Chambre régionale
des comptes
Île-de-France

Noisiel, le 16 JUIN 2022

Le président

G/2022-0418C

à

Monsieur Jacques Alain BENISTI
Maire de la commune
Mairie de Villiers-sur-Marne
Place de l'Hôtel de ville
94350 VILLIERS-SUR-MARNE

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

Réf. : contrôle n°2019-0091
P.J. : 1 rapport n°2022-0084 R

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)

Monsieur le Maire,

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 Villiers-sur-Marne (94) concernant les exercices 2014 et suivants ainsi que votre réponse.

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.

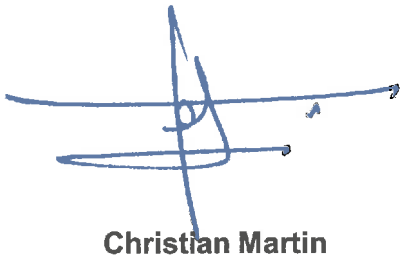
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

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.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.



Christian Martin

Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ET SA REPONSE

COMMUNE DE VILLIERS-SUR-MARNE

(94)

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 14 avril 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE **3**
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE **4**
PROCEDURE **5**
OBSERVATIONS **6**
1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE **6**
1.1 Ses principales caractéristiques 6
1.2 L'urbanisation et l'aménagement 7
1.3 L'environnement institutionnel 7
1.3.1 Avant le 1er janvier 2016 7
1.3.2 Depuis le 1er janvier 2016 7
2 L'ORGANISATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITE DES COMPTES **8**
2.1 L'organisation de la fonction financière et comptable 8
2.2 La chaîne budgétaire et comptable 8
2.2.1 Le pilotage budgétaire à améliorer 8
2.2.2 La chaîne dématérialisée de la dépense peu sécurisée 9
2.2.3 La procédure de comptabilisation des restes à réaliser à affiner 10
2.2.4 L'adoption anticipée d'un règlement budgétaire et financier 11
2.3 L'information budgétaire 11
2.3.1 La documentation insuffisante des débats d'orientation budgétaire 11
2.3.2 Des annexes obligatoires du compte administratif incomplètes 13
2.4 La fiabilité des comptes 14
2.4.1 Améliorer la concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire 14
2.4.2 Apurer les immobilisations en cours 14
2.4.3 Réévaluer chaque année les risques sur créances auprès des tiers 15
3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE **16**
3.1 La stratégie financière à compléter 16
3.2 La situation financière fragile 17
3.2.1 Les effets au 1er janvier 2016 de l'adhésion à l'EPT Paris Est Marne & Bois 18
3.2.2 La capacité d'autofinancement en baisse 22
3.2.3 Le financement difficile des investissements 26
3.3 L'endettement très élevé 32
3.4 Évaluation de l'impact de la crise sanitaire 34
3.5 Appréciation générale 34
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES **35**
4.1 La hausse de la masse salariale 35
4.2 Le régime indemnitaire actualisé suite aux récentes réformes 39
4.3 Le temps de travail des agents 40
4.4 Un absentéisme élevé 41

5 LA COMMANDE PUBLIQUE 41
5.1 L'organisation de la commande publique 41
5.1.1 Une organisation partiellement déconcentrée 41
5.1.2 Des procédures insuffisamment sécurisées 42
5.2 Des achats hors procédures conséquents 43
5.3 La passation des marchés 45
5.3.1 Les marchés de transport 45
5.3.2 Les marchés de prestations juridiques : conseil, assistance et représentation 46
5.3.3 Les marchés de produits d'entretien 47
5.4 Appréciation générale 49
ANNEXES 50

SYNTHESE

Située dans le département du Val-de-Marne, la commune de Villiers-sur-Marne comptait 28 600 habitants en 2018. Avant son adhésion à l'établissement public territorial (EPT) Paris Est Marne & Bois, le 1er janvier 2016, elle n'appartenait à aucun groupement intercommunal à fiscalité propre.

La fiabilité perfectible de l'information budgétaire et des données comptables

L'information budgétaire et financière, qui aurait dû être plus étayée lors de l'intégration à l'EPT, peut être aujourd'hui enrichie, notamment d'éléments prospectifs en matière d'investissement.

La fiabilité des comptes peut également être améliorée, en particulier dans les domaines du provisionnement des risques et du suivi des immobilisations. L'organisation de la fonction financière et comptable doit par ailleurs être améliorée pour renforcer la sécurité de la chaîne de la dépense.

La situation financière de la commune en équilibre fragile en raison du poids de sa dette

La capacité d'autofinancement brute de la commune, qui a baissé depuis 2017, reste faible.

La commune n'a pas pleinement bénéficié de son adhésion à l'EPT en raison notamment de charges de personnel non transférées. De plus, les autres charges de fonctionnement, retraitées des flux financiers avec l'EPT, ont sensiblement augmenté depuis 2014.

Par ailleurs, une partie (3,34 M€ cumulés de 2014 à 2020) des produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a indûment servi à financer les dépenses inscrites au budget principal de la commune alors que cette taxe ne doit financer que les coûts relatifs à la gestion des ordures ménagères.

Au prix d'un coût élevé de sortie des emprunts à risque, la commune a mené une stratégie raisonnable d'assainissement de sa dette qui atteint un volume important (59,1 M€ en 2020). Pour autant, le service de la dette continue de peser lourdement sur ses marges de manœuvre et la commune a dû vendre des immobilisations pour financer une partie de ses investissements.

Dans ce contexte, la commune gagnerait à définir une stratégie d'investissement adossée à une meilleure connaissance de son patrimoine et à un schéma directeur immobilier pour prioriser ses projets d'investissements dans un cadre pluriannuel et répondre ainsi aux besoins de la population au mieux de ses ressources financières.

L'organisation de l'achat public à renforcer

Le contrôle des marchés publics n'a conduit à constater aucune irrégularité. Toutefois, l'organisation de la commande publique est à améliorer. En l'absence de stratégie, le service chargé des achats ne dispose pas d'orientations ni d'outils suffisants pour suivre efficacement l'évaluation des besoins des services, la passation des marchés et leur exécution.

La commune n'a pas non plus mis en place de dispositif de contrôle interne pour anticiper et limiter les risques liés à la commande publique, notamment en veillant au respect des seuils de publicité et de mise en concurrence.

Tant qu'elles ne sont pas corrigées, ces faiblesses entretiennent des zones de risque, du fait notamment du recours fréquent à des achats hors procédure adaptée ou formalisée, susceptibles de porter atteinte au principe de libre concurrence.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Créer une procédure de revue annuelle des risques afin de procéder aux dotations aux provisions pour risques nécessaires. 16

Recommandation performance 2 : Adopter une stratégie d'investissement appuyée sur un diagnostic du patrimoine et un schéma directeur immobilier. 31

Recommandation performance 3 : Formaliser les procédures d'achat public, ainsi qu'une nomenclature des achats permettant de fiabiliser le système d'information et développer une stratégie des achats. 43

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Villiers-sur-Marne, pour les exercices 2014 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, telles qu'elles sont définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

L'instruction s'est déroulée sur pièces et sur place, ainsi que par entretiens et échanges de courriels.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 13 mai 2022, a été reçue par la chambre le 10 juin 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

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

OBSERVATIONS

1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

Située à l'est de Paris, la commune appartient à plusieurs périmètres institutionnels :

- l'établissement public territorial (EPT) « Paris Est Marne & Bois » (T10) compris dans la Métropole du Grand Paris (MGP) ;
- le secteur 1 de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée ;
- le contrat de développement territorial (CDT) des Boucles de la Marne, lui-même inclus dans le « cluster de la ville durable ».

1.1 Ses principales caractéristiques

En 2018, la population de la commune était de 28 592 habitants, en hausse de 1 135 habitants par rapport à 2008[1]. Les moins de 29 ans représentent 39,1 % de la population (contre 35,1 % dans l'ensemble de la population française).

La population de 15 ans ou plus est composée majoritairement de retraités (21,4 %), de personnes sans activité professionnelle (18,4 %) et d'employés (17,8 %). La place des cadres et professions intellectuelles supérieures est passée de 12 % à 14,1 % entre 2008 et 2018 (contre 9,4 % dans la population française).

Le taux de chômage était de 9,1 % en 2018 (contre 13,4 % dans la population française). Il est particulièrement élevé chez les 15-24 ans (23,5 % pour les hommes et 24,1 % pour les femmes en 2017), mais il reste inférieur à la moyenne nationale (respectivement 28,2 % et 28,9 %).

Villiers-sur-Marne comprend des quartiers en difficulté dans le nord et le sud-ouest : quartiers des Luats, des Boutareines et des Hautes-Noues, constitués de grands ensembles de logements sociaux dans lesquels le taux de chômage est proche de 15 %.

La commune est dans une situation économique moins favorable que la moyenne du département et de la région : en 2015, la médiane du revenu disponible par unité de consommation y était de 21 014 € contre 21 726 € dans le département et 22 639 € dans la région. Le taux de pauvreté était de 18 %, contre 16,8 % dans le département et 15,9 % dans la région.

Dans le département du Val-de-Marne, la commune est en 26ème position (sur 47 communes) en ce qui concerne le revenu imposable par habitant[2], et en 43ème position en ce qui concerne le potentiel financier par habitant[3].

[1] Données Institut national de la statistique et des études économique.
[2] Données direction générale des collectivités locales 2020.
[3] Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal, auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la DGF provenant de l'État, perçue par la commune l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle). Le potentiel financier permet ainsi de prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité.

Tableau n° 1 : Potentiels fiscal et financier (en €)

Potentiel fiscal (4 taxes) par habitant	Potentiel financier par habitant	Potentiel fiscal moyen de la strate	Potentiel financier moyen de la strate
952	1 083	1 109	1 215

Source : données DGCL, critère de répartition dotation globale de fonctionnement (DGF)

La commune se caractérise ainsi par une situation paradoxale au terme de laquelle elle apparaît en position intermédiaire sur ses principaux indicateurs économiques, tout en étant défavorisée sur le plan du potentiel financier.

1.2 L'urbanisation et l'aménagement

La commune a adopté en 2013 un plan local d'urbanisme incluant un projet d'aménagement et de développement durable (modifié en 2015, 2017 et 2019) dont les priorités en termes de démographie et d'habitat ont été le maintien de l'attractivité résidentielle, l'adaptation de la construction neuve aux besoins (proposer un parcours résidentiel complet), un « modèle de développement urbain économe en espace et respectueux du cadre de vie », et la maîtrise de la densification.

La société d'économie mixte d'aménagement de Villiers-sur-Marne (Semavil) dont la commune possédait 1 460 parts sur 2 000, s'est vue confier la gestion de plusieurs zones d'aménagement concerté. Elle a été liquidée en janvier 2020. Le capital et les bonis ont apporté 228 489 € au budget de la commune.

1.3 L'environnement institutionnel

1.3.1 Avant le 1er janvier 2016

Jusqu'au 1er janvier 2016, la commune ne faisait partie d'aucune intercommunalité à fiscalité propre.

Pour autant, dans le cadre du projet de desserte par le futur réseau du Grand Paris Express, la commune a adhéré, le 22 juin 2015, au contrat de développement territorial (CDT)[4] « Boucles de la Marne », lequel a vocation à renforcer le « pôle de compétitivité de la ville durable » centré sur Marne-la-Vallée et la Cité Descartes.

Néanmoins, la concomitance de cette adhésion avec la promulgation de la loi « NOTRé »[5], et le transfert de la compétence aménagement aux EPT au 1er janvier 2016, interpelle. La pérennité du CDT n'apparaît ainsi pas pleinement assurée.

1.3.2 Depuis le 1er janvier 2016

La loi « NOTRé » a créé, dans le cadre du développement de l'agglomération parisienne, la Métropole du Grand Paris (MGP), à compter du 1er janvier 2016. Elle a également créé 12 EPT pour rassembler au sein d'une intercommunalité toutes les communes de la petite couronne de Paris, ainsi que quelques communes de l'Essonne et une du Val-d'Oise.

[4] Les CDT ont été institués par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (n° 2010-597), projet dont l'objectif global est la croissance économique afin « de soutenir la concurrence des autres métropoles mondiales » (art. 1er de la loi). Ces CDT peuvent être conclus soit entre le représentant de l'État dans la région et les communes, soit entre le représentant de l'État dans la région et les EPCI si les contrats concernent des compétences qui leur ont été transférées. Ils ont pour objet la mise en œuvre du Grand Paris, projet s'appuyant sur un réseau de transport public de voyageurs dont le financement est assuré par l'État.
[5] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La commune de Villiers-sur-Marne a adhéré à l'EPT Paris Est Marne & Bois, situé dans le département du Val-de-Marne. Il rassemble 509 000 habitants sur 56,3 km². Son conseil territorial est composé de 90 conseillers, dont 5 pour Villiers-sur-Marne.

2 L'ORGANISATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

2.1 L'organisation de la fonction financière et comptable

Les services financiers sont rattachés, dans l'organigramme en vigueur en 2020, à la direction des ressources, de la cohésion sociale et de la jeunesse.

La direction des affaires financières est chargée de la préparation budgétaire, du suivi et du contrôle de l'exécution budgétaire (contrôle et validation des bons de commande, de la bonne imputation, contrôle des liquidations, mandatement et titrage), de l'appui aux recherches de subventions, du suivi et de la gestion de la dette.

Le service budgétaire et financier comprend cinq agents, dont un chef de service. Le service est constitué d'un pôle financier, composé d'un agent chargé des finances et de la gestion de la dette et d'une gestionnaire des subventions et de la fiscalité, et d'un pôle comptable composé d'un coordonnateur budgétaire et comptable, ainsi que de deux gestionnaires.

La fonction financière est déconcentrée et s'appuie, au sein de chaque service, sur des « référents comptables » chargés de ces fonctions ou assurant cette mission en sus de leur mission principale.

Le service des marchés publics n'intervient pas dans l'organisation financière de la commune. Au moment de la préparation budgétaire, son rôle se concentre sur la synthèse des besoins. Mais au moment de l'exécution des marchés, le service financier n'assure pas de suivi particulier.

La commune fait valoir qu'elle a renforcé son organisation financière et comptable par la création d'un poste de contrôleur de gestion, rattaché au directeur général adjoint chargé des ressources. Celui-ci est chargé d'une fonction d'assistance et de conseil auprès des services et de la direction générale. Selon la commune, la création de ce poste vise à renforcer les fonctions de pilotage (évaluation, prospective, conseil en organisation, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences).

2.2 La chaîne budgétaire et comptable

2.2.1 Le pilotage budgétaire à améliorer

La direction générale intervient dans le cycle de la préparation budgétaire en fixant les grandes lignes et objectifs annuels.

