, impositions, caisses, mandats entre entités publiques etc.)

Cette proportion reste élevée et doit être reliée à l'absence de nomenclature des achats.

La mise en place d'une nomenclature des achats, même simplifiée, permettrait d'identifier plus finement les achats homogènes, et ainsi de diminuer la part du « hors marché ». Au-delà des enjeux de régularité, il s'agit également de diminuer les dépenses, en fonctionnement notamment. En l'absence d'une nomenclature des achats, la chambre n'est pas en mesure d'estimer la part des achats de même type qui aurait pu faire l'objet d'un marché ; elle relève toutefois plusieurs achats qui concernent le même bénéficiaire et dépassent le seuil de 40 000 € sur un seul exercice<sup>35</sup> :

<sup>35</sup> La chambre rappelle que le calcul du seuil de 40 000€ est à effectuer sur les achats effectués durant 3 exercices.

- l'entreprise « LFC Avon services » a perçu en commandes « hors marché » sur la période 230 000 € (dont 47 866 € en 2018 et 97 778 € en 2021), pour des achats et du remplacement de pièces. Elle est également titulaire sur la période de plusieurs marchés, pour des commandes en apparence similaires ;
- en 2021, la société « AZUL » a facturé plusieurs prestations similaires (remise en état de crèches) pour un montant total de 46 000 € « hors marché » ;
- en 2019, la société « Voltige Sécurité Privée » a facturé 62 000 € de prestations de même type (sécurisation d'événements), également « hors marché ».

En réponse à ces éléments, la commune a indiqué avoir remédié à ces trois situations citées à titre d'exemple. Cela ne remet toutefois pas en question la nécessité de développer des procédures, permettant d'améliorer significativement la computation des seuils.

**Recommandation performance 3 : Réduire la part des achats « hors marché » par une meilleure identification des achats de même type.**

## **5.5 La passation et l'exécution des marchés font l'objet de procédures de suivi simples mais systématiques et régulières**

Le service de la commande publique coordonne le lancement et la gestion des marchés avec tous les services de la commune. Afin de permettre à ces derniers de mieux appréhender leur rôle, mais aussi d'éviter d'éventuels dysfonctionnements, en termes de calendrier des procédures par exemple, le service de la commande publique envoie systématiquement pour chaque marché un calendrier (voir exemple) qui précise les dates clés de la procédure et le rôle de chaque service.

Par ailleurs, une note d'actualité mensuelle émanant du service de la commande publique destinée à la direction générale et à l' élu de secteur, permet à ces derniers de suivre l'évolution des marchés. De même, la direction générale des services effectue un point hebdomadaire avec le service de la commande publique et la direction des services techniques, pour traiter de l'ensemble des marchés du pôle en cours de passation ou d'exécution.

Ce suivi régulier est également effectué pour les délégations de service public (DSP). À titre d'exemple, la délégation pour l'exploitation de la halle aux comestibles, bien suivie par la commune, a fait l'objet d'une reprise en régie par la commune en novembre 2022 soit au cours de l'instruction. Cette dernière avait en effet constaté, aidée en cela par une assistance à maîtrise d'ouvrage, que le délégataire ne remplissait pas toutes ses obligations contractuelles et que le coût de la DSP était trop important. La chambre qui avait instruit ce point confirme le fait que cette DSP était au minimum à réexaminer.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Le service de la commande publique est bien organisé et a été renforcé en fin de période. La tenue des dossiers de marchés et les chantiers engagés démontrent son efficacité et sa compétence. Toutefois, la chambre constate que le montant des dépenses dites « hors marché » pourrait être réduit grâce à une nomenclature des achats ou un outil permettant d'analyser les achats des exercices antérieurs pour déterminer des familles homogènes de produits.*

## **6 L'ACTION DE LA COMMUNE DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT SOCIAL**

Sur son territoire la MGP est chargée des quatre composantes de la compétence « habitat », notamment la politique du logement social et l'écriture du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), document stratégique. Les EPT sont chargés de la gestion quotidienne : ils mettent en œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs. Les offices publics de l'habitat leur sont rattachés depuis 2018. Cependant, le transfert effectif de la politique du logement, une des composantes de la compétence « habitat », est suspendu à l'adoption définitive du plan métropolitain. Ainsi, si le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est en cours de validation, le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) n'a, pour sa part, pas encore été adopté.

Sur le territoire de la MGP, les communes n'ayant pas transféré leur compétence sur le logement social, comme c'est le cas pour Fontenay-aux-Roses, sont donc toujours légitimes à l'exercer. Pour autant, elles n'exercent plus de tutelle sur les offices publics qui, lorsqu'ils existent, sont soit territoriaux, soit départementaux.

De plus, l'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) stipule que les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne, appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, doivent disposer de 25 % de logement sociaux sur leur territoire, rapporté au nombre total de résidences principales, d'ici 2025. Les communes carencées font l'objet de sanctions financières, prononcées par le préfet<sup>36</sup>.

Ces objectifs posent la question des moyens d'actions dont disposent les communes, particulièrement celles de la petite couronne parisienne, sur la part de logements sociaux construits sur leur territoire, communes pour lesquelles l'articulation entre le dispositif SRU et une politique dont elles n'auront bientôt plus la compétence devra être clarifiée.

Un rapport récent de l'USH,<sup>37</sup> « Mieux connaître la demande de logement social pour mieux orienter les politiques publiques », souligne que l'analyse de la demande de logement social s'exprime dans des contextes locaux diversifiés et sur un territoire comportant ses propres caractéristiques d'habitat, de marché, de dynamique économique. »<sup>38</sup>. La connaissance de la demande par la commune, révèle au contraire, que le service du logement d'une commune, en tant qu'interlocuteur quotidien des administrés, est le mieux à même de connaître les situations individuelles problématiques, et permet d'avoir une bonne vision de la demande sur son territoire.

---

<sup>36</sup> Les sanctions prononcées par les préfets à l'encontre des communes carencées ont été alourdies successivement par les lois du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur) et du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>37</sup> Union sociale pour l'habitat, rapport au congrès 2021.

Il existe quatre catégories de logements sociaux, classés en fonction de l'importance de l'aide publique attribuée à leur financement :

#### **Encadré n° 1 : Typologie des logements sociaux**

- les **logements PLAI** (prêt locatif aidé d'intégration), qui sont des logements très sociaux destinés aux personnes les plus en difficultés. Ils peuvent accueillir des ménages dont les ressources sont inférieures de 55 à 60 % au plafond fixé pour bénéficier des logements PLUS. Environ,30 % de la population française peut en bénéficier. Leurs loyers sont les plus bas des logements sociaux ;
- les **logements PLUS** (prêt locatif à usage social) proposent également des loyers plafonnés mais à un niveau un peu plus élevé que celui des PLAI. Ainsi, 65 % de la population est éligible à cette catégorie de logement social ;
- les **logements PLS** (prêt locatif social) sont des logements intermédiaires. Le plafond de ressources exigé est supérieur de 30 % au plafond PLUS. Compte tenu du plafond retenu, 81,4 % de la population peut en bénéficier.
- Le **logement PLI** (prêt locatif intermédiaire), est destiné à être loué à un candidat locataire de classe moyenne. Le loyer est plafonné par décret.

## **6.1 Un cadre et des objectifs locaux définis à des niveaux supra-communaux (département, territoire).**

### **6.1.1 La commune fortement dotée en logements sociaux mais sans office municipal**

Le taux des logements sociaux est établi et notifié par la préfecture au regard des agréments qu'elle a donnés aux bailleurs. Il est calculé aussi en tenant compte des résidences étudiantes, du Crous<sup>39</sup> et des résidences d'hébergement social. Un débat contradictoire est mené annuellement avec la commune, conformément aux dispositions de l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH). La commune dispose d'un nombre important de logement sociaux sur son territoire. Le taux était de presque 44 % en 2021.

**Tableau n° 26 : Taux SRU de la commune**

<b>Années</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Taux SRU au 1 <sup>er</sup> janvier (en %)	43,77	43,19	43,15	42,95	43,46	43,77

*Source : données transmises par la commune*

La commune compte 3 969 logements sociaux (dont 40 % en centre-ville) répartis entre 11 bailleurs, uniformément répartis sur le territoire, bien que quelques grandes résidences existent sur la partie est du territoire (quartiers des Paradis, Scarron et Sorrières).

Selon les chiffres de l'État (demande-logement-social.gouv.fr), la commune compte 4 149 logements sociaux répartis sur 10 bailleurs au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et 4 230 en 2019 pour l'observatoire des territoires. Cet écart s'explique essentiellement par la comptabilisation dans les bases nationales des logements étudiants du Crous, qui ne sont pas comptabilisés par la commune comme logements sociaux. Les autres écarts mineurs ont été identifiés, et relèvent essentiellement d'un problème d'actualisation.

<sup>39</sup> Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris.