La phase de préparation repose sur un dispositif de remontée d'expression des besoins de dépenses et des prévisions de recettes des directions opérationnelles à la direction générale.

Une note technique portant sur « le calendrier et le processus budgétaire » organise les arbitrages sur les projets transverses aux directions opérationnelles et sur les besoins en ressources humaines (recrutement, heures de vacation, heures supplémentaires). Une note de cadrage du directeur général des services prévoit aussi que l'ensemble des projets d'investissement sont transmis au directeur des services techniques.

Les remontées des besoins en autorisation de crédits budgétaires dans le système d'information budgétaire et comptable sont effectuées par les services. Elles sont suivies de réunions budgétaires associant le 1er adjoint au maire chargé des finances, les élus de secteur, la direction générale, le service financier et le directeur et le chef du service concerné.

Sur cette base, le rapport d'orientation budgétaire (ROB) de l'année est élaboré et présenté au conseil municipal, dans les deux mois précédant le vote du budget primitif. Concernant les décisions budgétaires modificatives, le logiciel financier a également permis de déconcentrer en partie l'élaboration budgétaire dans les services à travers les inscriptions des crédits tant en dépenses qu'en recettes.

Le suivi des dépenses et des recettes en cours d'année, ainsi que l'analyse des prévisions, sont peu développés au sein de la commune. Aucun *reporting* régulier n'est effectué sur l'état de consommation des crédits par les directions opérationnelles.

La commune fait valoir ici que la déconcentration de la fonction financière est relativement récente et reconnaît que le suivi budgétaire est variable selon les services. Le rôle de la direction financière dans la préparation budgétaire et son exécution a donc été renforcé, en raison notamment du passage dès le 1er janvier 2022[6] à l'instruction budgétaire et comptable M57. La commune indique par ailleurs qu'elle s'est dotée d'un outil informatique interfacé avec la base de données de Civil finances afin d'améliorer le *reporting* et l'aide à la décision.

Le service financier exécute également les virements de crédits et les ouvertures de lignes budgétaires à la demande des directions opérationnelles. Les demandes de virements des services sont adressées sous forme de tableaux signés préalablement par chaque responsable de service et visés par le directeur et l'élu de secteur. Les virements sont ainsi saisis par le service financier dans l'application de gestion comptable. Un état des virements est par la suite adressé au comptable public pour information.

La commune indique vouloir optimiser ce process qui sera totalement dématérialisé. Dès lors, les services saisiront les demandes de virement qui feront l'objet d'une procédure de validation (chefs de service, directeurs et élus) avant intégration au budget communal par le service financier.

S'agissant des ouvertures de lignes budgétaires, la procédure de contrôle n'étant pas dématérialisable, les services devront continuer à solliciter par courriel la direction des affaires financières.

Une note de fin d'exercice 2019 rédigée par le directeur général adjoint chargé des ressources, de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports fixe la date limite d'émission des bons de commandes et de validation des services faits, et rappelle les règles de rattachement et de report des charges à l'exercice. Mais la note ne comporte aucune information sur les modalités pratiques de transmission et d'examen des propositions de rattachement des charges par les chefs de service. La commune précise sur ce point que ces modalités feront l'objet d'un développement, notamment dans le cadre du règlement budgétaire et financier.

Le service financier est également chargé de l'exécution financière des marchés publics.

2.2.2 La chaîne dématérialisée de la dépense peu sécurisée

L'organisation déconcentrée de la fonction financière est adossée à une dématérialisation de la chaîne de la dépense, grâce au logiciel « Civil Finances », utilisé par tous les acteurs de la chaîne. La direction financière coordonne l'utilisation du système d'information budgétaire et comptable avec la gestion des profils utilisateurs.

[6] La M57 ne sera obligatoire pour toutes les communes qu'à compter de 2024.

Cependant, compte tenu du nombre important d'utilisateurs du logiciel financier (160 profils ouverts, alors que le service budgétaire et financier ne compte que 5 agents), la gestion des droits mériterait d'être mieux encadrée et vérifiée par rapport au contenu des fiches de poste. Par exemple, le profil « visa commande élu », attribué à des utilisateurs membres du conseil municipal, est aussi attribué à des agents communaux. De même, parmi les profils utilisateurs ayant les droits les plus étendus, figurent des agents qui n'ont pas de délégation de signature.

La commune fait valoir ici que, la fonction financière étant largement déconcentrée et dématérialisée, de nombreux agents des services opérationnels accèdent au logiciel « Civil Finances », mais le plus souvent à la seule fonction « consultation ». Un suivi permet, selon la commune, de mettre à jour régulièrement les profils en fonction des arrivées et des départs. Elle indique également qu'une mise à jour a été effectuée, limitant le nombre de bénéficiaires du profil administrateur à six, et qu'une procédure de visa dématérialisé des engagements directs sera mise en œuvre.

Le maire a délégué sa signature au directeur général des services, et en cas d'empêchement de celui-ci, au directeur des services techniques et du développement urbain, puis au directeur général adjoint, dans la limite de 770 € HT en fonctionnement ou en investissement. Chaque service opérationnel ayant un besoin d'achat se rapproche en autonomie des fournisseurs pour obtenir une proposition commerciale. Deux agents (un « titulaire » et un « suppléant ») sont chargés de la saisie dans l'outil Civil Finances d'un pré-projet de commande, lequel est ensuite validé par le directeur.

Tous les projets de commande sont ensuite transmis au service financier, qui vérifie la bonne imputation de la dépense, ainsi que la concordance avec la pièce justificative. Le bon de commande validé est ensuite transmis à l'élu de secteur, puis au maire adjoint pour signature informatique. Les services opérationnels éditent le bon de commande signé et le transmettent au fournisseur. Les directions opérationnelles liquident la facture, puis le service financier prépare le mandat à la signature du 1er adjoint au maire.

Ce processus fait cependant apparaître une incertitude quant au caractère exigible des factures. En effet, aucun agent ou service n'a pour mission d'attester du service fait ou encore de la livraison des biens.

Si la dématérialisation fluidifie la chaîne de la dépense, les responsabilités apparaissent en revanche diluées, puisque le paramétrage du logiciel informatique ne permet pas de vérifier le caractère exigible de la facture.

Selon la commune, l'attestation du service fait ou de la livraison des biens relève des services opérationnels à l'origine de la commande, à travers une procédure de rapprochement des factures aux bons de commande. L'opérateur chargé du rapprochement renseigne la date de saisie, la date de réception de la commande et la livraison totale ou partielle, mais pas les pièces justificatives. L'application « Civil Finances » permet, selon la commune, d'insérer, après numérisation, les bons de livraison dans la chaîne de la dépense. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à mettre en œuvre cette modalité qui sera décrite dans un guide de procédures, actuellement en cours d'élaboration.

2.2.3 La procédure de comptabilisation des restes à réaliser à affiner

Conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les restes à réaliser (RAR) correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

Concernant les restes à réaliser, la commune indique avoir formalisé, suite au contrôle de la chambre, les procédures courantes dans un règlement financier et budgétaire, mais la procédure nécessiterait d'être affinée pour sécuriser le process.

Le contrôle des RAR n'a pas révélé d'anomalies, mais montré certains dysfonctionnements dans la chaîne de la dépense, notamment s'agissant des dates des saisies informatiques avec des décalages parfois importants entre la date de signature de l'engagement juridique et celui de l'engagement comptable.

Selon la commune, ce phénomène correspond à une limitation technique de l'application financière qui ne permet pas de créer les engagements comptables avec mention d'un tiers, à l'inverse des engagements juridiques. Aussi, les services opérationnels créent en début d'année des engagements juridiques de nature provisionnelle au regard du nombre de bons de commande à passer en cours d'année. La chambre constate que cette pratique est irrégulière, comme le rappelle d'ailleurs la commune dans son propre règlement financier.

2.2.4 L'adoption anticipée d'un règlement budgétaire et financier

La commune ne disposait pas, jusqu'à fin 2021, de règlement budgétaire et financier. Ce dispositif, obligatoire pour les départements et régions, est préconisé par le comité national de fiabilité des comptes locaux pour les communes. La commune indique avoir adopté l'instruction budgétaire M57[7], par délibération du conseil municipal du 24 novembre 2021, et un règlement budgétaire et financier par délibération du conseil municipal du 15 décembre 2021. Elle précise également qu'elle participe à l'expérimentation du compte financier unique (CFU) sur les comptes 2022 à 2024.

2.3 L'information budgétaire

Durant la période contrôlée, les trois budgets annexes (assainissement, cinéma, service public de transport) ont progressivement été supprimés, de sorte qu'en 2019, la commune n'a adopté qu'un budget principal.

Les budgets annexes « cinéma » et « transports » ont été repris dans le budget principal, sans changement du mode de gestion de ces services : ils restent gérés en régie directe et les flux en dépenses et en recettes apparaissent dans le budget communal. La compétence assainissement, pour sa part, a été transférée, en 2017, à l'EPT Paris Est Marne & Bois.

Les développements qui suivent ne portent donc que sur le budget principal.

2.3.1 La documentation insuffisante des débats d'orientation budgétaire

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le conseil municipal doit tenir, dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget primitif, un débat d'orientation budgétaire (DOB), s'appuyant sur un rapport d'orientation budgétaire (ROB). Depuis la loi « NOTRé » précitée, il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Enfin, depuis 2016, la commune est tenue de publier en ligne ses documents budgétaires.

[7] Par anticipation, car comme indiqué ci-avant, l'instruction budgétaire et comptable M57 ne sera obligatoire pour toutes les communes qu'à compter de 2024.

Tableau n° 2 : Les débats d'orientation budgétaire

Dates/mois	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DOB	12/03/2014	19/03/2015	09/02/2016	27/02/2017	13/02/2018	19/02/2019	26/02/2020	18/03/2021
Vote du BP	27/04/2014	08/04/2015	24/03/2016	23/05/2017	28/03/2018	28/03/2019	09/06/2020	31/03/2021
Délai (en mois) entre le DOB et le vote du BP	1,5	0,7	1,5	2,8	1,4	1,2	3,5	0,4

Source : délibérations du conseil municipal

Conformément à l'article L. 1612-2 du CGCT, les budgets primitifs, accompagnés des délibérations faisant état des DOB, ont été transmis aux services de la préfecture.

Lors du contrôle de la chambre, le site internet de la commune ne présentait pas les comptes rendus des séances accompagnés du ROB, contrairement aux dispositions des articles L. 2313-1[8] et R. 2313-8 du CGCT. Depuis, il été mis à jour des documents susmentionnés. Il rend accessible tous les documents budgétaires (ROB, délibérations, notes de synthèse, comptes administratifs, budgets primitifs, comptes de gestion et rapports du budget communal et ses annexes) pour la période observée.

La commune indique en outre que, depuis la séance du 9 juin 2020, les séances du conseil municipal sont filmées et accessibles sur sa page Facebook, aussi bien en direct qu'*a posteriori*. Elle indique enfin son souhait de respecter les obligations édictées par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements et publiera, le moment venu, les procès-verbaux des séances du conseil municipal.

Avant la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « Maptam », la jurisprudence administrative avait déjà imposé que le ROB soit suffisamment détaillé et comporte des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution, ainsi que l'évolution des taux de la fiscalité locale.

Les récentes évolutions législatives ont complété le champ des informations obligatoires. Depuis cette loi, le DOB doit également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement. La loi « NOTRé », et son décret d'application, publié en 2016, imposent la communication d'informations sur la structure et la gestion de la dette, sur les effectifs et sur la structure et l'évolution passée et à venir des dépenses de personnel. L'information doit être prospective pour éclairer à la fois sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir et sur leurs conséquences à moyen terme. L'information concernant les investissements, la dette, la fiscalité locale et la masse salariale doit être détaillée.

À partir de 2017, les ROB de la commune abordent l'ensemble des sujets imposés par ces textes et sont globalement étayés d'éléments rétrospectifs chiffrés (graphiques ou tableaux) ainsi que d'annexes.

La stratégie financière de la commune est exposée assez synthétiquement dans les ROB : maintien du niveau des recettes fiscales, effort de réduction des charges de fonctionnement courant, et effort de désendettement.

[8] « (…) Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. »

À partir de 2017, la présentation de la structure de la dette de la commune et les projections sur l'encours de la dette, le remboursement de son capital et ses intérêts sont détaillées et mises en perspective avec les ressources globales, le volume d'investissements projetés sur la période concernée et la capacité d'autofinancement.

L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 impose que le ROB présente, pour le budget principal, comme pour les budgets annexes, l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette, ce qui a été fait en 2019.

Cependant, les ROB pour les années 2014 à 2019 omettent plusieurs éléments prévus par le cadre juridique relatifs à la structure et aux évolutions prévisionnelles des dépenses de fonctionnement. L'information reste lacunaire sur :

- l'évolution de la masse salariale et les effectifs de la commune, qui pourraient être enrichis d'éléments rétrospectifs et prospectifs. À titre d'exemple, l'augmentation des dépenses de personnel n'est justifiée, de manière systématique, que par des facteurs exogènes, qui ne suffisent cependant pas à expliquer la croissance de 17 % constatée durant la période contrôlée ;
- le plan pluriannuel d'investissement ne présente pas de manière détaillée les engagements pluriannuels en cours ou à venir en se limitant à présenter les dépenses d'investissement par grandes masses financières qui, au demeurant, ne sont pas actualisées chaque année des investissements réalisés ;
- les ROB sont incomplets sur les conséquences de l'adhésion de la commune à l'ETP et à la MGP au 1er janvier 2016 et leur impact sur le budget communal, dans une période de changement crucial sur le plan budgétaire.
- les ROB ne sont pas exhaustifs sur le contenu des budgets annexes et n'expliquent pas leur disparition progressive.

La chambre prend note de l'engagement de la commune à tenir compte de ses observations, notamment quant à la présentation plus détaillée des engagements pluriannuels.

2.3.2 Des annexes obligatoires du compte administratif incomplètes

Cette partie du budget vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux ou relatifs aux engagements de la commune, ainsi que sur les services non individualisés qu'elle gère, et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Ces éléments sont nécessaires pour éclairer les membres de l'assemblée délibérante lors de la prise des décisions budgétaires. La complétude des annexes obligatoires est un indicateur du degré de transparence de l'information budgétaire aux élus et aux citoyens.

L'absence des annexes obligatoires concernant l'état des charges transférées en investissement, la présentation des engagements reçus, la présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale s'explique par le fait que la commune n'effectue pas d'opération dans ces domaines.

L'annexe IV. C1.1 relative à l'état du personnel apparaît lacunaire pour les personnels non titulaires sur emplois budgétaires dans les comptes administratifs (CA) 2014 à 2018. L'information n'est pas donnée entre 2014 et 2016, alors que le bilan de 2015 indique la présence de 97 agents non titulaires sur emplois permanents. Le CA de 2019 a corrigé cette anomalie, même si les informations données ne correspondent pas totalement à celles mentionnées dans le bilan social de 2019.

La commune indique sur ce point qu'une demande a été adressée à son prestataire, afin que l'import des informations RH et l'harmonisation de la base relative au bilan social soient automatisés.

2.4 La fiabilité des comptes

2.4.1 Améliorer la concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire. Il a l'obligation, à cet égard, d'exercer un suivi exhaustif de la réalité et de la présence des immobilisations (inventaire physique) et de connaître son patrimoine immobilisé sur le volet financier (inventaire comptable).

Le comptable est responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur. À ce titre, il tient l'état de l'actif, ainsi que le fichier des immobilisations qui justifient les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif doivent correspondre.

Les données du comptable public ne sont pas concordantes entre elles : le bilan du compte de gestion pour 2018 fait apparaître un actif brut de 222 M€, et l'état de l'actif, un patrimoine de 229 M€.

La commune suit ses immobilisations par le logiciel « Civil Finances », qui permet la tenue de l'inventaire physique, ainsi que le suivi des amortissements des biens immobilisés.

Tableau n° 3 : Valeur du patrimoine communal selon les documents au 31 décembre 2018 (en M€)

Document	Valeur brute	Valeur nette comptable
État de l'actif du comptable	230	227
Actif brut immobilisé (*source : bilan du compte de gestion*)	222	203
Inventaire des biens immobilisés de l'ordonnateur	206	182
Écart entre l'état de l'actif et l'inventaire	*23,3*	*45,2*
Écart entre l'actif brut immobilisé et l'inventaire	*15,6*	*21,2*

Source : compte de gestion, état de l'actif du comptable, état détaillé de l'inventaire de l'ordonnateur

L'état de l'actif diffère de l'inventaire de l'ordonnateur, qui mentionne un montant brut de 206 M€. Néanmoins, le rapprochement entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable fait apparaître des écarts individuels peu significatifs.

La commune fait valoir sur ces points que, lors de la séance du conseil municipal du 24 novembre 2021, ont été adoptées successivement une délibération d'adoption de la M57 à compter du 1er janvier 2022 et une délibération portant sur l'alignement de l'inventaire de la commune sur l'actif de la trésorerie, afin de répondre à l'obligation de conformité des deux inventaires. Dans ce domaine, la chambre prend acte du fait que la commune souhaite renforcer la fonction financière à partir de janvier 2022, à travers la création d'un poste de chargé de mission pour la mise en place d'un véritable inventaire physique.

2.4.2 Apurer les immobilisations en cours

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Lorsque ces immobilisations sont terminées, elles doivent être transférées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. L'apurement du compte 23 participe de la sincérité du résultat. 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. Or, sur ce point la pratique de la commune n'apparaît pas optimale.

Tableau n° 4 : Immobilisations en cours

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020[9]
Balance d'entrée c/231	6 106 406	16 367 417	18 326 453	28 816 152	31 917 723	24 543 416	26 121 827
Immobilisations en cours - flux total débit (c/231)	19 150 887	18 326 453	28 878 762	31 925 547	31 938 729	26 229 771	27 197 004
Immobilisations en cours - flux total crédit (c/231)	2 783 470	0	62 610	7 824	7 395 313	107 944	0
Immobilisations en cours - solde (c/231)	16 367 417	18 326 453	28 816 152	31 917 723	24 543 416	26 121 827	27 197 004
Immobilisations corporelles - solde (c/21)	175 059 692	176 095 718	185 363 099	185 359 396	183 973 881	191 628 081	196 266 965

Source : comptes de gestion

La commune est appelée à procéder aux opérations de transfert pour toutes les immobilisations déjà mises en service, afin d'apurer la situation.

La commune s'est engagée à procéder à l'apurement nécessaire après adoption de la nouvelle maquette M57 et précise que la procédure d'intégration des travaux en cours fait l'objet d'une mention dans le nouveau règlement financier.

Les comptes 237 et 238 enregistrent provisoirement les avances versées sur les commandes d'immobilisations incorporelles et corporelles. Ils sont soldés au moment de la mise en service de l'immobilisation. Aussi, la permanence d'un solde débiteur (2,6 M€ en 2018 et 1,1 M€ en 2019) interroge.

2.4.3 Réévaluer chaque année les risques sur créances auprès des tiers

Selon l'article R. 2321-2 du CGCT, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la commune.

En 2018, le total des créances à recouvrer s'élève à 1,794 M€, ce qui représente 4 % des produits de gestion. En 2020, le total de ces créances s'établit à 2,914 M€ soit 6,5 % des produits de gestion. Pour autant, la commune n'a pas procédé à des dotations aux provisions pour dépréciation des comptes de tiers, alors même que certaines créances sont anciennes.

Tableau n° 5 : Évolution des créances à recouvrer

En €		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Compte 4111	Redevables-amiables	719 222	964 323	1 052 062	1 311 344	1 092 168	1 326 681	1 850 700
Compte 4116	Redevables-contentieux	319 522	359 761	363 123	372 436	568 175	450 675	694 178
Compte 4141	Locataires-amiables	25 512	42 928	46 445	36 500	50 544	97 219	94 327
Compte 4146	Locataires-contentieux	10 875	10 322	13 600	7 411	8 996	15 325	32 155
Compte 46721	Débiteurs divers-amiable	21 584	46 488	49 096	64 151	40 157	121 289	220 670
Compte 46726	Débiteurs divers-contentieux	1 590	4 451	3 275	2 285	34 603	38 263	22 129
	Total	**1 098 305**	**1 428 272**	**1 527 601**	**1 794 127**	**1 794 643**	**2 049 452**	**2 914 159**
Produits de gestion		44 450 142	46 353 029	46 628 189	43 594 665	45 578 759	45 596 892	44 884 114
En % des produits de gestion		2	3	3	4	4	4	6,5

Source : comptes de gestion

[9] Chiffres provisoires, compte de gestion non déposé.

Recommandation performance 1 : Créer une procédure de revue annuelle des risques afin de procéder aux dotations aux provisions pour risques nécessaires.

La commune indique qu'elle prévoit d'inscrire des provisions pour créances douteuses, de faire établir une carte des risques et une procédure permettant une revue périodique des risques. Le processus de la revue annuelle des risques doit ainsi faire l'objet d'une fiche dans le guide de procédures, en s'appuyant sur le référentiel de contrôle interne « provisions pour risques et charges des collectivités locales » élaboré par le Comité de fiabilité des comptes locaux.

3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

3.1 La stratégie financière à compléter

À l'issue du précédent contrôle de la chambre (2006), la situation financière était considérée comme fragile, en raison notamment d'un niveau d'endettement élevé et d'une structure de la dette marquée par les emprunts à risque.

En 2014, la commune s'était fixée comme axe prioritaire l'assainissement des finances communales en diminuant le recours à l'emprunt et en réduisant les dépenses de fonctionnement. Avec un plan pluriannuel d'investissement (PPI) limité et un objectif « zéro emprunt », la commune se proposait à l'occasion du DOB 2014 d'optimiser ses recettes d'investissement en procédant à des cessions d'actifs immobiliers devenus inutiles.

Elle entendait aussi poursuivre le dispositif de lutte contre la précarité prévu par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012[10] en réalisant un nouveau plan pluriannuel de « stagiairisation », puis titularisation et de consolidation de contrats à durée déterminée. Elle souhaitait également rationaliser ses besoins et limiter au maximum les recrutements.

Elle se proposait cependant de maintenir « à un niveau acceptable » les subventions aux associations en complément de l'aide matérielle et logistique qu'elle apporte chaque année.

En 2015, cette approche était réitérée. Il était précisé en sus que les charges à caractère général devraient être limitées au montant réalisé en 2014. Plusieurs actions structurantes, ont été entreprises pour dégager davantage de marges de manœuvre : mutualisation de moyens et d'agents, chantiers de dématérialisation.

Le contenu et les conclusions des ROB 2014 à 2017 sont quasi identiques. À partir de 2018, s'y ajoute la mention de l'EPT : « Accorder une attention particulière au regroupement de compétences tant au niveau du T10 en lien avec la définition de l'intérêt territorial, qu'au niveau de la Métropole sur des aspects environnementaux et sur le développement économique. ». À partir de 2019, le maintien des taux de la fiscalité n'est plus évoqué.

La stratégie financière de la commune apparaît donc constante, mais peu précise dans ses objectifs et dans ses modalités concrètes à l'exception de la gestion de la dette. En particulier, la commune ne précise pas ses orientations stratégiques en matière d'investissement (cf. *infra*).

[10] Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

3.2 La situation financière fragile

L'analyse financière concernant les exercices 2014 à 2020 prend successivement en compte les évolutions du budget principal (sans retraitement), du budget consolidé (budget principal + budgets annexes), et enfin, une vision retraitée des comptes après neutralisation des flux entre commune, MGP et EPT, à partir de 2016.

Tableau n° 6 : Situation financière de la commune

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion (A)	44 450 142	46 353 029	46 628 189	43 594 665	45 578 759	45 596 892	44 884 114
Charges de gestion (B)	38 892 409	38 626 457	39 365 021	38 669 811	39 881 735	40 228 774	41 582 557
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	5 557 733	7 726 572	7 263 168	4 924 854	5 697 023	5 368 118	3 301 557
+/- Résultat financier	- 2 767 291	- 3 141 549	- 1 321 115	- 1 864 473	- 1 537 574	- 1 466 592	- 1 345 625
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	838 874	521 039	605 763	565 494	565 494
+/- Autres produits et charges excep. Réels	74 496	43 222	- 100 671	- 418 153	1 499 334	4 622	216 092
CAF brute	**2 864 938**	**4 628 246**	**5 841 383**	**2 642 227**	**5 658 783**	**3 906 149**	**2 172 025**
en % des produits de gestion	*6,4*	*10,0*	*12,5*	*6,1*	*12,4*	*8,6*	*4,8*

Source : comptes de gestion

Les produits de gestion sont restés relativement stables sur la période, alors que les charges ont augmenté de près de 2,7 M€, ce qui a entraîné une dégradation de l'excédent brut de fonctionnement, notamment en 2020.

Néanmoins, l'amélioration du résultat financier et l'aide du fonds de soutien pour la sortie des emprunts à risque a limité l'impact de la baisse de cet excédent sur la capacité d'autofinancement (CAF) brute. Celle-ci, relativement volatile, connaît cependant une tendance baissière et représente 4,8 % des produits de gestion en 2020, ce qui est nettement inférieur au taux moyen de 12,2 % constaté en 2020[11] des 106 communes franciliennes de 15 000 à 30 000 habitants.

Après prise en compte du service de la dette, la CAF nette disponible reste, lorsqu'elle est positive, limitée voire faible.

Tableau n° 7 : La capacité d'autofinancement disponible

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	**2 864 938**	**4 628 246**	**5 841 383**	**2 642 227**	**5 658 783**	**3 906 149**	**2 172 025**
- Annuité en capital de la dette	3 616 454	3 715 952	4 183 032	4 092 548	4 017 985	3 831 234	4 132 388
= CAF nette ou disponible (C)	**- 751 515**	**912 294**	**1 658 350**	**- 1 450 320**	**1 640 799**	**74 914**	**- 1 960 363**

Source : comptes de gestion

Des produits des cessions exceptionnels, notamment en 2017 et 2019, et des subventions d'investissement ont permis de compenser la faiblesse de la CAF nette disponible. Cependant, les financements ne couvrent pas l'intégralité des dépenses d'équipement en 2019, et seulement 38,8 % en 2020. Le besoin de financement propre apparaît ainsi très élevé en 2019, et encore plus en 2020 (- 2,87 M€), alors que les ressources pérennes apparaissent insuffisantes.

[11] Données agrégées des comptes de gestion de 106 communes. Ce taux moyen a oscillé autour des 12 % depuis 2015.

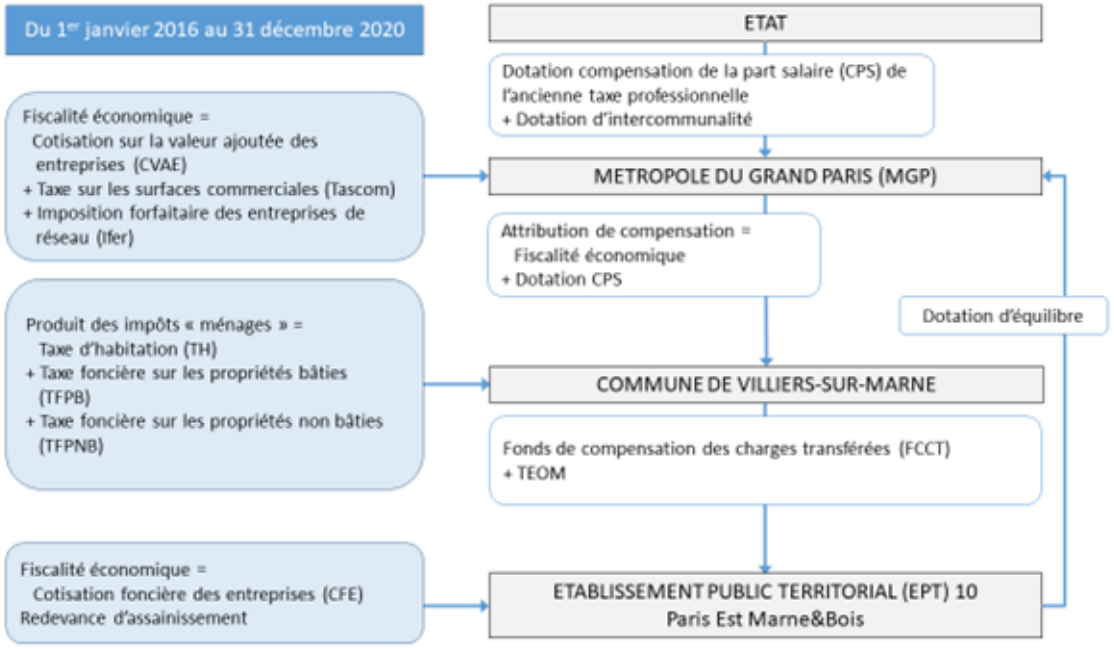
3.2.1 Les effets au 1er janvier 2016 de l'adhésion à l'EPT Paris Est Marne & Bois

Afin de mesurer la dynamique des dépenses et des charges dépendant des seuls choix de la commune, il convient de préciser l'impact de l'adhésion de la commune à l'EPT Paris Est Marne & Bois au 1er janvier 2016 et du transfert de compétences à l'intercommunalité.

Le territoire et la commune ont adopté un principe de neutralité financière des compétences transférées. Le coût réel d'exercice de chaque compétence transférée est évalué et compensé par la commune qui verse chaque année le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) à l'EPT.