**Tableau n° 27 : Évolution détaillée du nombre de logements sociaux**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de logements pour lequel un permis de construire a été accordé	85	115	275	258	4	411
Nombre de logements sociaux pour lequel un permis de construire a été accordé	-	20	-	63	-	82
Nombre de logements sociaux en Véfa <sup>40</sup> pour lequel un permis de construire a été accordé	-	20	-	-	-	82
Nombre de logements sociaux pour lequel un permis de construire a été accordé dans le cadre d'une Zac	-	-	-	-	-	72
Nombre de logements sociaux concernés par des recours engagés contre des permis de construire accordés	-	20	-	38	-	-
Nombre de logements sociaux mis en chantier	-	-	-	-	-	38
Nombre de logements sociaux mis en service	-	-	-	-	20	-
Dont PLAI	-	-	-	-	-	-
Dont PLUS	-	-	-	-	-	-
Dont PLS	-	-	-	-	20	-
Pression immobilière : nombre de demandes de logement en attente/nombre de logements attribués (d'après les données data.gouv)	5,11	4,95	4,8	8,28	5,75	7,36

Source : données transmises par la commune

Le taux SRU important de la commune s'explique en partie par la vente, entre 2009 et 2010, de près de 8 600 logements qui appartenaient à Icade (filiale de la Caisse des dépôts), dont 1 400 étaient situés sur le territoire de Fontenay-aux-Roses. Ces logements, qui n'étaient pas des logements sociaux, mais dont les loyers étaient particulièrement bas, ont été vendus à des bailleurs sociaux, afin d'éviter que les prix n'augmentent brutalement. La plupart sont classés en PLS bien que leur qualité (logements anciens) ne corresponde pas réellement à cette catégorie.

Le bilan et le bien-fondé de cette opération sont très débattus. Elle a eu des conséquences financières négatives certaines sur la commune, estimées à près de 10 M€ par le maire adjoint aux finances en fonctions entre 2014 et 2020, environ 1 M€ de recettes en DMTO, et 10 M€ de pertes de recettes par exonération de taxe foncière pendant 15 ans.

Une importante opération de renouvellement urbain est en cours sur le territoire de la commune, et concerne le quartier des Paradis / Blagis. Ce projet est mené sous forme de Zac, et son dossier de réalisation a été approuvé par le conseil de territoire de l'EPT le 30 mars 2022. Son objectif est de démolir des logements sociaux dégradés et de les remplacer, en introduisant plus de mixité dans ce quartier jusqu'ici exclusivement composé de logements sociaux.

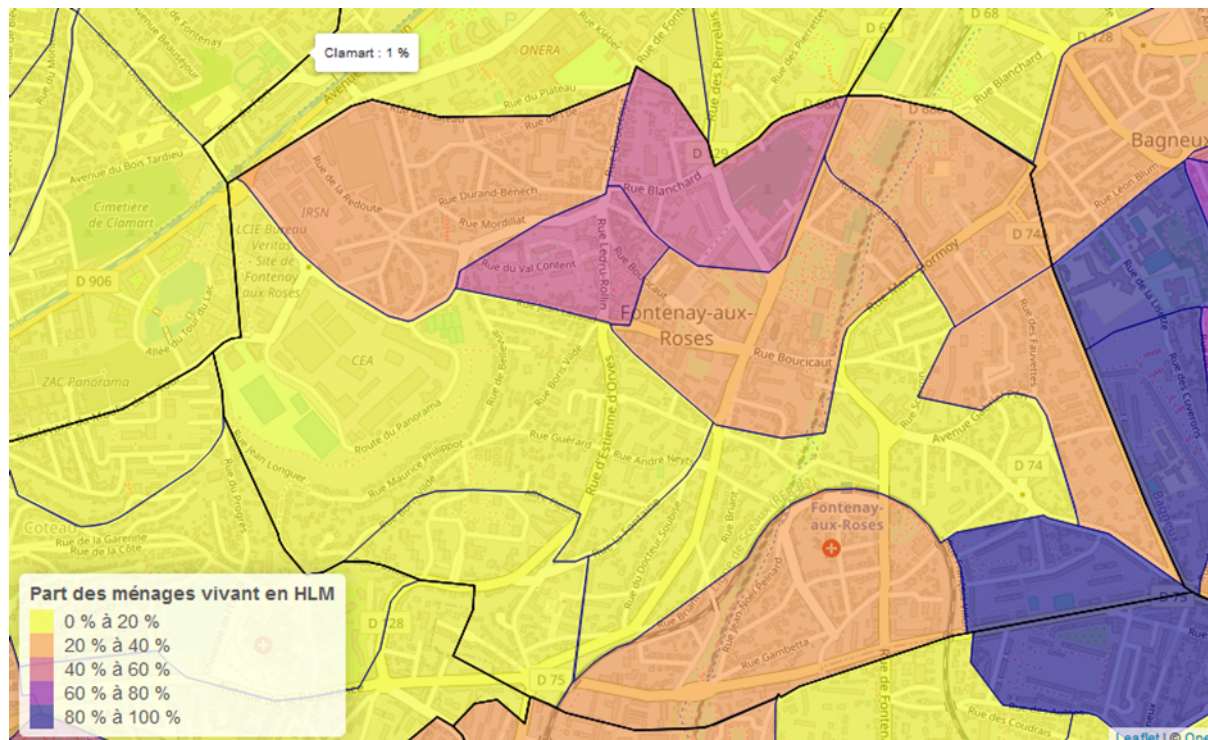
Elle concerne 819 logements appartenant en intégralité au bailleur « Hauts-de-Seine Habitat », et un programme d'équipement urbain ambitieux (crèche, équipements sportifs, et réhabilitation de la maison de quartier), entièrement financé par l'EPT et le bailleur. Ces équipements seront rétrocédés à la commune, qui devra en assurer le fonctionnement.

La commune est impliquée dans le processus de relogement de tous les habitants dans le même quartier. Tous les mois un point d'étape est effectué par les bailleurs, la commune et la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL). Tous les réservataires ont pris des engagements de reloger des habitants.

<sup>40</sup> Vente en l'état futur d'achèvement.

Bien que la commune soit fortement dotée en logements sociaux, elle ne dispose pas d'un office municipal. Elle ne contrôle aucune structure chargée de la gestion ou de la construction de logements sociaux. Par conséquent, son contingent d'attribution est limité à environ 17 par an pour plus de 250 attribués chaque année (Cf. partie 6.1.2.2).

### Carte n° 3 : Répartition des logements sociaux sur le territoire communal



Source : France Stratégie

La commune doit également répondre à des objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, décliné dans le PLH (p. 49). Il s'agit de répondre aux demandes de relogement pour des personnes en situation d'urgence. La commune s'appuie sur plusieurs structures et associations œuvrant pour l'hébergement d'urgence temporaire. Ainsi, elle effectue environ 50 relogements prioritaires par an, dont 25 entrent dans le cadre du droit au logement opposable (Dalo)<sup>41</sup>.

## 6.1.2 Le rôle prépondérant de l'EPT sur le territoire de la commune

### 6.1.2.1 Dans les grandes orientations en matière d'habitat et d'habitat social

L'EPT (« Vallée sud Grand Paris », et auparavant l'EPCI Sud Seine) est compétent en matière de politique de l'habitat depuis 2005. Il est donc l'artisan des documents cadres (PLH, PADD<sup>42</sup>), et l'interlocuteur avec l'État et la MGP sur ces sujets, notamment sur l'élaboration du PMHH.

Le PADD prévoit de répondre aux objectifs de constructions de logements inscrits dans le PLH (axe 1, objectif 4), en favorisant la rénovation des logements existants mais aussi en urbanisant les « dents creuses », et en renforçant la constructibilité le long des principaux axes.

<sup>41</sup> Le Dalo (Droit au logement opposable) permet aux personnes mal logées d'être reconnues prioritaires afin de faire valoir leur droit à un logement ou un hébergement digne. Institué par la loi du 5 mars 2007, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) de 2014 et la loi égalité et citoyenneté de 2017 contiennent des dispositions pour rendre ce droit plus réel.

<sup>42</sup> Projet d'aménagement et de développement durable.



Le PADD insiste également sur la nécessité d'assurer une diversification du parc de logements, en maintenant notamment la part des logements sociaux à son niveau actuel, tout en assurant leur meilleure répartition territoriale (axe 1 objectif 5). La construction de formes urbaines intermédiaires doit également permettre d'assurer une meilleure transition entre les ensembles collectifs et l'habitat individuel (axe 1 objectif 3). Les nouveaux logements doivent participer à la transition écologique avec une efficacité énergétique accrue (axe 2, objectif 4).

Le plan local d'urbanisme (PLU), élaboré par la commune, fut approuvé par délibération du conseil territorial du 7 mars 2017 ; il s'attache à trouver une bonne articulation avec les documents supra communaux, et ses annexes sont régulièrement mises à jour (la dernière mise à jour date du 12 mars 2020). De plus, l'EPT intervient sur le projet de renouvellement urbain des Paradis (cf. partie 6.1.1.).

Les orientations de la commune sont donc largement dépendantes du cadre et des objectifs supra-communaux.

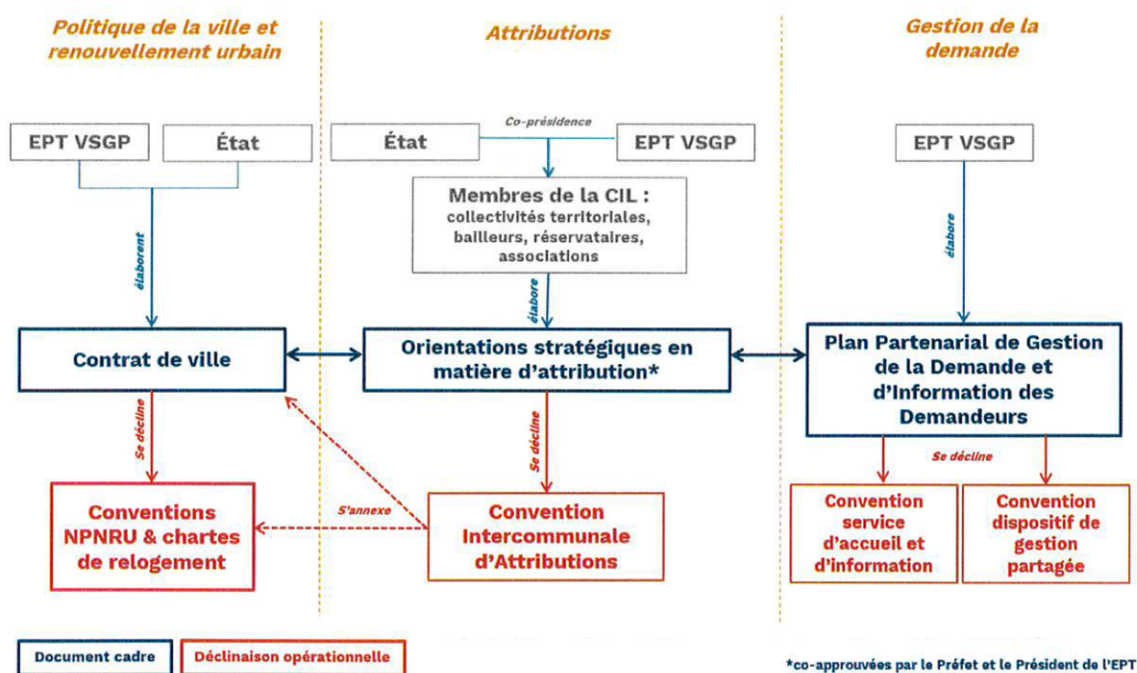
### 6.1.2.2 Et en matière de politique d'attribution

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 prévoit que les EPT disposent d'un rôle de chef de file dans la gouvernance et la politique d'attribution des logements sociaux.