Avant 2016, la commune était isolée. Depuis 2016, des flux financiers ont été créés entre les trois entités que sont l'EPT, la MGP et la commune. Actuellement, la législation organise ces flux financiers selon le schéma suivant :

Schéma n° 1 : Flux financier entre l'État, la MGP, l'EPT et la commune



Source : CRC

La commune perçoit les produits de la fiscalité ménages - taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties. Elle reçoit également de la MGP une attribution de compensation (AC) de plus de 5,27 M€, tenant compte de sa qualité de commune anciennement isolée : elle est constituée du produit de 2015 des impôts économiques transférés à la MGP (dont la cotisation foncière des entreprises, principale composante, pour 2,78 M€), majoré de la dotation de compensation de la part salaires (DCPS) pour 1,17 M€.

Les communes contribuent au financement de l'EPT par l'intermédiaire du FCCT[12], devant assurer tant pour les communes que pour l'EPT, la neutralité financière dans le cadre des transferts de compétences. Ainsi, chaque compétence transférée a fait l'objet d'une évaluation des coûts dans le cadre de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) permettant de compenser le coût de chaque compétence transférée.

[12] Cf. *infra*, tableau n° 27.

La MGP perçoit, pour sa part, le produit de la fiscalité économique (hors cotisation foncière des entreprises, attribuée à l'EPT jusqu'en janvier 2021), c'est-à-dire la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe additionnelle sur les surfaces commerciales (Tascom) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Les transferts de compétences ont concerné prioritairement les compétences obligatoires (gestion des déchets ménagers, eau et assainissement), à compter du 1er janvier 2016. Ces compétences font d'ailleurs l'objet d'un financement spécifique hors FCCT, par reversement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour la gestion des déchets ménagers, et la perception de la redevance assainissement par l'EPT, notamment, ce qui ne contribue pas à la lisibilité du dispositif. Ce manque de lisibilité, qui résulte principalement de la complexité du cadre règlementaire, ne peut cependant être imputé à la commune ou à l'EPT.

Durant une période transitoire initiale, des conventions de gestion destinées à assurer la continuité des services publics ont été conclues entre l'EPT et les communes membres. Les actes juridiques correspondants (délibérations, arrêtés de mise à disposition) ont été adoptés progressivement.

Ainsi, la commune a signé une convention avec l'EPT en 2016, d'une durée d'un an, renouvelable pour six mois, pour continuer à gérer les compétences du plan climat air-énergie territorial (PCAET), du volet eaux pluviales de l'assainissement.

Les compétences obligatoires ont été concrètement transférées durant les deux exercices suivants. Trait remarquable de cette adhésion au regard des modalités les plus courantes, aucun transfert de personnel n'a eu lieu à la suite de ces transferts de compétence. Les agents chargés du service des ordures ménagères ont ainsi été conservés et redéployés sur des fonctions complémentaires. Les remboursements perçus pour les personnels mis à disposition apparaissent pour leur part très faibles : nuls en 2016 et 2017, ils s'élèvent à 58 000 € en 2018 et 76 000 € en 2019 et 2020.

Ce choix n'apparaît pas pleinement conforme à l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Le choix de conserver les personnels et charges correspondantes (estimées par la chambre à plus de 800 000 € pour les ordures ménagères), alors que les compétences étaient transférées, contribue à expliquer la dégradation des soldes de gestion de la commune. Celle-ci a pourtant été partiellement compensée par l'évolution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). La contribution à ce fonds a baissé en moyenne de 39 % pour les communes membres de l'EPT entre 2015 et 2017. La commune, qui était bénéficiaire dès 2014 à hauteur de près de 664 000 €, a vu le versement à son profit presque doubler à compter de 2016 :

Tableau n° 8 : Fiscalité reversée

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation brute	0	0	5 278 236	5 278 236	5 279 804	5 276 511	5 276 511
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	663 901	620 768	1 180 590	927 057	1 142 829	1 306 598	834 439
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources	- 1 562 492	- 1 562 492	- 1 562 492	- 1 562 492	- 1 562 492	- 1 562 492	- 1 562 492
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	- 898 591	- 941 724	- 381 902	- 635 435	- 419 663	- 255 894	- 728 053
= Fiscalité reversée	**- 898 591**	**- 941 724**	**4 896 334**	**4 642 801**	**4 860 141**	**5 020 617**	**4 710 933**

Source : comptes de gestion

Sur ces différents points, la commune fait valoir en premier lieu que l'intégration à l'EPT s'est faite en l'absence de projet de territoire commun, voire en l'absence totale de travail intercommunal antérieur entre des communes désormais rassemblées dans une même entité, et à marche forcée dans un délai très contraint. La commune rappelle ainsi que cette contrainte s'est notamment traduite, pour assurer une continuité des services publics, par la conclusion de conventions de gestion, permettant à l'EPT de confier temporairement à ses communes membres, la gestion de certaines missions parmi les compétences intercommunales qu'il n'était pas en mesure de prendre en charge immédiatement après sa création.

S'agissant ensuite des modalités de transfert de personnels prévues par l'article L. 5211-4-1 du CGCT en cas de transfert de compétence, la commune relève qu'aucun délai pour procéder au dit transfert n'est fixé par la loi et que ce transfert n'est pas automatique, à la différence des substitutions dans les contrats et les mises à disposition des biens. Elle précise que le transfert n'est obligatoire que dans le cas où les agents exercent en totalité leurs fonctions dans le service ou la partie de service (notion au demeurant non définie) chargé de la mise en œuvre de la compétence transférée, exclusion faite, donc, des agents qui n'interviendraient que partiellement (même si cette partie est majoritaire) au sein de ce service ou partie de service.

La commune indique enfin qu'il est très difficile d'imposer à des agents titulaires de changer d'employeur, surtout à des agents en fin de carrière. Elle relève aussi qu'avant son intégration à la MGP et à l'EPT Paris Est Marne & Bois, elle était une commune « isolée », membre d'aucun EPCI à fiscalité propre.

Elle avait, pour la gestion de sa compétence en matière de collecte des déchets, conclu un marché avec la société OTUS, le 25 novembre 2014, qui avait pris effet le 1er janvier 2015 pour une durée de sept ans. Cette circonstance explique donc l'absence de transfert du personnel correspondant alors que l'EPT a effectivement été substitué à la commune dans l'exécution de ce contrat à compter du 1er janvier 2017 (après une période transitoire sous convention de gestion d'un an au bénéfice de la commune).

La commune précise que des agents municipaux accomplissaient effectivement des tâches relevant de la collecte des déchets, mais de manière partielle et même minoritaire. Ils intervenaient également sur des compétences complémentaires dans le cadre plus large de missions de « propreté » (dépôts sauvages, gravats, balayage voirie, encombrants). Ils n'avaient donc pas vocation, selon la commune, à être transférés à l'EPT sur le fondement de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Les agents affectés sur des fonctions partiellement en lien avec les compétences transférées (politique de la Ville, environnement et assainissement) ont fait l'objet d'une mise à disposition de l'EPT dans le cadre d'une convention du 17 août 2017 qui précise les temps de travail effectués pour l'EPT.

La chambre prend acte de ces éléments de contexte, mais souligne que d'autres communes « isolées » ont opéré, dans une situation similaire, des choix différents, qui leur ont permis d'éviter de dégrader leurs soldes de gestion.

Au regard de l'ensemble des éléments des flux financiers depuis son adhésion à la MGP, l'impact financier sur le budget de la commune est neutre (cf. annexe n° 2). Le bilan financier global de l'adhésion à l'EPT, pour sa part, est rendu peu lisible du fait que le FCCT ne rend compte que d'une partie des flux et des transferts, la gestion des ordures ménagères, l'eau et l'assainissement étant traités à part.

La commune a continué à bénéficier de manière irrégulière du solde positif entre TEOM perçue et charges de gestion des ordures ménagères, mais ces soldes, qui abondaient le budget général de la commune, s'atténuent avec la baisse relative du taux sur les deux dernières années (cf. *infra*).

La chambre relève la relative volatilité du FCCT, qui évolue en fonction des prises de compétence, mais aussi de la prise en compte de certains résultats des communes membres à l'issue des conventions de gestion provisoire[13]. À partir de 2017, en effet, la CLECT fixe le FCCT autour de quatre composants : un composant socle (pour les communes appartenant précédemment à un EPCI), un composant « transferts de charges », un composant « pacte financier » (mise en œuvre des mesures décidées par le conseil de territoire de l'EPT 10) et un composant « résultat », qui vient en général minorer le montant du FCCT (- 106 563 € pour la commune en 2017).

C'est ce qui explique la différence entre le total des composants transfert et le FCCT effectivement versé (sauf en 2019 ; données non transmises pour 2020). Au final, le bilan des flux avec l'EPT apparaît également relativement neutre (- 11 000 €) pour la commune, si l'on excepte le fait qu'aucun transfert de personnel n'est intervenu.

Par le biais du FPIC, la commune peut se prévaloir d'un gain net entre 2016 et 2020 compris entre 213 000 € et 685 000 € par an, au regard du montant de 2015, soit un total de près de 2,29 M€ en cinq ans. Une analyse retraitée des soldes de gestion, neutralisant les flux entre MGP, commune et EPT (fiscalité reversée, attribution de compensation, reversement TEOM et contribution au FCCT, refacturations, transferts de charges[14]) montre cependant l'absence de neutralité globale de cette intégration en dépit du gain net précité sur le FPIC.

Dans ce contexte, si la commune n'avait pas adhéré à l'EPT, sa CAF brute aurait été significativement améliorée sur les derniers exercices. Le non-transfert des charges de personnels liées au traitement des ordures ménagères explique ce bilan négatif en dépit de l'effet FPIC. En ne respectant pas pleinement le principe du transfert de compétence dans toutes ses conséquences, la commune a ainsi alourdi ses charges de personnel.

En tout état de cause, le niveau de la CAF brute retraitée interroge sur les deux derniers exercices. Les charges de gestion, après retraitement, montrent qu'en dépit du gel des dépenses de fonctionnement affiché lors des débats d'orientation budgétaire, les charges générales ont continué à croître à un rythme annuel de près 2 % depuis 2014.

[13] Cf. rapports de la CLECT des 11 décembre 2017, p. 39, et 7 décembre 2018.
[14] Cf. détail des retraitements en annexe.

Tableau n° 9 : Excédent brut de fonctionnement retraité des flux MGP/EPT

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fiscalité totale retraitée[15]	27 864 915	30 958 920	30 997 184	33 765 137	34 429 338	33 167 793	32 865 748
+ Ressources d'exploitation	4 401 917	4 439 355	4 274 300	1 786 990	2 848 104	4 609 445	3 588 989
+ Ressources institutionnelles retraitées	12 085 077	10 954 754	11 352 058	10 680 391	10 606 895	10 416 731	11 026 455
= Produits de gestion retraités (A)	**44 450 142**	**46 353 029**	**46 623 542**	**46 232 518**	**47 884 337**	**48 193 970**	**47 481 192**
Charges à caractère général	11 543 082	11 502 782	11 423 047	10 970 028	11 290 240	11 107 884	11 296 008
+ Charges de personnel	25 157 923	24 888 281	25 781 051	27 386 596	27 737 077	28 543 300	29 424 671
+ Subventions de fonctionnement	1 144 325	1 067 682	930 830	966 726	1 103 597	1 070 077	1 065 149
+ Autres charges de gestion	1 047 079	1 167 712	1 230 092	1 153 867	1 224 226	1 272 418	1 561 634
FCCT			47 095	95 114	83 452	243 438	403 653
+ Autres charges de gestion	2 191 404	2 235 394	2 208 017	2 215 707	2 411 275	2 585 933	3 030 436
= Charges de gestion (B)	**38 892 409**	**38 626 457**	**39 365 021**	**38 669 811**	**39 881 735**	**40 228 774**	**41 582 557**
= Charges de gestion retraitées (B)	38 892 409	38 626 457	39 412 116	40 572 331	41 438 593	42 237 117	43 751 115
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**5 557 733**	**7 726 572**	**7 211 426**	**5 660 187**	**6 445 744**	**5 956 852**	**3 730 077**
en % des produits de gestion	*12,5*	*16,7*	*15,6*	*11,3*	*12,5*	*11,8*	*7,4*
+/- Résultat financier	- 2 767 291	- 3 141 549	- 1 321 115	- 1 864 473	- 1 537 574	- 1 466 592	- 1 345 625
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	74 496	43 222	- 100 671	- 418 153	1 499 334	4 622	216 092
= CAF brute	**2 864 938**	**4 628 246**	**5 841 383**	**2 642 227**	**5 658 783**	**3 906 149**	**2 172 025**
en % des produits de gestion	6,4	10,0	12,5	6,1	12,4	8,6	4,8
= CAF brute retraitée	**2 864 938**	**4 628 246**	**5 789 641**	**3 377 561**	**6 407 504**	**4 494 883**	**2 600 545**
en % des produits de gestion	6,4	10,0	12,4	7,3	13,4	9,3	5,5

Source : d'après les comptes de gestion, retraitements CRC

3.2.2 La capacité d'autofinancement en baisse

3.2.2.1 La croissance des charges de gestion

Les charges à caractère général apparaissent a priori en baisse sur la période, mais une fois retraitée du transfert de la compétence ordures ménagères, elles apparaissent plutôt stables :

Tableau n° 10 : Les charges à caractère général

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	11 543 082	11 502 782	11 423 047	9 162 622	9 816 835	9 342 979	9 531 102
dont charges générales liées aux ordures ménagères à réintégrer				*1 807 406*[16]	*1 473 406*	*1 764 906*	*1 764 906*
Charges à caractère général retraitées	11 543 082	11 502 782	11 423 047	10 970 028	11 290 240	11 107 884	11 296 008

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Une analyse détaillée, une fois les dépenses de traitement des déchets réintégrées et compensant la baisse apparente de la ligne « Achats », ne met pas en évidence de changement majeur dans les modes de gestion, à l'exception de la forte croissance de la ligne « Autres services extérieurs » (cf. annexe n° 2).

[15] Ce solde inclut la fiscalité reversée, dont le FPIC, qui n'a pas été retraité, n'étant pas un flux entre commune, EPT et MGP.
[16] Estimation à partir du montant 2014 des dépenses du marché avec l'entreprise OTUS et du reversement TEOM à l'EPT.

La masse salariale, charges sociales comprises, augmente de 2,7 % par an en moyenne sur la période.

Tableau n° 11 : Charges totales de personnel

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rémunérations du personnel	17 343 890	17 088 326	17 618 257	18 884 933	19 397 965	19 936 622	20 726 965
+ Charges sociales	7 067 564	7 053 865	7 397 570	7 686 497	7 504 830	7 696 418	7 816 620
+ Impôts et taxes sur rémunérations	576 860	575 041	587 027	644 819	681 186	752 339	766 104
= Charges de personnel interne	**24 988 314**	**24 717 232**	**25 602 854**	**27 216 249**	**27 583 980**	**28 385 379**	**29 309 689**
Charges sociales en % des CP interne	*28,3*	*28,5*	*28,9*	*28,2*	*27,2*	*27,1*	*26,7*
+ Charges de personnel externe	169 610	171 049	178 197	170 347	153 097	157 921	114 982
= Charges totales de personnel	**25 157 923**	**24 888 281**	**25 781 051**	**27 386 596**	**27 737 077**	**28 543 300**	**29 424 671**
CP externe en % des CP total	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,4*

Source : comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement accordées par la commune, de l'ordre de 1,1 M€ par an, sont relativement stables sur la période (cf. n° annexe n° 2).

Si le centre communal d'action sociale (CCAS) a vu ses moyens renforcés en 2018, les subventions aux personnes de droit privé (567 149 € en 2019) ont légèrement baissé, avec une variation moyenne sur la période de - 3,2 % par an.

3.2.2.2 Les produits de gestion stables en apparence

Les produits de gestion apparaissent stables sur la période contrôlée (de 44,4 M€ en 2014 à 44,8 M€ en 2020), la baisse des ressources fiscales et des dotations de l'État étant compensées par l'attribution de compensation de la MGP. Cette apparente stabilité masque cependant plusieurs effets qui se compensent, liés aux conséquences de l'intégration à l'EPT et au reversement à ce dernier de la TEOM (cf. annexe n° 2).

Le détail de l'évolution des ressources fiscales (cf. annexe n° 2) montre une nette croissance des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que des taxes foncières et d'habitation à partir de 2016 (effet base).

Après une augmentation en 2015, les taux votés des taxes d'habitation, sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti sont restés relativement stables sur la période.

Tableau n° 12 : Évolution des taux des taxes de la fiscalité locale

En %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taxe d'habitation	32,57	34,49	34,49	34,49	34,49	34,49	24,49[17]
Taxe sur le foncier bâti	23,04	24,4	24,4	24,4	24,4	22,9	21,5
Taxe sur le foncier non bâti	137,59	145,71	145,71	145,71	145,71	145,71	136,8

Source : états fiscaux

Dans ce contexte, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties est encore inférieur à la moyenne de la strate (294 €/habitant contre 343 €/habitant en 2019). En revanche, le produit par habitant de la taxe d'habitation (541 €) est nettement supérieur à la moyenne de la strate en 2019 (294 €)[18].

Le produit et les taux[19] de la TEOM ont baissé depuis 2019.

[17] Taux fixé règlementairement et non voté.
[18] Données de la direction générale des finances publiques.
[19] De 8,39 % en 2018 à 6,85 % en 2019 et 2020.

Tableau n° 13 : TEOM et gestion des ordures ménagères

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TEOM perçue par la commune	3 006 825	3 112 444	3 115 198	3 140 102	3 298 534	2 845 800	2 901 366
Charges OM puis reversement de la TEOM à l'EPT	2 642 500	2 642 500	2 642 500	2 642 500	2 308 500	2 600 000	2 600 000
Part TEOM conservée	364 325	469 944	472 698	497 602	990 034	245 800	301 366

Source : comptes de gestion

La chambre observe cependant que, pour la période 2014-2020, l'écart entre les recettes et les dépenses a permis de dégager un solde positif de 3,34 M€, dont 1,3 M€ avant l'adhésion à l'EPT. Cet apport substantiel de recettes au budget principal a artificiellement amélioré la présentation de la situation financière de la commune.

En effet, la TEOM étant une recette affectée à la gestion des déchets ménagers, son produit doit être proportionné[20] au coût du service qu'elle doit financer. La commune a fixé le taux de la TEOM à un niveau manifestement supérieur aux dépenses d'exploitation du service, puisqu'en moyenne, les marchés de traitement des ordures ménagères représentent près de 0,8 M€/an de dépenses de personnel et 1,8 M€/an pour les autres charges.

La commune n'a pas ajusté ses taux dans des proportions conformes à la décision du Conseil d'État du 31 mars 2014[21] incitant les collectivités à éviter toute distorsion entre le produit de la TEOM et le coût du service rendu (la distorsion constatée à Villiers-sur-Marne excède les 15 % tolérés, notamment en 2018, année au cours de laquelle le produit de la TEOM a excédé de 42 % le coût du service de gestion des déchets reversé à l'EPT).

Même si le taux de la TEOM diminue depuis 2019, la commune a ainsi perçu un surplus de 3,34 M€ en sept ans. Cela s'est traduit pour les Villierains par le paiement d'une taxe surévaluée pendant plusieurs années, qui n'était pas entièrement reversée à l'EPT, titulaire de la compétence « ordures ménagères ». Les EPT récupérant cette compétence, ce n'est qu'à titre transitoire[22] que les communes membres pouvaient conserver la TEOM. Cette situation a pris fin pour la commune de Villiers-sur-Marne le 1er janvier 2021, l'EPT Paris-Est Marne & Bois ayant institué la TEOM sur son territoire par délibération du 13 octobre 2020.

La commune justifie cependant le maintien de la perception d'un surplus de TEOM après le transfert de compétence à l'EPT par le maintien d'un service communal de collecte des encombrants. Dans ce domaine sensible, elle a souhaité maintenir la qualité du service fourni aux usagers par le passé. En effet, elle déclare avoir reçu des plaintes d'usagers et de riverains sur l'état de propreté des rues (absence de ramassage). Elle a ainsi maintenu son intervention, de manière résiduelle et transitoire, en complément de l'EPT.

[20] En application de l'article 1520 du code général des impôts, modifié en ce sens par l'article 23 de la loi n° 2018-1337 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.
[21] Par une décision rendue en mars 2014 (CE, 31 mars 2014, Société Auchan, req. n° 368111), le Conseil d'État a jugé que la TEOM devait financer sans excédent manifeste (pas plus de 15 %) le coût du service public de gestion des déchets.
[22] Dans la limite de cinq ans, à l'issue de l'article 2 de l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015.

Tableau n° 14 : Les ressources d'exploitation

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	101 058	46 690	63 226	19 329	0	0	0
+ Domaine et récoltes	241 589	302 109	225 600	379 181	906 501	635 975	551 486
+ Travaux, études et prestations de services	2 949 356	2 970 440	3 150 396	254 097	975 610	3 046 819	2 113 363
+ Mise à disposition de personnel facturée	280 422	262 623	0	0	58 651	76 082	76 907
+ Remboursement de frais	80 817	78 805	80 331	350 223	103 180	85 017	77 620
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	**3 653 241**	**3 660 668**	**3 519 554**	**1 002 830**	**2 043 942**	**3 843 893**	**2 819 376**
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	748 676	737 688	727 822	760 413	783 650	741 613	750 204
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	41 000	26 924	23 747	20 512	23 940	19 410
= Autres produits de gestion courante (b)	**748 676**	**778 688**	**754 747**	**784 161**	**804 162**	**765 552**	**769 613**
= Ressources d'exploitation (a + b)	**4 401 917**	**4 439 355**	**4 274 300**	**1 786 990**	**2 848 104**	**4 609 445**	**3 588 989**

Source : comptes de gestion

Les ressources d'exploitation diminuent apparemment de façon brutale en 2017, avant de revenir à un niveau habituel en 2019. Cette diminution temporaire est essentiellement liée aux « Travaux, études et prestations de service » et correspond au transfert à l'EPT de la compétence ordures ménagères (sans expliquer le retour au niveau précédent en 2019), en raison d'une erreur d'imputation au compte 70619 (« Reversements sur redevances d'enlèvement des ordures et des déchets ») du reversement à l'EPT du produit de le TEOM pour 2 642 500 € en 2017 et 2 308 500 € en 2018. Celui-ci a été correctement imputé en 2019 au compte 739118 « Autres reversements de fiscalité »[23].

Enfin, les produits du domaine augmentent au cours de la 2ème partie de la période contrôlée (concessions de cimetière, redevances d'occupation du domaine public et stationnement).

Les ressources institutionnelles de la commune baissent à partir de 2014 sous l'effet de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques[24] décidée par le gouvernement. Ces ressources représentaient 27 % des produits de gestion en 2014, et 20 % en 2019. Sans retraitement, elles semblent diminuer continuellement sur la période, passant de 12 M€ à 9,8 M€ (soit - 18,8 %), essentiellement du fait de la forte diminution de la part forfaitaire de la DGF.

[23] Le tableau *Impôts locaux* dans Anafi n'a pas été impacté par cette erreur d'imputation, la ligne « - Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC) » ayant été correctement abondée.
[24] Conformément à l'article L. 2334-7-3 du CGCT, les communes contribuent à partir de 2014 au redressement des finances publiques. La contribution est répartie entre les communes au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal retraité de divers éléments. Cette contribution se traduit par un prélèvement opéré sur la dotation forfaitaire de la commune.

Tableau n° 15 : Les ressources institutionnelles

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DGF	**8 618 702**	**7 920 465**	**5 980 964**	**5 575 636**	**5 591 270**	**5 730 095**	**5 627 507**
dont dotation forfaitaire	*6 960 973*	*6 168 789*	*4 182 802*	*3 739 466*	*3 734 578*	*3 783 487*	*3 676 730*
dont dotation d'aménagement	*1 657 729*	*1 751 676*	*1 798 162*	*1 836 170*	*1 856 692*	*1 946 608*	*1 950 777*
Autres dotations	**0**	**36**	**36**	**36**	**36**	**36**	**36**
dont dotation générale de décentralisation	*0*	*36*	*36*	*36*	*36*	*36*	*36*
FCTVA	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**34 278**	**70 535**
Participations	**2 779 015**	**2 304 388**	**3 182 154**	**2 899 641**	**3 010 513**	**2 597 092**	**3 224 401**
dont État	*710 153*	*352 850*	*644 290*	*524 536*	*282 045*	*219 844*	*274 608*
dont régions	*5 220*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
dont départements	*202 576*	*224 732*	*251 814*	*224 370*	*204 698*	*222 477*	*306 255*
dont communes	*22 093*	*3 535*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
dont autres	*1 838 974*	*1 723 271*	*2 286 050*	*2 150 735*	*2 523 769*	*2 154 771*	*2 643 538*
Autres attributions et participations	687 360	729 865	1 020 504	1 036 678	836 676	886 830	935 576
dont compensation et péréquation	*671 465*	*713 980*	*1 004 909*	*1 031 351*	*831 458*	*881 669*	*930 349*
dont autres	*15 895*	*15 885*	*15 595*	*5 327*	*5 218*	*5 161*	*5 227*
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	**12 085 077**	**10 954 754**	**10 183 658**	**9 511 991**	**9 438 495**	**9 248 331**	**9 858 055**

Source : comptes de gestion

Cependant, une fois retraitée de la DCPS, qui est perçue indirectement par le biais de l'attribution de compensation versée par la MGP, la baisse de - 18,8 % est réduite à - 8,75 %.

Tableau n° 16 : Ressources institutionnelles retraitées

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 085 077	10 954 754	10 183 658	9 511 991	9 438 495	9 248 331	9 858 055
DCPS			1 168 400	1 168 400	1 168 400	1 168 400	1 168 400
+ Ressources institutionnelles retraitées	12 085 077	10 954 754	11 352 058	10 680 391	10 606 895	10 416 731	11 026 455

Source : comptes de gestion

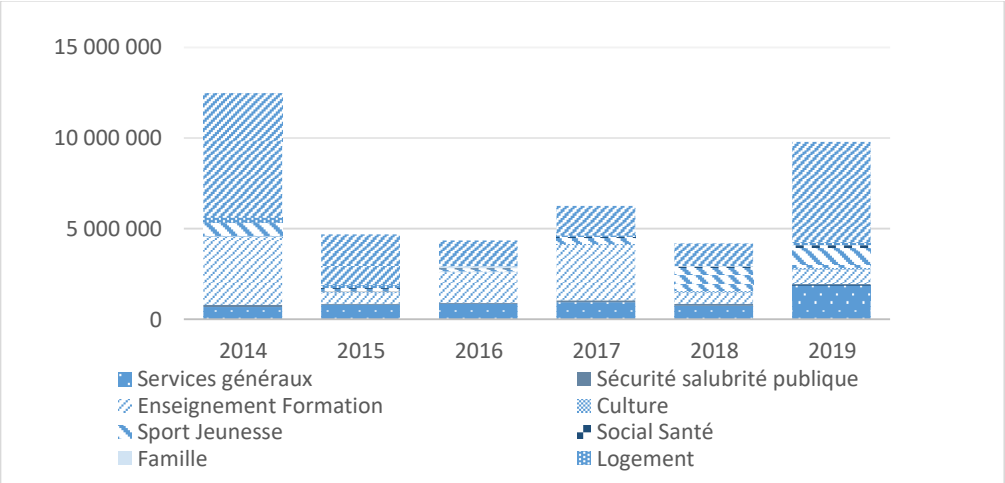
3.2.3 Le financement difficile des investissements

3.2.3.1 Les dépenses d'investissement sans schéma directeur

Les dépenses d'équipement représentent au total 42,3 M€ sur l'ensemble de la période contrôlée, avec une concentration en début et en fin de mandat[25] :

[25] Interrogée sur ce point, la commune a répondu que « les investissements réalisés par la commune sont ceux qui ont été proposés aux habitants en vue des élections de 2014. Ces propositions ont été retravaillées pour s'inscrire dans le mandat au travers du PPI. Bien entendu si une urgence survenait un ajustement serait opéré. Ces investissements concernent d'abord la qualité et la sureté des équipements du service public pour les usagers et les salariés. Suivent les travaux d'amélioration visant à baisser les coûts de fonctionnement des équipements et ensuite le cas échéant des extensions du patrimoine. Il n'existe pas pour l'heure de stratégie ou de coordination intercommunale. Les réseaux d'assainissement ont été remis au territoire dans le cadre du transfert de la compétence. Il n'existe pas formellement d'indicateurs de suivi des grands investissements. »

Graphique n° 1 : Évolution des dépenses d'équipement



Source : comptes administratifs, annexes A1 présentation par fonction des dépenses d'investissement

Le taux d'exécution des principales opérations pluriannuelles traduit un bon suivi sur la période :

Tableau n° 17 : Réalisation des opérations pluriannuelles de 2014 à 2019

N°	Opérations d'investissement	Crédits ouverts par opération	Crédits exécutés	Taux d'exécution (en %)
2004000006	Constr.centre socio-culturel escale	365 328	365 328	100
2007000014	Constr. Stade Jules Rimet	1 084	2 786	257
2009000015	Anru construction Théophile Gautier	1 467 903	1 246 048	85
2009000016	Anru construction Albert Camus	2 129 778	2 096 973	98
2010000017	Anru concession d'aménagement	6 336 000	6 178 891	98
2012000019	Anru école Frederic Mistral	6 411 741	4 834 745	75
2014000020	Parc urbain Friedberg	1 649 000	133 954	8
	Total	18 360 835	14 878 028	81

Source : comptes de gestion

À titre d'exemple, au compte administratif de 2019, les principales dépenses d'équipement concernent :

- l'aménagement urbain, à travers principalement des travaux de voirie (3 150 991 €), d'éclairage public (608 594 €) et l'acquisition d'outillages (240 857 €) ;
- le renouvellement du matériel de transport (353 365 €) ;
- l'acquisition de la villa Michot (1 012 250 €) ;
- des frais d'études (148 598 €) ;
- des travaux d'entretien des bâtiments publics (1 798 650 €) ;
- le renouvellement partiel du parc informatique et la poursuite de l'informatisation des écoles par l'acquisition de tablettes numériques (163 224 €) ;
- le renouvellement de matériel dans les services accueillant du public comme la médiathèque, le cinéma, la piscine, la restauration, la petite enfance, le 3ème âge, l'action sociale, les écoles (631 951 €) ;
- des travaux de raccordement de réseaux électriques des constructions nouvelles (809 582 €) compensés par une recette d'investissement du même montant ;
- des restes à réaliser (2 117 192 €) correspondant à des programmes et opérations démarrés en 2018.