Chaque EPT crée une conférence intercommunale du logement (CIL) présidée par le préfet du département et le président de l'EPT, instance de gouvernance partenariale, stratégique et opérationnelle, qui fixe les grandes orientations en matière d'attributions de logements sociaux. Les orientations stratégiques et leurs déclinaisons opérationnelles sont retranscrites dans la convention intercommunale d'attribution.

Cette convention a été présentée en conseil de territoire le 24 février 2020 et approuvée à l'unanimité, comme cela a également été le cas lors de la CIL du 6 février 2020. Le conseil municipal a autorisé le maire à la signer par délibération du 8 octobre 2020. Le territoire travaille actuellement avec les communes à la déclinaison des objectifs, au sein d'un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID).

**Schéma n° 2 : Organisation des acteurs et documents de la politique de peuplement**



Source : Convention intercommunale d'attribution

En fonction des financements qu'ils ont apportés (fourniture du terrain, subventions, etc.), les financeurs (État, collectivités, Action logement) disposent de quotas d'appartements réservés, qu'ils attribuent aux candidats locataires qui leur en font la demande, en fonction de leur situation familiale, de leurs revenus et de leur état de précarité. Ces financeurs sont appelés réservataires et disposent d'un contingent. En pratique, l'attribution des logements sociaux est effectuée au sein de commissions d'attribution de logements (une par bailleur), composées de ces financeurs et d'un représentant de l'EPT.

L'État est réservataire de droits de logements sociaux. Le contingent préfectoral est fixé à 30 % du total des logements de chaque organisme (article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation). Désormais, la part réservée aux agents civils et militaires de l'État est fixée à 5 % maximum. Le pourcentage restant est toujours affecté aux personnes prioritaires, notamment les personnes bénéficiaires du Dalo, les personnes handicapées, mal logées ou défavorisées.

Les communes disposant de nombreux logements sociaux sont donc pénalisées par ce mode de calcul (plus elles disposent de logements sociaux, plus elles doivent accueillir de personnes éligibles au Dalo), et la plupart d'entre elles souhaitent que la part de logements réservés pour le Dalo soit calculée sur la base de la population réelle de la commune.

Jusqu'en 2017 la commune gérait en sous-traitance le contingent préfectoral, ce qui lui permettait de disposer d'une meilleure capacité à proposer aux commissions d'attribution des logements (CAL) des locataires fontenaisiens. Depuis la reprise par l'État de ce contingent, le total des appartements réservés annuellement à la commune est d'environ 17 logements.

Les populations fontenaisiennes en difficulté répondant aux critères Dalo sont donc désormais listées dans le contingent préfectoral, qui de fait peut leur affecter un logement géographiquement très éloigné de leur lieu de résidence. Ce nouveau fonctionnement a amené les services communaux à travailler plus étroitement avec la préfecture, pour essayer de maintenir les populations concernées dans un périmètre géographique familier. D'après les services communaux, ce travail au cas par cas est relativement souple.

Parallèlement, les bailleurs sociaux traitent directement avec les services d'urgence sociale de l'État, pour conventionner des appartements en logements d'urgence. Les services de la commune ne sont pas associés à cette procédure et n'en sont pas informés.

Une commune disposant de nombreux logements sociaux est confrontée à plusieurs difficultés. D'une part, les mécanismes d'attribution de la loi Dalo conduisent à y concentrer, plus que dans d'autres communes, les personnes en très grande difficulté sociale. D'autre part, la typologie de population induit des besoins de services plus importants, des dépenses sociales supérieures, et conduit souvent à des choix politiques qui limitent les recettes de la commune, tels que la quasi-gratuité des repas scolaires pour les populations les plus fragiles.

## **6.2 Les enjeux pour la commune et ses domaines d'intervention**

Au regard des éléments présentés supra, il apparaît que la commune n'a finalement que peu de maîtrise sur la politique du logement social. De plus, du fait du taux SRU élevé (43 %), l'augmentation du nombre de logements sociaux net n'est pas un objectif de la commune, bien que la demande soit supérieure à l'offre comme dans toute zone tendue. Il est donc prévu que la commune maintienne la part de logements sociaux à son niveau actuel (PADD).

Les enjeux sur lesquels travaille la commune sont les suivants :

- encourager l'amélioration et le renouvellement de l'habitat social (soutien à la rénovation des résidences, lutte contre l'habitat insalubre) ;

- travailler sur le parcours résidentiel des fontenaisiens (accession sociale à la propriété, vente de logements sociaux) ;
- accompagner les fontenaisiens vers le logement et dans le maintien au logement (accompagnement des demandeurs dans leurs démarches, lutte contre les impayés et prévention des exclusions) ;
- apporter des réponses aux problèmes de proximité (sécurité, gardiennage).

### **6.2.1 La commune a peu de prise sur la conception de la politique du logement social sur son territoire mais prend part à son application**

La politique du logement social est définie au niveau supra-communal, et sa mise en œuvre est précisée à l'échelon de la commune.

La politique du logement social étant essentiellement définie au niveau supra-communal, la commune ne peut la maîtriser entièrement. Elle intervient sur ses orientations par la négociation, lors de l'élaboration des documents cadres (PLH, PADD).

Dans la pratique, l'EPT est réellement le pilote de ces documents. Il mène les discussions avec l'État. Il échange avec la commune, dans le cadre de groupes de travail, sur les objectifs fixés, les éventuels points que celle-ci souhaiterait voir apparaître dans ces documents. En l'espèce la situation particulière de la commune l'a amené à faire valoir deux demandes principales relatives à la mixité sociale :

- le maintien de l'exemption du supplément de loyer de solidarité<sup>43</sup>, qui avait été accordée par l'ancienne intercommunalité, sur l'ensemble du territoire de la commune. Cette exemption avait été accordée pour ne pas évincer de leur logement les locataires des logements « Icade » transformés en logements sociaux, et ce afin de maintenir une certaine mixité sociale ;
- de la même manière dans le quartier des Paradis / Blagis, certains locataires bénéficient de loyers PALULOS<sup>44</sup> (à prix très réduits, 4 € / m<sup>2</sup>). L'objectif est que les locataires, même ceux venant à dépasser le plafond de revenu, continuent d'en bénéficier.

La commune n'a pas réellement de moyens de maîtriser la typologie des logements construits par les bailleurs, mais elle peut agir sur les aspects architecturaux.

Elle garde la maîtrise des questions de salubrité des logements. Afin de développer ses actions propres en matière de police spéciale de l'habitat, la commune a choisi de ne pas transférer l'ensemble de ses pouvoirs en la matière au président de l'EPT<sup>45</sup>. Toutefois dans le cadre d'une mise à disposition de personnel, la commune s'appuie sur l'EPT en ce qui concerne les missions d'hygiène et de salubrité.

À ce titre les agents de l'EPT ont pour missions la visite des logements et immeubles concernés, l'établissement de rapports d'inspection, la médiation et la conciliation autant que de besoin, la mise en œuvre des procédures réglementaires, et la rédaction de courriers et d'arrêtés.

Enfin concernant la gestion des questions de proximité, la commune travaille directement avec les bailleurs et leurs gardiens, par l'intermédiaire de leur gestionnaire urbain de proximité. Ce dernier alerte sur les problèmes d'ordures, de voisinage, et collabore avec la police municipale pour la gestion quotidienne (incendies, homicides, hygiène, désordres psychologiques, nuisances sonores). D'après les services de la commune, les gardiens /PM<sup>46</sup> / GUP<sup>47</sup> se connaissent très bien et la réactivité est forte.

<sup>43</sup> Un supplément de loyer de solidarité (SLS) appelé surloyer peut être réclamé au locataire dès lors que ses revenus excèdent de 20 % les plafonds de ressources exigés pour l'attribution d'un logement social.

<sup>44</sup> Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

<sup>45</sup> Comme le permet l'article L. 5211-9-2 du CGCT.

<sup>46</sup> Police municipale.

<sup>47</sup> Gestionnaire urbain de proximité.

## **6.2.2 L'action de la commune sur l'évaluation du besoin et sa gestion est plus substantielle**

La demande de logement sociaux se gère essentiellement via un système d'enregistrement national centralisé (le SNE). Ce dernier est alimenté directement par les usagers en ligne, ou par des guichets enregistreurs, qui peuvent être tenus directement par les bailleurs ou par les collectivités. Les bailleurs d'envergure départementale ou nationale mettent à disposition du public des guichets, dans certaines villes dans lesquelles ils sont présents. À Fontenay-aux-Roses, le seul guichet existant est celui qui est tenu par la commune. En application de l'article R. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation, 31 départements ont opté pour un système local d'enregistrement de la demande de logement social, distinct du système national.