L'ordonnancement de ces dépenses est cependant difficile à évaluer en raison de l'absence de schéma directeur immobilier, de diagnostic patrimonial[26] et du caractère succinct du plan pluriannuel d'investissement (PPI) (cf. *infra*).

Il n'en demeure pas moins que les dépenses d'investissement sont inférieures aux moyennes de la strate.

Tableau n° 18 : Comparaisons en matière d'investissement

	2014		2019	
	En € par habitant Villiers-sur-Marne	**Moyenne de la strate**	**En € par habitant Villiers-sur-Marne**	**Moyenne de la strate**
Ressources d'investissement	942	661	447	524
dont : emprunts bancaires et dettes assimilées	*0*	*107*	*0*	*93*
subventions reçues	*95*	*113*	*60*	*74*
FCTVA	*17*	*52*	*30*	*40*
Emplois d'investissement	822	668	499	541
dont : dépenses d'équipement	*408*	*475*	*315*	*394*
remboursement d'emprunts et dettes assimilées	*132*	*81*	*130*	*102*

Source : direction générale des finances publiques

La chambre constate la difficulté de la commune à investir au cours la période contrôlée, en raison des charges financières auxquelles elle doit faire face. En dépit de l'absence d'emprunt nouveau contracté sur la période contrôlée, la part des remboursements en capital des emprunts souscrits antérieurement est plus élevée que pour la moyenne de la strate. Les dépenses d'équipement de la commune sont inférieures à cette moyenne, avec une différence variant de - 14 % en 2014 à - 20 % en 2019, soulignant les difficultés de financement croissantes de ces dépenses. Les subventions et le FCTVA perçus par la commune, inférieurs aux moyennes, n'ont pas permis de couvrir son besoin de financement.

Entre 2014 et 2020, la commune a cédé des biens pour 20,3 M€. Ces produits représentent en moyenne 45 % des recettes d'investissement hors emprunts et permettent de financer 48 % des dépenses d'équipement (42,3 M€).

Tableau n° 19 : Produits des cessions et plus-values

Détail des +/- values annuelles de cession	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Valeur nette comptable des immobilisations	1 647 897	1 084 150	189 843	35 274	0	1 263 863	0
+/- values annuelles réalisées	9 916 248	231 848	4 296	4 730 586	1 500	1 257 223	4 200
= Produits de cession de l'année	**11 564 145**	**1 315 997**	**194 139**	**4 765 860**	**1 500**	**2 521 086**	**4 200**
+/- values en % de la VNC des immobilisations cédées	601,8	21,4	2,3	13 411,0	0,0	99,5	0,0

Source : comptes de gestion

En 2014, année de début d'un nouveau mandat électoral, les cessions s'élevaient à 11,5 M€, dont 9,9 M€ de plus-value exceptionnelle réalisée sur la valeur nette comptable, représentant 78 % des recettes d'investissement hors emprunt.

En 2017, année où la CAF nette devient négative, la commune procède à une cession importante de biens (4,7 M€), dont le terrain de tir à l'arc (4 5 M€).

[26] La commune indique que « Lors de chaque préparation budgétaire, les services techniques proposent des améliorations en sections de fonctionnement et d'investissement de nature à réduire les coûts d'utilisation et à mettre les équipements à niveau, et particulièrement en ce qui concerne les normes de sécurité et notamment sanitaires. ».

Le second levier utilisé par la commune pour financer ses investissements est l'augmentation substantielle de la taxe locale d'équipement et de la taxe d'aménagement[27] (+ 97 % entre 2016 et 2017).

Les dotations aux investissements représentent pour leur part, sur la période, 25 % en moyenne des recettes d'investissements hors emprunt. Pour l'avenir, la commune souhaite développer ce levier au point de consacrer un poste du service financier à la recherche des subventions, en accompagnement des services opérationnels.

3.2.3.2 Les investissements contraints par la stratégie de désendettement

Le service de la dette est lourd et représente la quasi-intégralité de la CAF en 2019 et la dépasse en 2020. Dans ces conditions, le financement des investissements est compromis sur ces deux exercices.

Des produits de cessions exceptionnels, notamment en 2017 et 2019, et des subventions d'investissement ont permis de compenser la faiblesse de la CAF disponible. Mais le financement propre disponible ne couvre pas l'intégralité des dépenses d'équipement en 2019 et seulement 38,8 % en 2020. Le besoin de financement propre apparaît ainsi très élevé en 2019 (- 2,02 M€), et encore plus en 2020 (- 2,87 M€).

Tableau n° 20 : Le financement des investissements

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF nette ou disponible (C)	**- 751 515**	**912 294**	**1 658 350**	**- 1 450 320**	**1 640 799**	**74 914**	**- 1 960 363**
TLE et taxe d'aménagement	182 636	576 877	894 589	1 763 114	1 535 178	1 966 225	1 478 943
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	468 018	903 199	2 312 507	698 382	787 440	895 309	586 575
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	2 534 852	2 415 888	2 880 788	1 328 830	840 837	1 512 864	1 639 178
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	61 650	71 281	59 178	87 774	72 215	251 033	77 442
+ Produits des cessions	11 564 145	1 315 997	194 139	4 765 860	1 500	2 521 086	4 200
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**14 811 302**	**5 283 243**	**6 341 201**	**8 643 960**	**3 237 170**	**7 146 518**	**3 786 338**
= Financement propre disponible (C + D)	**14 059 786**	**6 195 537**	**7 999 551**	**7 193 640**	**4 877 969**	**7 221 432**	**1 825 976**
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie) (en %)	*126,2*	*134,5*	*223,7*	*130,9*	*133,6*	*78,7*	*38,8*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	11 141 289	4 604 758	3 576 220	5 496 346	3 650 828	9 178 163	4 707 675
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	64 959	43 417	44 670	52 191	63 021	74 777	83 628
- Participations et inv. financiers nets	- 10 589	- 11 119	- 10 245	4 644	- 12 872	- 13 515	- 86 969
- Charges à répartir	0	0	0	8 089 300	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 626	- 4 921	13 762	- 18 992	- 1 269	1 206	- 1 079
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**2 864 753**	**1 563 402**	**4 389 048**	**- 6 429 849**	**1 178 260**	**- 2 019 198**	**- 2 877 279**

Source : comptes de gestion

Malgré le poids de la dette et une capacité d'autofinancement limitée, le niveau du fonds de roulement permet cependant encore de préserver cet équilibre financier fragile.

[27] La taxe d'aménagement est due pour toutes les surfaces de plancher des constructions closes et couvertes dont la superficie est supérieure à 5 m^2 et d'une hauteur de plafond supérieure ou égale à 1,8 mètre, y compris les combles et les caves.

3.2.3.3 La stratégie d'investissement pénalisée par la connaissance insuffisante du patrimoine

La stratégie en matière d'investissement de la commune apparaît peu formalisée, ce qui explique des réponses aux questions de la chambre particulièrement succinctes[28]. La commune indique néanmoins que les « investissements réalisés sont ceux qui ont été proposés aux habitants en vue des élections de 2014. »

Selon la commune, ces investissements concerneraient d'abord la qualité et la sûreté des équipements du service public pour les usagers et les agents. Suivent les travaux d'amélioration visant à baisser les coûts de fonctionnement des équipements, et ensuite, le cas échéant, des extensions du patrimoine.

Le PPI 2015-2020 apparaît succinct : 20 projets sont suivis en « opérations d'investissement », sans recours au cadre des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP).

Selon le ROB de 2014, l'investissement devait se caractériser par la poursuite des grands chantiers lancés en 2013 et l'entretien des bâtiments, notamment :

- la poursuite d'un plan de numérisation des écoles avec la création de la 3ème classe informatique mobile et l'accès au haut débit dans la plupart des groupes scolaires ;
- l'ouverture de deux écoles (Gautier et Camus), opérations financées à hauteur de 80 % par l'Anru[29] et le lancement de la construction de l'école Mistral ;
- la poursuite de l'aménagement urbain de ce projet (création de voies, squares, places de stationnement) ;
- des travaux de voirie et enfouissement de réseaux ;
- des travaux d'accessibilité des personnes à mobilité réduite dans les bâtiments communaux et sur la voirie.

Le ROB de 2019 indique que l'investissement poursuivra les grands chantiers démarrés en 2014, soit :

- la poursuite du plan de numérisation des écoles avec des accès à haut débit accompagnés des équipements informatiques mobiles (tablettes numériques, vidéoprojecteurs interactifs) ;
- le développement de la politique culturelle à travers l'acquisition de la villa Michot ;
- la poursuite de l'aménagement urbain (démarrage du parc urbain Friedberg) ;
- des travaux d'enfouissement de réseaux ;
- des travaux d'accessibilité des personnes à mobilité réduite dans les bâtiments communaux et sur la voirie ;
- des travaux de rénovation de voirie ;
- des travaux d'entretien et de rénovation de bâtiments municipaux (scolaires et autres) ;
- le renforcement du plan de sécurisation (installation de nouvelles caméras de vidéo protection) ;
- la poursuite du remplacement des candélabres par du LED.

[28] Aucune réponse aux questions sur les coûts et marges de manœuvre, sur l'entretien des équipements, sur le suivi des investissements, sur l'évaluation.
[29] Agence nationale pour la rénovation urbaine.

La commune rappelle que, lors de chaque préparation budgétaire, les services techniques proposent des améliorations en sections de fonctionnement et d'investissement de nature à réduire les coûts d'utilisation et à mettre les équipements à niveau, et particulièrement en ce qui concerne les normes de sécurité et notamment sanitaires.

La commune n'a pas recours à un système d'information patrimoniale et ne possède pas de schéma directeur immobilier.

S'agissant de la définition du besoin, elle indique que les disponibilités financières et foncières sont limitées, le niveau de financement contraignant les choix possibles. Ceux-ci sont dès lors guidés par la nécessité de répondre aux besoins directs, tels les travaux sur voirie dégradée, l'entretien des bâtiments ou l'agrandissement des écoles.

A la question relative à la manière dont les enjeux d'intérêt général (transition écologique, économies d'énergie, etc.) sont intégrés à la prise de décision, la commune répond que ces enjeux « peuvent être pris en considération avec des aides ciblées de la part d'autres collectivités ou de l'État », ce qui souligne l'absence de stratégie propre. Elle précise par ailleurs que « les besoins d'adaptation au réchauffement climatique sont étudiés et validés ou non (pour des raisons financières) lors des préparations budgétaires. »

Recommandation performance 2 : Adopter une stratégie d'investissement appuyée sur un diagnostic du patrimoine et un schéma directeur immobilier.

La commune relève qu'une stratégie immobilière existe, identifiant des implantations cohérentes de services par rapport aux besoins. Elle serait basée sur deux grands axes d'amélioration : la performance énergétique et l'optimisation des utilisations des sites. La commune s'engage néanmoins à prendre en compte cette recommandation et souligne que la formalisation d'un schéma directeur immobilier est en cours de mise en œuvre à l'aide d'un logiciel métier facilitant le diagnostic du patrimoine immobilier.

En matière d'investissement réalisé dans le cadre intercommunal, sans indiquer d'exemples, la commune relève la création du fonds d'investissement métropolitain, créé pour soutenir les projets des communes et des territoires[30]. Les communes sont invitées à répondre aux appels à projets ou à déposer des dossiers de demande de subvention.

En ce qui concerne les fonds de concours, l'enveloppe allouée par l'EPT pour les investissements des communes varie en fonction d'un critère fiscal (croissance de la CFE). Les communes sont invitées à faire connaître leur besoin en investissement au travers d'une note d'opportunité et d'un plan de financement prévisionnel. Les projets sont ensuite soumis au bureau[31] du territoire pour l'attribution des subventions. Les investissements initiés par l'EPT au titre de ses compétences propres sont discutés en bureau du territoire, puis présentés en conseil de territoire.

Aucun transfert d'équipements n'a été opéré par la commune vers la MGP. Au titre de la compétence « Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs », le musée Émile Jean[32] a en revanche été déclaré d'intérêt territorial. Selon la commune, aucun document n'a formalisé ce transfert vers l'EPT et précisé la répartition de frais éventuels.

[30] Le plafond de la subvention est fixé à 1 M€ correspondant au maximum à 50 % du projet sachant que le maître d'ouvrage doit prendre à sa charge au minimum 20 % de la dépense (hors cas spécifique tels que les quartiers politique de la ville), conformément au III de l'article L. 1111-10 du CGCT. Le règlement des appels à projets et des subventions est adopté préalablement en conseil métropolitain.

[31] Rassemblant le président et les vice-présidents.

[32] Séance du conseil de territoire de l'EPT PEMB du 25 juin 2018. Sont d'intérêt territorial les équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs qui correspondent aux critères objectifs cumulatifs suivants : rareté de l'équipement sur le territoire ; équipement recherché par les usagers sur le territoire et facilité d'utilisation et accès à l'équipement pour les usagers du territoire. La délibération symétrique du conseil municipal de Villiers-sur-Marne autorisant ce transfert n'a pas été fournie.

3.3 L'endettement très élevé

L'encours de la dette est en baisse depuis 2013 et atteint 59,1 M€ en 2020. Cependant, malgré cette évolution positive, la capacité de désendettement s'établit à 27,2 années de CAF brute en 2020, contre 5,1 années en moyenne pour les 106 communes de 15 000 à 30 000 habitants d'Île-de-France[33].

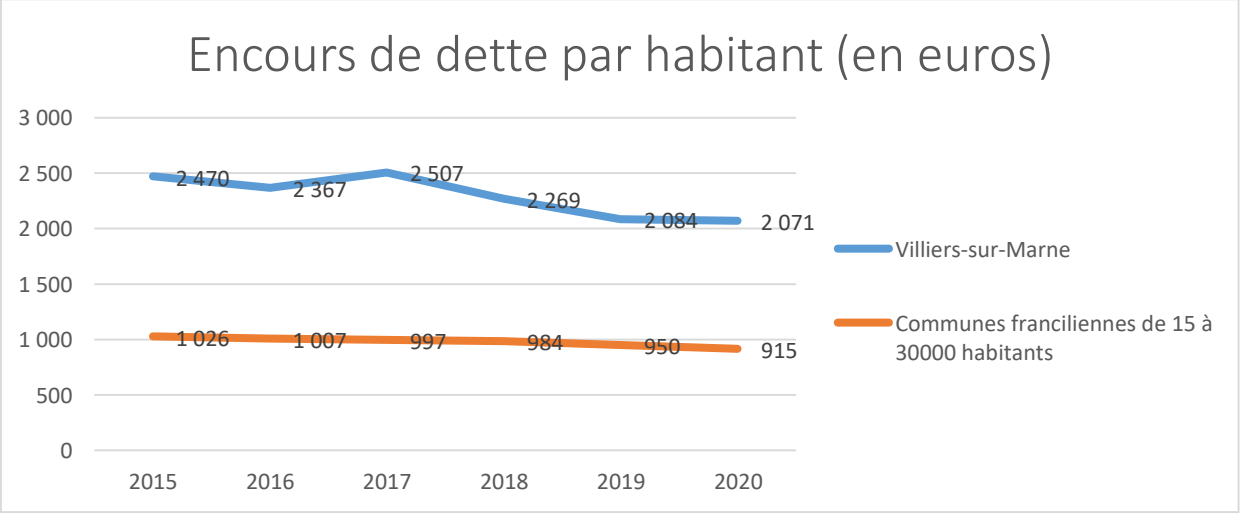
Tableau n° 21 : Encours de dette et capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	72 778 658	69 082 476	67 262 368	71 463 124	65 107 645	61 286 206	59 154 898
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	25,4	14,9	11,5	27,1	11,5	15,7	27,2
Encours de dette agrégé (y c. budgets annexes)	75 251 381	71 459 162	67 262 368	71 463 124	65 107 645	61 286 206	59 154 898
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée / CAF brute du BP)	26,3	15,4	11,5	27,0	11,5	15,7	27,2

Source : comptes de gestion

Au 31 décembre 2018, l'encours de la dette représentait 2 269 €/habitant, contre 1 036 €/habitant pour les communes de même strate[34]. Le taux d'endettement par habitant restait ainsi particulièrement élevé, ainsi que son ratio d'endettement, au sens du réseau d'alerte de la direction générale des finances publiques. En baisse nette sur les trois derniers exercices, l'encours de dette par habitant apparaît encore plus de deux fois supérieurs à l'encours moyen par habitant des communes de 15 000 à 30 000 habitants d'Île-de-France.

Graphique n° 2 : Encours de la dette par habitant



Source : comptes de gestion

En 2014, une partie des 72,7 M€ de la dette répartie sur 28 contrats d'emprunt était à risque : 6 emprunts étaient classés E3 à E5 sur l'échelle de la charte de bonne conduite[35], représentant 26 % de l'encours ; 4 contrats représentant 43,9 % de l'encours total étaient de type F6, c'est-à-dire risqués, avec un niveau très élevé de dérapage des taux d'intérêts.

[33] Données comptes de gestion.
[34] Strate : communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.
[35] Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification de la charte permet de ranger les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

Au 31 décembre 2019, la commune totalisait 27 emprunts pour 61,2 M€, dont 78 % (soit 22 emprunts) étaient classés en catégorie A de la charte précitée. Les emprunts risqués (cotés E4 et F6) sont au nombre de 4 en 2019. Selon les données fournies par la commune, sur un capital restant dû, au 31 décembre 2019, de 57 M€[36], seulement 20,7 % de ce montant relevait d'emprunts risqués, pour un montant de près de 11,8 M€.

Le coût net de cet assainissement n'apparaît pas cependant de façon lisible dans les comptes de la commune et les documents budgétaires. Seul l'exercice 2017 enregistre un débit au compte 6681 « Indemnité pour remboursement anticipé d'emprunt à risque », pour un montant de 8 M€, inférieur aux montants cumulés entre 2016 et 2020.

Pour mettre en œuvre cette stratégie de sécurisation de la dette, sept réaménagements ont été effectués, principalement en 2016 et 2017, avec l'aide du fonds de soutien de l'État :

Tableau n° 22 : Opérations de refinancement des emprunts structurés

	Prêt initial		Organisme refinanceur	Capital refinancé	IRA prévues	Taux aide du fonds de soutien (en %)	Montant max. d'aide prévu
2016	DCL	n° MIS278073EUR	Caisse française de financement local (CAFIL)	4 757 181	6 300 000		nd
2016	SFIL	n° MPH256448EUR		2 967 833	370 000		nd
2016	SG	16980/005/003		2 991 058	2 531 519	39,00	1 150 699
2016	SG	262		2 937 724	0	28,86	457 807
2016	SG	16980/005/001		1 235 646	0	24,63	54 046
2017	SFIL	MPH256445EUR		2 606 238	Nd	24,63	64 821
2017	SFIL	MIN250190EUR		2 440 271	Nd	27,69	347 559
2019	SFIL	MPH259712EUR		4 230 075	415 000	27,50	622 784
TOTAL				24 166 026	9 616 519		2 697 716

Source : tableau CRC / délibérations et arrêtés de la commune

Le montant de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) prévue pour refinancer le prêt Dexia n°MIS278073EUR (6,3 M€) interroge tout particulièrement. Il excède en effet le montant du capital refinancé et constitue à lui seul 65 % du montant total des IRA prévues dans la période de refinancement ouverte en 2016-2017. D'autre part, si le fonds de soutien est cité dans la motivation de la délibération du 15 mars 2016 qui l'autorise, ce prêt Dexia n'apparaît pas dans le plan de soutien adopté le 19 juin 2017.

Le poids de la renégociation des emprunts a particulièrement pesé durant l'année 2017, via le montant de cette IRA, intégrée dans le capital du contrat de prêt de refinancement du prêt DCL. Ce coût se traduit également en charges d'intérêts et de pertes de change, qui s'élèvent à 9,9 M€ en 2017, contre 1,3 M€ en 2016.

Néanmoins, le fonds de soutien pour la sortie des emprunts à risque[37] a, entre 2016 et 2020, versé plus de 3 M€ à la commune, soit 31 % des IRA étalées sur cette période[38].

[36] Contre 61,2 M€ mentionnés au compte de gestion.
[37] Créé par l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 modifiée. Par délibération en date du 24 mars 2016, la commune avait décidé de solliciter l'aide du fonds de soutien dans le cadre du dispositif dérogatoire prévu à l'article 6 du décret modifié n° 2014-444 du 29 avril 2014 permettant une prise en charge partielle des intérêts dégradés pour une période de trois ans à compter de la date du dépôt du dossier pour six prêts, dispositif reconduit le 28 septembre 2017 pour deux prêts.
[38] Ou 27 % si l'on estime à 263 000 € et 1,2 M€ les IRA des prêts SFIL qui ne sont pas précisés dans les arrêtés joints, soit des IRA à 11,1 M€ au total.

Tableau n° 23 : Versements du fonds de soutien à la sortie des emprunts à risque

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+/- Résultat financier	- 2 767 291	- 3 141 549	- 1 321 115	- 1 864 473	- 1 537 574	- 1 466 592	- 1 345 625
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	**0**	**0**	**838 874**	**521 039**	**605 763**	**565 494**	**565 494**

Source : comptes de gestion

Le coût net de l'assainissement de la structure de la dette pourrait ainsi s'élever à 8 M€[39].

3.4 Évaluation de l'impact de la crise sanitaire

La commune a procédé à un bilan financier de la période d'urgence sanitaire et de ses effets sur les recettes et les dépenses municipales. Pour l'exercice 2020, le coût induit est ainsi estimé à 1 453 017 €, dont 650 000 € de recettes non encaissées et 1 290 217 € de dépenses supplémentaires, compensées par 487 200 € d'économies en prestations non effectuées. Pour l'exercice 2021, le coût du 1er janvier au 1er juin est de 505 024 €, dont 14 517 € liés au coût en personnel du centre de vaccination et 19 333 € pour les tests de dépistage.

3.5 Appréciation générale

La situation financière de la commune est fragile avec une CAF brute en baisse sur les trois derniers exercices alors que les annuités de la dette sont très élevées.

La commune n'a pas pleinement bénéficié des effets positifs attendus de son adhésion à l'EPT en raison de l'absence de transferts de personnel résultant des transferts de compétences.

Retraitées de l'impact des flux financiers liés à l'adhésion à l'EPT, les charges augmentent durant la période contrôlée, alors que les produits stagnent, ce qui explique la dégradation de la CAF de la commune.

En matière d'investissement, si les produits des cessions ont permis de compenser ponctuellement une CAF faible, le financement propre disponible ne couvre pas l'intégralité des dépenses d'équipement en 2019, et seulement 38,8 % en 2020. Le besoin de financement propre apparaît très élevé en 2019, et encore davantage en 2020.

En dépit de l'absence d'emprunt nouveau destiné à financer les dépenses d'équipement, la part des remboursements d'emprunts reste plus importante que pour la moyenne des communes de la même strate démographique tandis que les dépenses d'équipement sont inférieures à la moyenne.

En raison de ces contraintes, la commune gagnerait à formaliser une stratégie et un plan pluriannuel d'investissement qui lui permettraient de définir des priorités en fonction des besoins de la population. Elle doit aussi s'assurer d'une meilleure connaissance de son patrimoine.

[39] Au regard des documents fournis par la commune (cf. mentions au tableau n° 42), ils pourraient s'élever dans une fourchette allant de 6,6 M€ (si l'on compte pour un montant nul les IRA non déterminés pour les deux prêts MPH256445EUR et MIN250190EUR) à 8 M€ sur la période (si le total des IRA est retraité à 11,1 M€ en intégrant le montant estimé de ces pénalités). Au regard du libellé des arrêtés fournis relatifs aux conventions de refinancement des prêts cités et des versements réels du fonds de soutien, la fourchette haute, qui correspond au débit du compte 6681 pour 2017, peut être retenue.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Au 31 décembre 2019, la commune employait 861 agents. Rapporté à sa population de 28 600 habitants, le taux d'administration de la commune est élevé (30,1 agents pour 1 000 habitants)[40]. Selon la commune, ce taux ne prend pas en compte les modes de gestion alors qu'elle a fait le choix de gérer de nombreux services en régie directe (cuisine centrale, piscine, cinéma, etc.).

La loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique a notamment prévu la mise en place de lignes directrices de gestion, ayant pour objet de fixer les « orientations générales et les grandes priorités en matière de promotion et de valorisation des parcours » et de préciser les critères d'appréciation comparée des mérites, expériences et acquis professionnels pris en compte pour l'inscription sur une liste d'aptitude ou sur un tableau d'avancement.

Le 8 juin 2021, la direction des ressources humaines a présenté au comité technique un projet de lignes directrices de gestion suivant les objectifs suivants :

- alignement avec le temps de travail règlementaire fixé à 1 607 heures par deux scénarii envisagés : soit la perte de quatre jours de congés, soit l'allongement de la durée du temps de travail hebdomadaire de + 1,3 heure ;
- optimisation de la masse salariale par la réorganisation de service ;
- mise en place d'une culture et d'une démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences , notamment par l'anticipation des départs et tuilage des compétences ;
- continuer d'œuvrer contre l'absentéisme.

4.1 La hausse de la masse salariale

Il ressort de l'analyse financière que la rémunération totale du personnel a constamment augmenté durant la période contrôlée (+ 3,6 % par an), en raison notamment de la croissance de la rémunération du personnel non titulaire (+ 1,4 M€), mais aussi de la rémunération principale des agents titulaires (+ 1 M€) et de leur régime indemnitaire (+ 1 M€). La part de la rémunération du personnel non titulaire dans l'ensemble des rémunérations a progressé de 24,1 % en 2015 à 28,2 % en 2021.

[40] Cf. rapport 2020 sur l'état de la fonction publique. Le taux d'administration de la fonction publique territoriale (tous employeurs) est en moyenne de 26,1 agents pour 1 000 habitants (36,2 dans les DOM). Pour le seul bloc communal, il est de 21 emplois pour 1 000 habitants en 2019.

Tableau n° 24 : La part des rémunérations des non titulaires

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rémunérations du personnel titulaire (a)	13 115 631	13 241 776	13 870 614	14 167 504	14 420 250	14 707 602	15 206 411
*en % des rémunérations du personnel**	*75,4*	*73,9*	*72,2*	*72,1*	*71,2*	*70,3*	*71,5*
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	4 194 320	4 617 849	5 271 546	5 418 728	5 760 836	6 167 848	6 002 123
*en % des rémunérations du personnel**	*24,1*	*25,8*	*27,4*	*27,6*	*28,5*	*29,5*	*28,2*
Autres rémunérations (c)	80 435	69 144	70 892	63 327	58 266	56 777	64 787
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c)	17 390 386	17 928 769	19 213 052	19 649 559	20 239 352	20 932 227	21 273 321

Sources : comptes de gestion

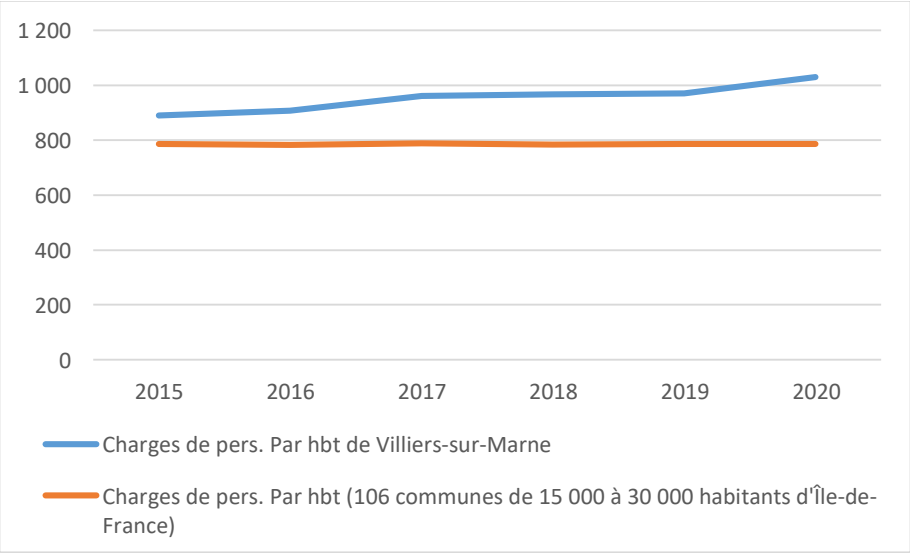
Les charges de personnel, qui étaient supérieures de 13 % à la moyenne des communes de 15 000 à 30 000 habitants d'Île-de-France en 2015, la dépassent de 31 % en 2019.