La demande de logements sociaux est donc connue par la commune par l'intermédiaire du service du logement (deux agents à temps plein), qui gère, en tant que guichet enregistreur unique sur le territoire de la commune, l'enregistrement et le renouvellement auprès du service des 1 000 demandes de logement annuelles, pour aider les demandeurs à constituer leurs dossiers, et à les enregistrer dans le service d'information national d'enregistrement. Sur ces 1 000 demandes 800 concernent des renouvellements de dossiers, qui doivent être effectués annuellement. Ces demandes et renouvellement peuvent être effectués par le demandeur directement en ligne, mais ce service en ligne n'effectue pas de contrôle de cohérence automatique, ce qui génère beaucoup d'erreurs aux conséquences importantes pour les demandeurs.

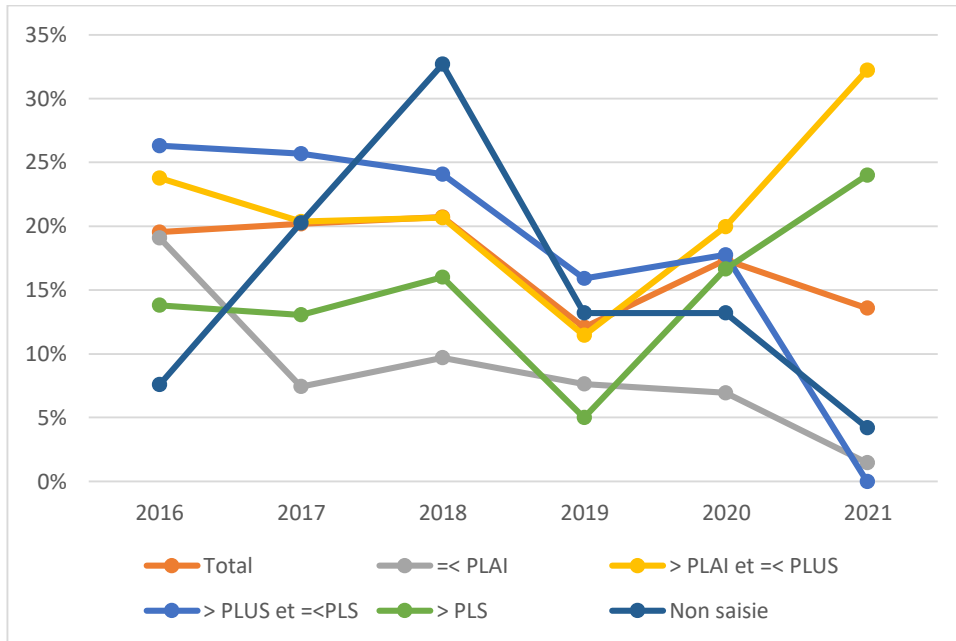
Pour autant la commune ne semble pas suivre de manière précise la pression locative.

En effet, les données qu'elle utilise sont extraites des bases de données *data.gouv*. La chambre suggère à la commune d'effectuer un meilleur suivi de la pression locative, des taux de satisfaction de la demande, pour adapter au mieux sa politique d'accompagnement, et les sujets prioritaires à porter dans les instances supra-communales.

Le rôle du service du logement est donc d'accompagner les locataires et les demandeurs, de les orienter vers le bon dispositif, de les aider dans leurs éventuelles démarches juridiques, pour les demandes de mutation. Ce travail de proximité permet donc au service de disposer d'une connaissance plus fine de la population demandeuse, et plaide pour un rôle accru de la commune dans les processus d'attribution.

Les services d'enregistrement nationaux de demandes de logements sociaux permettent d'extraire les données suivantes pour la commune.

**Graphique n° 8 : Taux de satisfaction des demandes de logement sociaux par plafond de revenus**

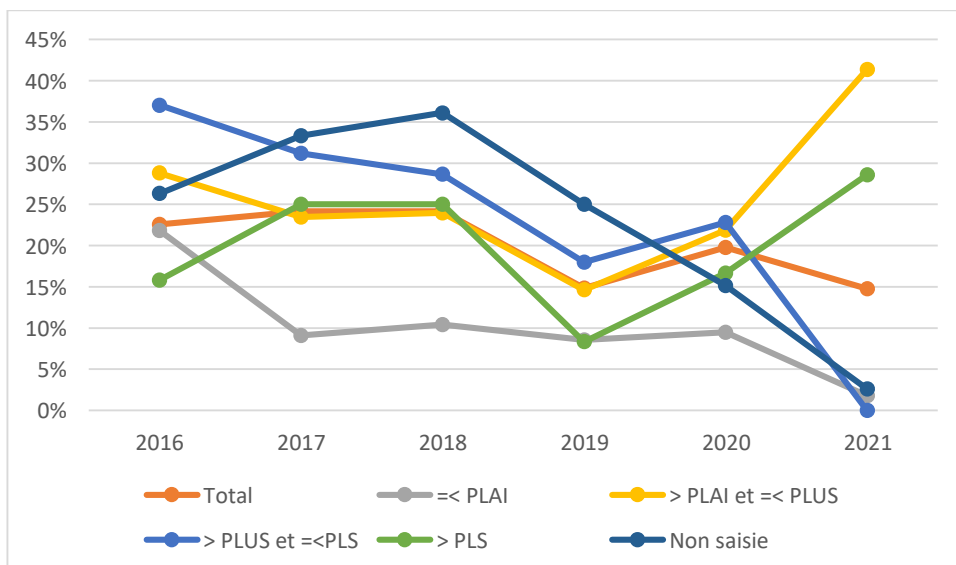


Source : CRC, d'après les données de [www.data.logement.gouv.fr](http://www.data.logement.gouv.fr), cf. annexe n° 5  
 (nota : données PLUS 2021 non disponibles)

Le taux de satisfaction tend à diminuer à compter de 2017, notamment pour les demandes de logements très sociaux. *A contrario*, les demandes de logements intermédiaires sont mieux satisfaites en fin de période, avec 100 % de demandes satisfaites pour les logements, dont les conditions de revenus des demandeurs sont supérieures au PLUS et inférieures ou égales au PLS en 2021.

La chambre constate également une amélioration de la qualité des données puisque la catégorie « non saisie » est en forte diminution entre 2018 et 2021 (proche de 0 %).

**Graphique n° 9 : Taux de satisfaction des demandes de logements sociaux par plafond de revenus (hors demandes de mutation)**



Source : CRC, d'après les données de [www.data.logement.gouv.fr](http://www.data.logement.gouv.fr),  
 cf. annexe n° 5 (nota : données PLUS 2021 non disponibles)

Les services de la commune n'ont pas connaissance de la base de données OTELO, outil d'estimation des besoins en logements dans les territoires, proposé par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de la transition écologique (DGALN), en partenariat avec le Cerema<sup>48</sup>. D'une part, du fait que la commune se situe en zone tendue et que sa part de logement sociaux est élevée, son service du logement a déjà une connaissance empirique de son territoire. D'autre part, la base de données OTELO, bien qu'accessible à tous les niveaux de collectivités locales, est plutôt destinée à l'échelon intercommunal ou régional en vue de l'élaboration des documents-cadres (Scot, PLUI, PLH).

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune est fortement dotée en logements sociaux, avec un taux SRU dépassant 43 % des résidences principales mais elle ne contrôle aucun bailleur social. La politique du logement social (objectifs en nombre et typologie de logements, peuplement et renouvellement urbain) est essentiellement définie au niveau supra-communal. L'action de la commune lors de l'élaboration des documents cadres vise surtout l'exemption de surloyers dans un objectif de mixité sociale. Son contingent réservé en tant que financeur (emprunts garantis) se limite à moins de 20 logements par an.*

*La commune est donc essentiellement un acteur de la mise en œuvre de la politique du logement social sur son territoire plutôt que son concepteur, ce qui se traduit essentiellement par l'accompagnement des demandeurs et l'aide juridique éventuelle, ainsi que par la gestion quotidienne des services de proximité.*

*En tant que guichet enregistreur unique sur son territoire, la commune dispose toutefois d'une connaissance fine de la population des demandeurs de logements, sans pour autant suivre précisément les indicateurs relatifs à la pression locative. Par conséquent, si en application de la loi Elan<sup>49</sup>, l'attribution des logements doit être transférée à l'échelon supra-communal, elle doit être assurée en collaboration étroite avec les services compétents des communes.*

---

<sup>48</sup> Le Cerema, établissement public sous la tutelle du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, accompagne l'État et les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement et de transport.  
<sup>49</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant sur évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure .....	60
Annexe n° 2. Réglementation relative à la fiabilité comptable et financière .....	61
Annexe n° 3. Organigramme des services .....	65
Annexe n° 4. Éléments relatifs aux ressources humaines .....	66
Annexe n° 5. Demandes de logement sociaux.....	68
Annexe n° 6. Glossaire des sigles.....	70

### Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fontenay-aux-Roses a porté sur les exercices 2016 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Laurent Vastel à compter d'avril 2014.

*Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :*

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence		

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Notification d'ouverture de contrôle	3 mars 2022	Laurent Vastel, maire
Entretien de début de contrôle	5 avril 2022	Laurent Vastel, maire
Entretien de fin d'instruction	29 août 2022	Laurent Vastel, maire

Délibéré de la formation compétente		Date	Participants
Rapport d'observations provisoires		22 septembre 2022	
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations provisoires		4 novembre 2022	Laurent Vastel, maire
Notification d'extraits du rapport d'observations provisoires			
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	Nombre		Date
	1		2 janvier 2023

Auditions	Date	Destinataire
Ordonnateur/Ancien ordonnateur/Tiers		

Délibéré de la formation compétente		Date	Participants
Rapport d'observations définitives		26 janvier 2023	
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations définitives	1	08 mars 2023	Laurent Vastel, maire
Notification d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	Nombre		Date
	1		31 mars 2023



## **Annexe n° 2. Réglementation relative à la fiabilité comptable et financière**

### **Réglementation relative à la publicité des documents budgétaires**

L'article R. 2313-8 du CGCT dispose que les documents budgétaires de la commune sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, dans un délai d'un mois à compter de leur adoption.

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités locales (CGCT) prévoit l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, l'évolution et les caractéristiques de l'endettement, dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif.

Dans sa dernière version après les modifications apportées respectivement par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam et par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), il précise que : « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Les documents budgétaires, dont la forme et le contenu sont normalisés<sup>50</sup>, doivent être accompagnés de notes explicatives de synthèse (article L. 2121-12 du CGCT applicable aux communes de plus de 3 500 habitants). De même, l'article L. 2313-1 du même code, tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>51</sup>, prévoit à son 23<sup>e</sup> alinéa que la commune joint au projet de budget et de compte administratif une « *présentation brève et synthétique* » retraçant les informations financières essentielles, « *afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ». L'article L. 2313-1 du CGCT, tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, prévoit à son 24<sup>e</sup> alinéa que la commune met en ligne sur son site internet la présentation synthétique accompagnant le budget, la note explicative de synthèse jointe au budget et compte administratif (pour les communes de plus de 3 500 habitants) ainsi que le rapport préalable au débat sur les orientations budgétaires de l'exercice. L'article R. 2313-8 du CGCT précise que cette mise en ligne se fait sous un format intégral, gratuit et non modifiable, dans un délai d'un mois après leur adoption définitive.

### **Réglementation relative au contenu des rapports d'orientation budgétaire**

Les ROB doivent contenir un certain nombre d'informations, en application de l'article D. 2312-3<sup>52</sup> du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>50</sup> Les annexes aux documents budgétaires sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction comptable.

<sup>51</sup> Article 107. Entrée en vigueur le 9 août 2015.

<sup>52</sup> Modifié par le décret n°2016-841 du 24 juin 2016

Ces exigences se répartissent selon deux axes :

- l'information doit être particulièrement détaillée sur certains postes stratégiques ou à risque : investissements, dette, fiscalité locale et masse salariale ;
- l'information doit être prospective : le ROB doit éclairer à la fois sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir et sur leurs conséquences à moyen terme.

De plus, l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 impose aux collectivités, à l'occasion de la présentation du rapport, d'afficher leurs objectifs en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et de leur besoin de financement. La loi de programmation fixe un objectif national de limitation de la dépense publique à + 1,2 % par an, inflation comprise, afin d'économiser 13 Md€ à l'horizon 2022. Même si toutes les collectivités ne sont pas concernées par la signature d'un contrat avec le préfet, et même si aucune sanction financière « individuelle » n'est prévue pour elles, elles seront néanmoins tenues de présenter leur rapport de telle sorte à démontrer qu'elles intègrent ces objectifs nationaux dans leur propre budget.

#### Réglementation relative au rapport sur l'égalité réelle entre les hommes et les femmes

L'article 61 de la loi du 4 août 2014 n° 2014-873 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes « prescrit aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants de présenter, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

Le décret n° 2015-761 du 24 juin 2015 codifié à l'article D. 2311-16 du CGCT est venu préciser le contenu du rapport et le calendrier selon lequel il doit être produit. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'obligation de présenter ce rapport préalablement aux débats sur le projet de budget est entrée en vigueur pour les collectivités de plus de 20 000 habitants »<sup>53</sup>.

#### Réglementation relative aux provisions

Le provisionnement permet de constater une dépréciation ou un risque. Comptablement, l'opération se traduit à la fois une dépense de fonctionnement (la dotation) et un crédit au compte de bilan (la provision).

En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. L'instruction budgétaire et comptable M14 et le CGCT à l'article R. 2321-2 précisent qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. Les provisions doivent être constituées à hauteur du risque d'irrecouvrabilité des créances, estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

---

<sup>53</sup> Selon le guide pratique publié en Île-de-France pour « réaliser un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes », « la confusion est fréquente entre le « **rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes** » prévu par l'article 61 de la loi du 4 août 2014 qui est l'objet de ce guide, et le « **rapport relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes** » prévu par l'article 51 de la loi du 12 mars 2012. L'un et l'autre se recoupent sans se confondre ».

<https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/06/Guide-art-61.pdf>.

- enfin, selon les dispositions de l'article 94 de la loi Maptam, les provisions relatives aux emprunts à risque souscrits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 constituent une dépense obligatoire.

#### Réglementation relative aux durées d'amortissement des immobilisations

Amortissement des immobilisations constituant des dépenses obligatoires :

- les immobilisations incorporelles enregistrées sur les comptes 202 « Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre », 2031 « Frais d'études » (non suivis de réalisation), 2032 « Frais de recherche et de développement », 2033 « Frais d'insertion » (non suivis de réalisation), 204 « Subventions d'équipement versées », 205 « Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires » et 208 « Autres immobilisations incorporelles » à l'exception des immobilisations qui font l'objet d'une provision ;
- les immobilisations corporelles enregistrées sur les comptes 2156, 2157, 2158 et 218 - les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif. Sont donc amortissables à ce titre les biens enregistrés sur les comptes 2114, 2132 et 2142. À l'exception des plantations d'arbres et d'arbustes comptabilisés sur les comptes 2121, 21721 et 2221, les agencements et aménagements de terrains ne sont pas amortissables.

#### Réglementation relative à l'amortissement des subventions versées

L'article R. 2321-1 du CGCT modifié par le décret n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 dispose que les subventions d'équipement versées, « sont amorties sur une durée maximale de cinq ans lorsque la subvention finance des biens mobiliers, du matériel ou des études, de quinze ans lorsqu'elle finance des biens immobiliers ou des installations et de trente ans lorsqu'elle finance des projets d'infrastructure d'intérêt national ; les aides à l'investissement des entreprises ne relevant d'aucune de ces catégories sont amorties sur une durée maximale de cinq ans ». Ces dispositions s'appliquaient à compter de 2012.

Par la suite, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'article R. 2321-1 du CGCT, tel que modifié par le décret n° 2015 du 29 février 2015, a étendu à 30 ans la durée maximale d'amortissement de la subvention destinée à financer des biens immobiliers ou des installations, et à 40 celle relative aux subventions finançant des projets d'infrastructure d'intérêt national.

#### Réglementation relative aux frais d'étude

Les frais d'études effectués par des tiers en vue de la réalisation d'investissements sont imputés directement au compte 2031 « Frais d'études ».

Les frais d'études enregistrés au compte 2031 sont ensuite virés à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23) lors du lancement des travaux par opération. Si les frais d'études ne sont pas suivis de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans, le compte 6811 « Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles » est débité par le crédit du compte 28031 « Frais d'études ».

Les frais d'études entièrement amortis sont sortis du bilan. Le comptable crédite le compte 2031 par le débit du compte 28031 à due concurrence par opération d'ordre non budgétaire. Il est rappelé que les frais d'études générales qui ne sont pas menés en vue de la réalisation d'un investissement s'imputent au compte 617 « Études et recherches ».

### Réglementation relative à la mise en service des immobilisations

Lorsque ces immobilisations sont mises en service, le montant correspondant présent au compte 23 doit être transféré au compte 21 par une opération de crédit d'ordre non budgétaire du compte 23. L'apurement du compte 23 participe de la sincérité du résultat.

Les immobilisations en cours doivent normalement être régulièrement soldées (en principe, lors de l'exercice au cours duquel elles commencent à être utilisées pour leur destination finale) par un transfert des comptes 231 aux comptes 21.

En effet, le maintien de sommes élevées en immobilisations en cours a pour effet d'augmenter artificiellement le résultat en différant la charge d'amortissement des biens correspondants, qui ne s'applique qu'après la comptabilisation de ces biens en immobilisations. Une telle situation peut aussi entraîner des retards de recouvrement des recettes en provenance du FCTVA, dont l'inscription en immobilisations définitives constitue un fait générateur.

### Réglementation relative aux rattachements de charges et de produits

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, tome II, le principe de rattachement peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice.

Toutefois, il importe de conserver chaque année, une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes ». Cette disposition, obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, trouve son fondement dans les grands principes comptables, en particulier à l'article 57 (4°) du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

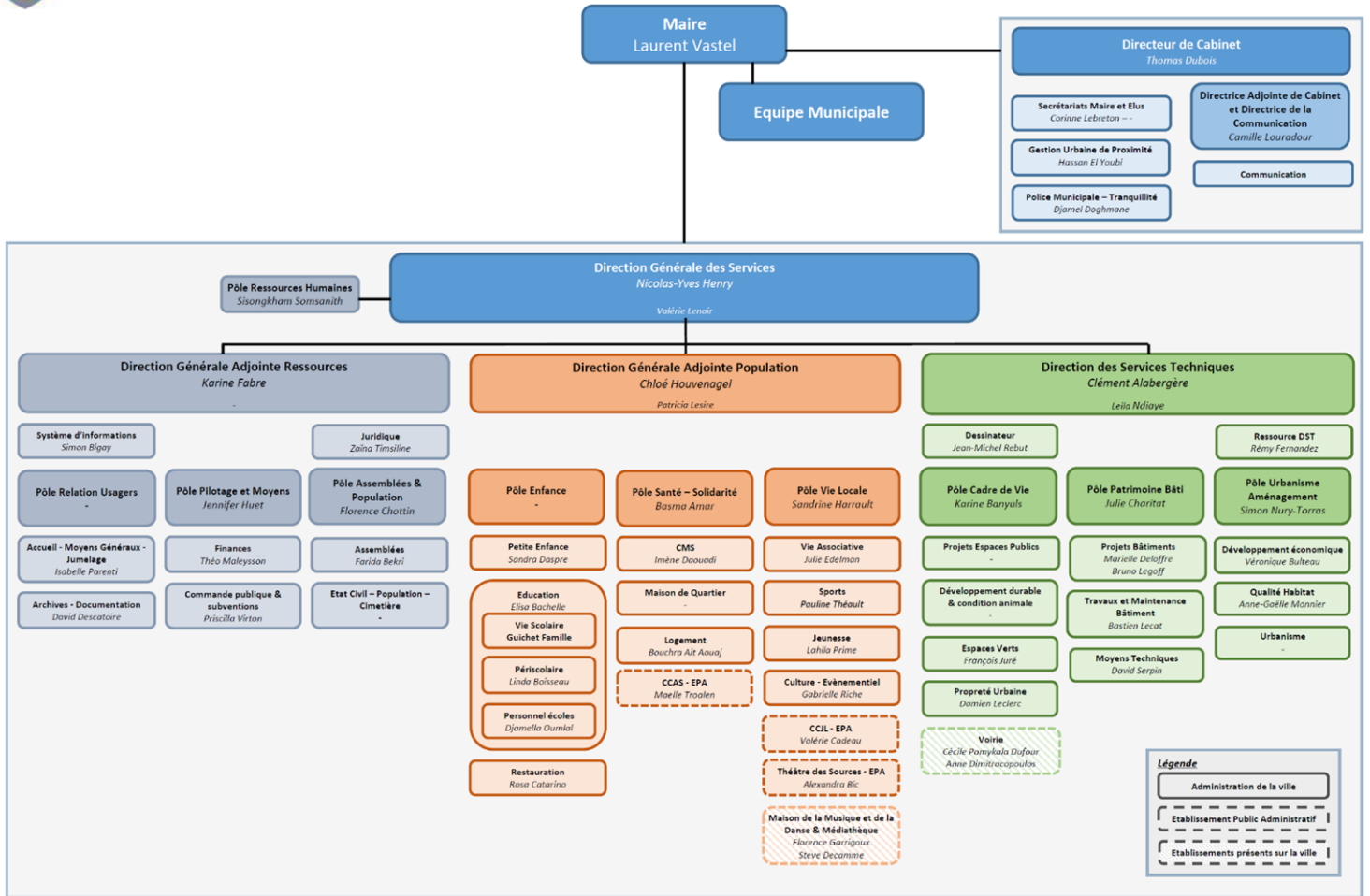
Chaque collectivité peut déterminer, sous sa propre responsabilité et compte tenu du volume de ses dépenses et recettes, un seuil significatif à partir duquel elle va procéder au rattachement.

**Annexe n° 3. Organigramme des services**



**ORGANIGRAMME  
 MAIRIE DE FONTENAY-AUX-ROSES**

20 avril 2022



Source : site internet de la commune

**Annexe n° 4. Éléments relatifs aux ressources humaines**

**Tableau n° 28 : Évolution des effectifs physiques et ETP - Données issues du bilan social**

	2016	2017	2018	2019	2020	ÉVOLUTION (en %)
<b>EFFECTIF PHYSIQUE GLOBAL</b>		<b>645</b>		<b>587</b>	<b>611</b>	<b>- 5,27</b>
<b>EFFECTIF PHYSIQUE PERMANENT</b>	<b>461</b>	<b>458</b>	<b>453</b>	<b>441</b>	<b>456</b>	<b>- 1,08</b>
titulaire		348		355	356	2,30
non titulaire		110		86	100	- 9,09
non permanent		187		146	155	- 17,11
ETP Rémunéré		453,7		558,23	475,6	
ETP Rémunéré permanent		437,9	0	430,45	433,2	- 1,07
titulaire		345,5		350,14	345,8	0,09
non titulaire		92,4		80,31	87,4	- 5,41
non titulaire non permanent		15,8		127,78	42,3	167,72

Source : bilan social 2017, bilan social 2019 et rapport social unique 2020

Commune de Fontenay-aux-Roses, exercices 2016 et suivants,  
**Rapport d'observations définitives**

**Tableau n° 29 : Mise en place successive du Rifseep et du CIA**

<b>Filières</b>	<b>Rifseep/CIA Date d'effet</b>	<b>régime indemnitaire</b>
<b>administrative</b>		
adjoint administratif	1 <sup>er</sup> juin 2018	
attaché	1 <sup>er</sup> juin 2018	
rédacteur	1 <sup>er</sup> juin 2018	
<b>technique</b>		
adjoint technique	1 <sup>er</sup> juin 2018	
agent de maîtrise	1 <sup>er</sup> juin 2018	
ingénieur	1 <sup>er</sup> décembre 2020	
technicien	1 <sup>er</sup> décembre 2020	
<b>sociale</b>		
agent social	1 <sup>er</sup> juin 2018	
agent spécialisé des écoles maternelles	1 <sup>er</sup> juin 2018	
éducateur de jeunes enfants	1 <sup>er</sup> décembre 2020	Délibération du 24 septembre 2018
<b>médico-sociale</b>		
auxiliaire de puériculture	1 <sup>er</sup> décembre 2020	
auxiliaire de soins	1 <sup>er</sup> décembre 2020	Délibération du 18 février 2019
infirmier en soins généraux	1 <sup>er</sup> décembre 2020	
infirmiers	1 <sup>er</sup> décembre 2020	
médecin	1 <sup>er</sup> juin 2019	
psychologue	1 <sup>er</sup> décembre 2020	
puéricultrice	1 <sup>er</sup> décembre 2020	
<b>sportive</b>		
éducateur territorial	1 <sup>er</sup> juin 2018	
<b>culturelle</b>		
attaché de conservation du patrimoine	1 <sup>er</sup> juin 2019	
<b>animation</b>		
adjoint d'animation	1 <sup>er</sup> juin 2018	
animateur	1 <sup>er</sup> juin 2018	
<b>police</b>		
brigadier		Délibérations 20 mai 2019, 17 juin 2019
gardien		

Source : commune

**Annexe n° 5. Demandes de logement sociaux**

Toutes demandes, y compris mutations							
		Total	=< PLAI	> PLAI et =< PLUS	> PLUS et =< PLS	> PLS	Non saisie
2021	nombre de demandes	1 333	818	304	67	25	119
	% EPCI	5,07	5,23	5,21	4,45	3,02	4,83
	nombre de ménages logés	181	12	98	60	6	5
	% EPCI	8,41	5,91	8,07	10,36	5,22	12,5
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>32</b>	<b>90</b>	<b>24</b>	<b>4</b>
2020	nombre de demandes	1 284	173	736	304	18	53
	% EPCI	5,17	5,88	5,2	5,43	2,56	3,73
	nombre de ménages logés	223	12	147	54	3	7
	% EPCI		14,12	8,95	7,39	8,57	5,93
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>13</b>
2019	nombre de demandes	1 260	118	786	283	20	53
	% EPCI	5,15	4,3	5,59	5,09	2,83	3,77
	nombre de ménages logés	152	9	90	45	1	7
	% EPCI		9,38	6,07	6,38	3,45	7,45
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>13</b>
2018	nombre de demandes	1 221	134	711	299	25	52
	% EPCI	5,12	4,68	5,37	5,37	3,47	3,54
	nombre de ménages logés	253	13	147	72	4	17
	% EPCI		9,03	8,12	8,81	9,76	12,32
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>33</b>
2017	nombre de demandes	1 188	121	682	288	23	74
	% EPCI	5,21	3,92	5,49	5,54	3,22	5,32
	nombre de ménages logés	240	9	139	74	3	15
	% EPCI		5,59	7,29	7,4	7,14	10,56
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>20</b>
2016	nombre de demandes	1 095	686	244	57	29	79
	% EPCI	5,11	5,67	4,99	4,73	4,62	3,05
	nombre de ménages logés	214	131	58	15	4	6
	% EPCI		7,49	6,22	8,43	7,69	4,35
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>8</b>

Source : d'après les données de data.gouv



Commune de Fontenay-aux-Roses, exercices 2016 et suivants,  
**Rapport d'observations définitives**

Demandes hors mutations							
		Total	=< PLAI	> PLAI et =< PLUS	> PLUS et =< PLS	> PLS	Non saisie
2021	nombre de demandes	773	498	145	39	14	77
	% EPCI	4,54	4,79	4,16	4,05	2,54	4,72
	nombre de ménages logés	114	9	60	39	4	2
	% EPCI	8,24	6,98	7,44	10,66	6,56	9,52
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>41</b>	<b>100</b>	<b>29</b>	<b>3</b>
2020	nombre de demandes	754	116	435	158	12	33
	% EPCI	4,74	5,49	4,77	4,76	2,46	3,86
	nombre de ménages logés	149	11	95	36	2	5
	% EPCI		16,18	8,3	8,55	11,76	7,58
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>20</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>15</b>
2019	nombre de demandes	722	82	465	139	12	24
	% EPCI	4,64	4,19	5,13	4,29	2,48	2,9
	nombre de ménages logés	107	7	68	25	1	6
	% EPCI		10,61	6,36	5,71	8,33	10,53
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>25</b>
2018	nombre de demandes	687	77	405	157	12	36
	% EPCI	4,64	3,75	4,91	4,98	2,41	4,21
	nombre de ménages logés	166	8	97	45	3	13
	% EPCI		7,55	7,26	8,12	12,5	14,77
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>24</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>36</b>
2017	nombre de demandes	687	77	405	157	12	36
	% EPCI	4,64	3,75	4,91	4,98	2,41	4,21
	nombre de ménages logés	166	7	95	49	3	12
	% EPCI		5,98	6,89	7,16	11,54	12,63
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>33</b>
2016	nombre de demandes	661	426	132	27	19	57
	% EPCI	4,8	5,38	4,53	3,87	4,46	3,15
	nombre de ménages logés	149	93	38	10	3	5
	% EPCI		7,45	6,02	9,09	9,38	4,95
	<b>Taux de satisfaction (en %)</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>29</b>	<b>37</b>	<b>16</b>	<b>26</b>

## **Annexe n° 6. Glossaire des sigles**

<b>Alur</b>	: Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
<b>AP/CP</b>	: Autorisations de programme / crédits de paiement
<b>ARTT</b>	: Aménagement et réduction du temps de travail
<b>BA</b>	: Budget annexe
<b>BOAMP</b>	: Bulletin officiel des annonces de marchés publics
<b>CA</b>	: Compte administratif
<b>Caf</b>	: Caisse des allocations familiales
<b>CAF</b>	: Capacité d'autofinancement
<b>Cal</b>	: Commission d'attribution des logements
<b>CCH</b>	Code de la construction et de l'habitation
<b>CET</b>	: Compte épargne temps
<b>CGCT</b>	: Code général des collectivités territoriales
<b>CIA</b>	: Complément indemnitaire annuel
<b>CIG</b>	: Centre interdépartemental de gestion
<b>CIL</b>	: Conférence intercommunale du logement
<b>CNI</b>	: Contrat d'intérêt national
<b>CNFPT</b>	: Centre national de la fonction publique territoriale
<b>CRC</b>	: Chambre régionale des comptes
<b>Crous</b>	: Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris
<b>CTP</b>	: Comité technique paritaire
<b>Dalo</b>	: Droit au logement opposable
<b>DCP</b>	: Direction de la commande publique
<b>DGA</b>	: Directeur général adjoint
<b>DGALN</b>	: Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de la transition écologique
<b>DGAS</b>	: Directeur général adjoint des services
<b>DGF</b>	: Dotation globale de fonctionnement
<b>DGS</b>	: Directeur général des services
<b>DM</b>	: Décision modificative
<b>DMTO</b>	: Droits de mutation à titre onéreux
<b>DOB</b>	Débat sur les orientations budgétaires
<b>DRH</b>	: Directeur des ressources humaines
<b>DRIHL</b>	: Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
<b>DSP</b>	: Délégation de service public
<b>Elan</b>	: Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant sur évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
<b>EPCI</b>	: Établissement public de coopération intercommunal
<b>EPT</b>	: Établissement public territorial
<b>ETP</b>	: Équivalent temps plein
<b>ETPT</b>	Équivalent temps plein annuel travaillé

<b>FCCT</b>	: Fonds de compensation des charges territoriales
<b>FCTVA</b>	: Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
<b>FIPHFP</b>	: Fonds d'indemnisation des personnes handicapées dans la fonction publique
<b>FPE</b>	: Fonction publique d'État
<b>FPIC</b>	: Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
<b>FSRIF</b>	: Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
<b>GPEC</b>	: Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
<b>GPEEC</b>	: Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
<b>GVT</b>	: Glissement vieillesse technicité
<b>IFSE</b>	: Indemnité de fonctions, sujétions et expertise
<b>IHTS</b>	: Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
<b>Maptam</b>	: Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
<b>MGP</b>	: Métropole du Grand Paris
<b>NBI</b>	: Nouvelle bonification indiciaire
<b>NOTRé</b>	: Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
<b>PADD</b>	: Projet d'aménagement et de développement durable
<b>PLAI</b>	: Prêt locatif aidé d'intégration
<b>PLH</b>	: Programme local de l'habitat
<b>PLI</b>	: Prêt locatif intermédiaire
<b>PLS</b>	: Prêt locatif social
<b>PLUI</b>	: Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>PLUS</b>	: Prêt locatif à usage social
<b>PMHH</b>	: Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
<b>PPCR</b>	: Parcours professionnels carrières rémunérations
<b>PPGDID</b>	: Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs
<b>PPI</b>	: Plan pluriannuel d'investissement
<b>PUP</b>	: Projet urbain partenarial
<b>RAR</b>	: Restes à réaliser
<b>RH</b>	: Ressources humaines
<b>Rifseep</b>	: Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<b>ROB</b>	: Rapport d'orientation budgétaire
<b>RTT</b>	: Réduction du temps de travail
<b>SCoT</b>	: Schéma de cohérence territorial
<b>SGA</b>	: Secrétaire général adjoint
<b>SIRH</b>	: Système d'information des ressources humaines
<b>SNE</b>	: Système national d'enregistrement
<b>SRU</b>	: Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
<b>TF</b>	: Taxe foncière
<b>TFPB</b>	: Taxe foncière sur les propriétés bâties

- TH** : Taxe d'habitation  
**TLE** : Taxe locale d'équipement  
**Véfa** : Vente en l'état futur d'achèvement  
**Zac** : Zone d'aménagement concertée

**REPONSE DE LA COLLECTIVITÉ**

**DE MONSIEUR LAURENT VASTEL**

**MAIRE DE LA COMMUNE DE FONTENAY-AUX-ROSES (\*)**

*(\*) 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.*





**Le Maire**

**Monsieur Christian MARTIN**  
Président de la Chambre Régionale des  
Comptes d'Ile-de-France  
6 Cours des Roches – BP 187  
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

**ENVOI DÉMATÉRIALISÉE  
AVEC ACCUSÉ DE RÉCEPTION**  
(Article R. 2419-9 du code des juridictions financières)

Service : Direction Générale Adjointe Ressources  
Affaire suivie par : Karine FABRE  
Tél : 01 41 13 20 27  
Mail : [karine.fabre@fontenay-aux-roses.fr](mailto:karine.fabre@fontenay-aux-roses.fr)

Fontenay-aux-Roses, le 31 mars 2023

**Objet** : Réponse écrite au rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fontenay-aux-Roses

Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France,

Par envoi dématérialisé du 8 mars 2023, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Fontenay-aux-Roses pour les exercices 2016 et suivants.

Je tiens tout d'abord à remercier les auditeurs de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France pour la grande qualité humaine des échanges riches et profitables qu'ils ont eus, tant avec le personnel communal qu'avec les élus.

Le rapport appelle de ma part les observations suivantes :

Je note que les auditeurs rejoignent notre constat de la grande fragilité des finances de notre commune, liée à la fois à son nombre historiquement bas d'entreprises, sa faible réserve foncière et à son taux élevé de logements sociaux, supérieur à 43%, auquel s'ajoute l'enjeu majeur de rénovation de ses équipements et de sa voirie, lié à leur vétusté mais aussi aux nouveaux enjeux de transition énergétique dans la mesure où il s'agit d'équipements majoritairement construits dans les années 60 et 70 et jamais rénovés de façon significative avant 2014.

Cette situation a été amplifiée par la vente du patrimoine ICADE en 2010 et la création de 300 nouveaux logements sociaux entre 2008 et 2014, aboutissant à l'exonération fiscale de près de 1800 logements jusqu'en 2026, soit une perte de recettes potentielles pour la commune d'1,5M€ par an (4,2 M€ de bases). S'ajoute à cela la diminution, comme vous le soulignez, des « ressources institutionnelles », conséquence du plan d'économie décidé par l'Etat aboutissant à une baisse continue et accélérée de la DGF, la sortie du périmètre de la politique de la ville et le désengagement de certains services publics

.../...

auxquels la commune a dû se substituer. Nous pouvons, par exemple évoquer la création d'une Agence Postale communale dans le quartier Scarron pour laquelle la commune supporte le loyer des locaux et les frais de fonctionnement, dont le salaire d'un agent à temps plein (soit 55 000 € par an en moyenne à la charge de la commune et une compensation de La Poste de 12 000 €). De même, l'ouverture en mars 2022, d'un Espace France Services à la charge de la commune mais répondant une fois encore à la nécessité de compenser le désengagement de terrain des opérateurs de l'Etat et dont le coût s'établit à environ 120.000 € en année pleine pour une contribution de l'Etat de seulement 30.000 €.

Enfin, il convient de prendre en compte l'impact budgétaire des crises qui se succèdent depuis 2015 : attentats aboutissant au renforcement du dispositif Vigipirate entraînant des charges supplémentaires de sécurisation des abords des écoles et des événements, crise Covid dont les surcoûts ne sont plus à rappeler et, dernièrement, guerre en Ukraine entraînant une explosion des prix de l'énergie et déclenchant une spirale inflationniste. S'ajoutant à ces dépenses pour grande partie contraintes, les charges de personnel restent maîtrisées, comme vous le précisez, mais sont fortement impactées par des décisions nationales s'imposant à nous (revalorisation du SMIC, réformes statutaires, dégel du point d'indice ...) avec bien souvent un délai de prévenance plus que restreint.

Dans ce contexte, je me félicite de voir les auditeurs souligner la capacité de notre commune à maîtriser ces dernières années ses dépenses, tant de personnel que de charges générales, permettant de maintenir un niveau de fiscalité inférieur aux communes comparables de notre strate (au regard de l'échantillon utilisé en vue de comparaison par la Chambre régionale des comptes) et sans que ne soient identifiées de dépenses anormales ou excessives dans le train de vie de notre municipalité.

Je note avec satisfaction que les auditeurs ont également salué la grande qualité de notre service de marchés publics, nous permettant de sélectionner avec rigueur et efficacité les entreprises œuvrant pour le compte de notre ville ; appréciation que j'ai transmise avec mes félicitations aux agents responsables de ce secteur.

Les auditeurs mentionnent dans le rapport l'important accroissement de notre dette au regard de nos capacités de remboursement, c'est-à-dire notre capacité d'autofinancement net. Ce point appelle de ma part les éléments de réponse suivants que j'avais formulés lors de nos entretiens :

- En premier lieu, nous avons effectué des dépenses d'investissement conséquentes et contraintes afin de rattraper le retard d'entretien du patrimoine hérité de la précédente municipalité, mais aussi des dépenses indispensables de rénovation énergétique du patrimoine municipal et enfin celles liées à l'amélioration du cadre de vie et de la sécurité de la population (Fontenay aux Roses a été classée 2<sup>ème</sup> ville la plus sûre d'Ile de France). La création d'une cellule interne pluridisciplinaire de « recherche de subventions » permet certes de financer nos investissements dans des proportions supérieures à 50% désormais (CDDV, Région Ile de France...) mais le reste à charge communal reste à absorber.
- En second lieu, le financement de nos investissements par le recours à l'emprunt a été un choix assumé durant cette période au regard de la faiblesse des taux d'intérêt, qui avec la renégociation d'emprunts plus anciens, nous a permis de majorer notre endettement sans augmentation de la charge annuelle de remboursement de notre dette.
- Enfin, je tiens à souligner l'inexactitude des projections de croissance de la dette en fonction des projets de rénovation d'ores et déjà prévus pour les années à venir. La surestimation du nombre de projets réalisables dans le cadre du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) est un choix stratégique qui nous permet d'intégrer les aléas de réalisation des projets, souvent

.../...



.../...

différés pour des raisons techniques ou administratives, et d'optimiser la recherche de financements complémentaires. Ainsi, nous analysons notre PPI comme un outil de pilotage fixant un objectif de réalisations qui s'adapte et se lisse au fil de l'eau en fonction des aléas, des opportunités de financements et de notre capacité propre de financement et d'expertise technique. Notre PPI nous permet de nous adapter chaque année et d'optimiser tant le volume de nos réalisations que le coût de celles-ci. Ainsi, par exemple, la rénovation de la halle aux comestibles a-t-elle été différée de 2 ans pour tenir compte de la flambée des prix des matériaux liée à la guerre en Ukraine, cela nous permettant de plus de solliciter des financements complémentaires auprès de la Métropole du Grand Paris. Cette stratégie rend de fait non pertinente les projections de la dette calculées sur la somme des projets programmés dans la temporalité affichée au temps T.

La Chambre fait le constat de la faible capacité d'autofinancement de la Ville, qui s'explique pour l'essentiel par les différents éléments précités, et relève la pertinence de l'activation du levier fiscal au regard des marges de manœuvre dont la commune dispose. Pour autant, le rapport questionne la soutenabilité de la dette communale que la chambre estime « problématique » et semble considérer comme subie. En réalité, la politique communale de gestion de la dette est pilotée et proactive, comme je l'indiquais précédemment. En effet, anticipant depuis plusieurs années les incertitudes conjoncturelles, j'ai souhaité adopter une gestion dynamique de la dette avec une renégociation des emprunts portant tant sur les taux que le mode d'amortissement. Nous avons ainsi opté pour un amortissement linéaire du capital de nos emprunts, réduisant fortement la charge d'intérêts et diminuant la durée de nos encours. Je souligne à cet égard, que hors période Covid, l'annuité de la dette communale est restée stable et que nous limitons, désormais, le recours à l'emprunt au montant du capital annuel amorti comme en 2022.

Ainsi, l'endettement par habitant reste à ce jour inférieur à la moyenne des communes de notre strate, et les auditeurs soulignent la qualité de notre dette, sans emprunt toxique, à taux fixe. J'ajoute que nous avons fait le choix de remboursements annuels à capital constant, permettant des renégociations sans pénalisation de la ville.

Cette augmentation des emprunts pour financer nos investissements doit s'analyser à la lumière de l'importance des rénovations à prévoir. Pour cette même raison, nous avons d'ailleurs fait le choix du transfert de notre voirie au territoire VSGP, nous permettant des rénovations de rues plus nombreuses sans peser désormais sur le budget communal et avec un coût linéaire de rénovation plus faible et donc plus économe de l'argent public. J'ajoute sur ce point que notre stratégie de financement est en passe d'être revue face à la remontée des taux d'intérêts, au refus des banques de prêter à taux fixe, et dans un contexte de flambée de l'inflation, notamment des prix de l'énergie. Nous devons ainsi nous résoudre à augmenter la fiscalité de la taxe foncière en 2023 afin de maintenir la qualité des services publics offerts aux Fontenaisiens, rejoignant ainsi la recommandation de la Chambre de rétablir des marges de manœuvre financières, tout en restant à un niveau de pression fiscale inférieur à la moyenne des villes de notre territoire ou de l'échantillon de comparaison.

Dans ce contexte complexe et incertain, la commune a développé de réels outils de prospective financière lui permettant de piloter au mieux sa gestion et notamment de décliner un plan de rationalisation de ses dépenses de fonctionnement. Vous saluez à cet égard la volonté de cadrage des charges à caractère général mais soulignez que le résultat n'est que partiellement au rendez-vous. Pour autant, les hausses constatées concernent pour l'essentiel les années dites « Covid » que l'on ne saurait retenir comme représentatives. Il n'est pas non plus fait mention de l'impact, à notre charge, des transferts continus de compétences de l'Etat (biométrie des passeports, puis des CNI, puis PACS, puis changements de noms et prénoms pour ne citer que les transferts relatifs à l'Etat-Civil).

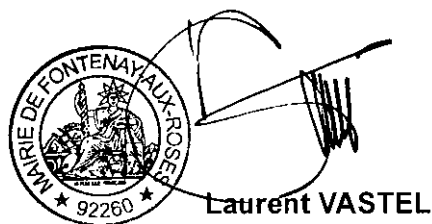
.../...

Concernant la qualité de l'information financière et la régularité des procédures budgétaires, j'ai bien noté qu'elle est jugée satisfaisante par vos auditeurs qui, pour autant, engagent à faire progresser la fiabilité de certaines de écritures comptables et à réduire la part des achats ne faisant pas l'objet d'appels d'offre dans le cadre d'un marché public mais relevant de la simple mise en concurrence. Je tiens à préciser à cet égard que les trois exemples (cités page 48 du rapport) correspondent à des dépenses peu anticipables en l'espèce et requérant une résolution rapide<sup>1</sup>. Ils ne me semblent donc pas démonstratifs. Je réitère à cet égard les réserves formulées lors de nos entretiens sur la lourdeur de mise en place de procédures telles que la nomenclature des achats au regard des résultats espérés et de l'effectivité d'un rapport coût/bénéfice pour les communes de notre strate. C'est pour cette raison qu'en première analyse nous avons privilégié la mise en place d'un contrôle de gestion envisagée pour notamment les marchés à bons de commande. Nos services étudient toutefois actuellement la faisabilité d'une nomenclature achats afin de répondre à cette recommandation, qui ne fournit toutefois pas de référence pour le ratio « optimal » d'achats hors marchés, ni de comparaison sur ce thème.

Concernant les conclusions du rapport relatives à l'action de la commune dans le domaine du logement social, je partage l'analyse selon laquelle, en l'absence d'office public communal, la commune se voit privée de tout rôle significatif dans le processus d'attribution des logements, ce qui a notamment pour conséquence l'arrivée sur le territoire de familles très fragiles, pesant à la fois sur le budget communal et le vivre ensemble. Cette tendance est accentuée par les objectifs préfectoraux d'attribution dans le cadre du DALO qui sont fixés non pas en fonction des critères de richesses d'une ville mais du taux de logements sociaux, ayant ainsi un effet « double peine ».

Je note enfin avec satisfaction le quitus donné sur la gestion des ressources humaines quant aux différentes mises en conformité (RIFSEEP, temps de travail notamment) sur lesquelles peu de collectivités de notre strate ont abouti dans les délais prescrits. L'effort à fournir sur la formation est un constat que je partage et pour lequel la commune s'est dotée récemment de moyens renforcés avec l'arrivée d'une nouvelle DRH et d'une chargée de mission dédiée à ce sujet. Cependant, je souhaite rappeler que les années 2020 et 2021 ont été particulièrement défavorables au développement de la formation du fait des restrictions directement liées à la crise sanitaire.

Je souhaite conclure en remerciant la Chambre Régionale des Comptes pour son analyse et ses préconisations ainsi que la reconnaissance sur de nombreux items des efforts d'amélioration continue menés par la municipalité.



Laurent VASTEL

---

<sup>1</sup> LFC Avond Services est intervenu hors marché en 2018 et 2021 pour des changements de pièces sur des équipements de la cuisine centrale n'entrant pas dans le cadre du contrat de maintenance et imprévus dans la mesure où ce type de maintenance curative n'est normalement nécessaire qu'à un âge d'équipement bien plus avancé. La société de nettoyage Azul a été sollicitée hors marché existant pour les remises en état complètes d'étés des crèches que le titulaire du marché s'est révélé ne pas être en mesure d'assurer au regard du fort besoin de main d'œuvre nécessaire. Cette prestation a ainsi été réintégrée spécifiquement dans le nouveau marché. La société Voltige Sécurité Privée a dû être sollicitée hors marché en 2019 dans la foulée d'actes et tentatives d'agression constatés sur certains événements et ayant nécessité un renfort imprévu.



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

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

**Chambre régionale des comptes Île-de-France**

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

[www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)