Tableau n° 25 : Les charges de personnel, approche comparée (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges totales de personnel	24 888 281	25 781 051	27 386 596	27 737 077	28 543 300	29 424 671
Nombre d'habitants au 1er janvier	27 966	28 420	28 500	28 695	29 407	28 567
Charges de pers. par habitant de la commune	890	907	961	967	971	1 030
Charges de pers. par habitant (106 communes de 15 000 à 30 000 habitants d'Île-de-France)	787	783	789	784	787	786
Écart par rapport à la moyenne de l'échantillon ci-dessus (en %)	+ 13	+ 16	+ 22	+ 23	+ 23	+ 31

Sources : comptes de gestion

Graphique n° 3 : Charges de personnel par habitant (approche comparée)



Sources : comptes de gestion

Selon la commune, plusieurs mesures gouvernementales ont eu des conséquences sur la masse salariale, notamment les revalorisations du point d'indice pour des coûts supplémentaires de 55 000 € en 2016 et 197 570 € en 2017.

La mise en œuvre du protocole « parcours professionnels carrières et rémunérations » aurait provoqué une augmentation de la masse salariale à effectif constant de 122 500 € en 2017, 112 600 € en 2019 et 235 300 € en 2020. D'autres dispositions telles que la mise en conformité réglementaire avec le nouveau dispositif de régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) et la journée de carence auraient aussi contribué à l'augmentation des dépenses de personnel.

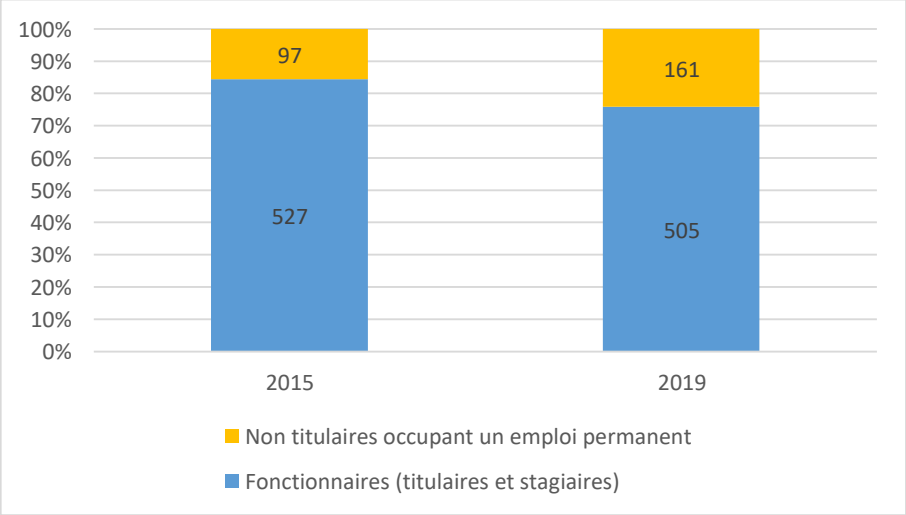
La commune indique également vouloir sécuriser les emplois municipaux. Ainsi, depuis 2016, 76 agents ont été mis en stage sur des postes vacants et un nouveau plan de stagiarisation devait être effectif en 2021. Enfin, en juillet 2017, la commune a procédé à la municipalisation de la société d'économie mixte d'aménagement de Villiers-sur-Marne (Semavil), ce qui a représenté un coût de 45 600 € en 2017, 74 170 € en 2018, 59 522 € en 2019 et 87 241 € en 2020.

Tableau n° 26 : Effectif communal 2015 et 2019

	2015	2019
Agents en position d'activité (tous statuts)	**821**	**861**
dont Fonctionnaires (titulaires et stagiaires)	*527*	*505*
dont Non titulaires occupant un emploi permanent	*97*	*161*
dont Autres agents (n'occupant pas un emploi permanent) au 31/12	*197*	*195*
Autres agents sur emploi non permanent ayant au moins travaillé un jour dans l'année	**330**	**355**

Source : bilans sociaux[41]

Graphique n° 4 : Répartition des agents sur emplois permanents



Source : bilans sociaux

Fin 2019, la filière technique est la plus représentée au sein du personnel (220 agents sur 505), suivie par la filière administrative (150).

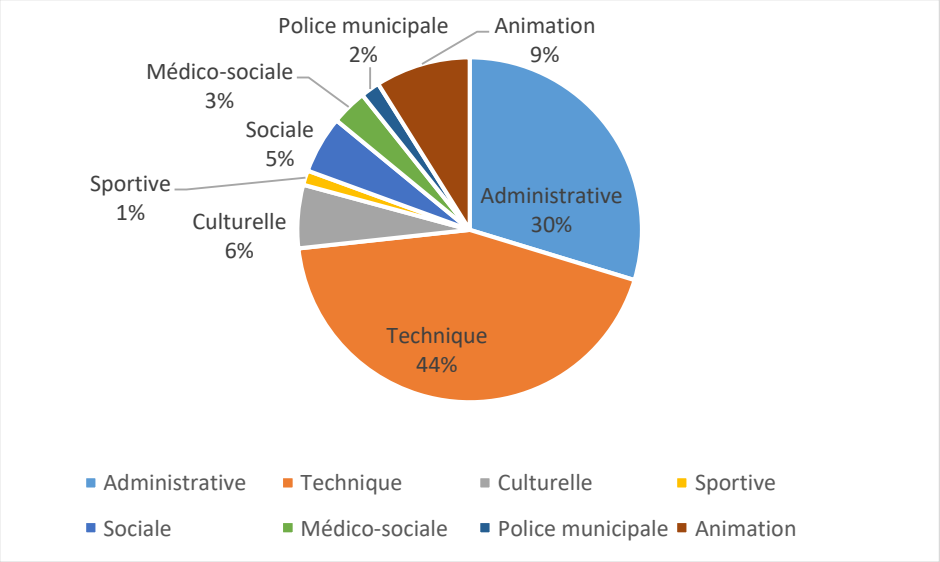
[41] Cette source, plus intermittente (bilans disponibles : 2015,2017,2019) a été privilégiée par rapport aux comptes administratifs en raison des anomalies relevées dans les annexes IV C1.1 relatifs aux personnels dans les comptes 2014 à 2018.

Tableau n° 27 : Nombre de fonctionnaires occupant un emploi permanent rémunérés au 31/12/2019 par filière

	Tous emplois		Tous emplois		Total
Filières	**Temps complet**	**Temps non complet**	**Hommes**	**Femmes**	
Administrative	149	1	17	133	150
Technique	220	0	129	91	220
Culturelle	17	13	8	22	30
Sportive	7	0	5	2	7
Sociale	27	0	0	27	27
Médico-sociale	17	0	0	17	17
Police municipale	9	0	8	1	9
Animation	45	0	11	34	45
TOTAL	491	14	178	327	505

Source : bilan social

Graphique n° 5 : Répartition des effectifs municipaux par filière en 2019



Source : annexe compte administratif

Par délibération du 17 mars 2001, 2 emplois de cabinet ont été créés, en référence aux limites fixées par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Ce nombre a été porté à 3 par délibération en date du 27 juin 2018 au regard du surclassement démographique de la commune dans la strate des collectivités comptant 40 000 à 80 000 habitants[42].

Cette limite a été respectée (trois collaborateurs de cabinets en 2019). Par ailleurs, la rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale. Elle comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités. Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés *supra*. Ces plafonds ont également été respectés.

[42] Arrêté préfectoral n° 2015-69 en date du 12 janvier 2015.

4.2 Le régime indemnitaire actualisé suite aux récentes réformes

La politique de rémunération communale a été réformée à partir de 2016 par la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) pour la filière administrative[43], et 2017 pour les autres filières (technique, médico-sociale, culturelle, animation). À cette occasion, le régime indemnitaire a été revu dans un objectif d'équité entre les agents et d'attractivité. Cette réforme a eu pour effet un accroissement des dépenses de rémunération du personnel (cf. *supra*).

Au début de la période contrôlée (exercice 2014), tous les agents ne bénéficiaient pas d'un régime indemnitaire. De façon générale, le régime indemnitaire était perçu en interne comme inéquitable et insuffisamment attractif. Le maire a donc impulsé une réforme et une hausse substantielle du régime indemnitaire à l'occasion de l'instauration du Rifseep[44].

Tableau n° 28 : La part du régime indemnitaire dans la rémunération des titulaires

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rémunération principale	10 428 864	10 467 430	10 643 890	10 803 501	10 895 387	10 952 042
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2 008 000	2 083 503	2 507 068	2 636 947	2 791 501	3 030 107
+ Autres indemnités	678 768	690 842	719 656	727 055	733 362	725 454
= Rémunérations du personnel titulaire	**13 115 631**	**13 241 776**	**13 870 614**	**14 167 504**	**14 420 250**	**14 707 602**
Part du régime indemnitaire (en %)	**20,5**	**21,0**	**23,3**	**23,7**	**24,4**	**25,5**

Source : comptes de gestion

La réforme du régime indemnitaire communal mise en œuvre en 2015 a majoritairement profité aux agents de catégorie C.

Selon l'article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un Rifseep dans la fonction publique de l'État, les fonctionnaires peuvent bénéficier d'un complément indemnitaire annuel (CIA) qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée dans les conditions fixées à l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (qui prévoit notamment la tenue d'un entretien professionnel annuel).

La délibération du 16 novembre 2017 instaurant le CIA pour les cadres d'emploi des administrateurs et attachés distingue les agents logés par nécessité absolue de service et les autres. Pour ces derniers, le montant du CIA est déterminé selon les critères suivants : l'investissement personnel, la prise d'initiative, les résultats professionnels, les qualités relationnelles et la manière de servir. Le Rifseep ainsi déployé n'appelle pas d'observation.

Les agents de la filière police municipale, qui ne disposent pas d'équivalent dans la fonction publique de l'État, continuent de bénéficier d'un régime spécial, avec notamment une indemnité spéciale mensuelle de fonction revalorisée en juin 2018[45]. Les professeurs territoriaux et assistants territoriaux d'enseignement artistique, qui ne bénéficient pas encore du Rifseep, sont éligibles à l'indemnité pour le suivi et l'orientation des élèves.

[43] Pour la part IFSE, et en 2017 pour le CIA.

[44] Cf. Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État, modifié par le décret n° 2018-1119 du 10 décembre 2018.

[45] Cf. décret n° 1997-702 du 31 mai 1997 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de police municipale et du cadre d'emplois des gardes champêtres, décret n° 2000-45 du 20 janvier 2000 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale et décret n°2006-1397 du 17 novembre 2006 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires des cadres d'emplois de garde champêtre, d'agent de police municipale, de chef de service de police municipale et créant le régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois de directeur de police municipale.

4.3 Le temps de travail des agents

Le temps de travail effectif annuel est fixé à 1 607 heures, auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique sont précisées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. L'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 avait autorisé les collectivités territoriales, soit à conserver leur régime antérieur, soit à appliquer les 35 heures, sans pouvoir cumuler les deux régimes.

Mais l'article 47 de la loi n° 2019-828 de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 abroge le fondement législatif du maintien des régimes dérogatoires mis en place avant la loi du 3 janvier 2001 précitée, et prévoit par ailleurs qu'à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante, un délai d'un an est laissé aux collectivités territoriales et aux établissements publics pour définir les règles relatives au temps de travail.

La délibération n° 2001-11-33 du 14 novembre 2001 relative à l'organisation du temps de travail de la commune fixait un temps annuel de travail de 1 600 heures, sur un cycle hebdomadaire de 36 heures, et 37 jours de congés annuels.

Cette même délibération précisait que l'organisation du temps de travail des assistantes maternelles et agents de la filière animation affectés au régime scolaire et périscolaire restent ceux fixés antérieurement.

La commune ayant opté pour un temps de travail fondé sur 36 heures hebdomadaires, cette option ouvrait règlementairement droit à 25 jours de congés annuels et 6 jours de réduction du temps de travail moins 1 jour au titre de la journée de solidarité, soit un total de 30 jours.

Or, la commune avait ouvert 37 jours de congés annuels sans réduction du temps de travail ni journée de solidarité, ce qui se traduisait par un écart de 7 jours de congés supplémentaires par rapport au maximum règlementaire.

Tableau n° 29 : Organisation du temps de travail de droit commun

Nombre d'agents en ETP	*861*
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	*36*
Jours ouvrés annuels	*253*
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	*37*
Jours ARTT	*0*
Journée de Solidarité	*0*
Décompte annuel (Nombre de jours travaillés dans la collectivité)	*216*
temps de travail journalier	*7,2*
Durée légale du travail en heures	*1 607*
Durée Villiers-sur-Marne	*1 555,2*
Différence	*51,8*
Soit en nombre de jours	*7,4*
Soit pour l'ensemble de la collectivité, en jours	*6371,4*

Source : commune, audit du centre interdépartemental de gestion (CIG) sur le temps de travail à Villiers-sur-Marne

Au cours du contrôle de la chambre, la commune, destinataire en 2021 d'un audit du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne, s'est mise en conformité sur ce plan par l'adoption d'une délibération n° 2021-11-17 du 24 novembre 2021.

4.4 Un absentéisme élevé

Avec 19 497 jours calendaires d'absence, selon le bilan social 2019 (contre 21 274 jours en 2015), pour 109 080 jours travaillés théoriques[46], le taux d'absentéisme des fonctionnaires titulaires de la commune apparaît en baisse nette depuis 2015.

Il s'élève néanmoins à 17,9 % en 2019, à comparer à une moyenne de 9,2 % dans la fonction publique territoriale (étude Sofaxis), et se concentre sur les tranches d'âge supérieures à 40 ans. La commune est invitée à développer sa réflexion sur la prévention des risques psycho-sociaux et les causes d'absentéisme, conformément aux engagements de ses lignes de gestion.

La commune souligne que, consciente de ce problème, elle a créé, en 2010, un service prévention et qualité de vie au travail, composé de cinq agents. Elle indique aussi avoir signé une convention avec le service ergonomie et ingénierie de la prévention des risques professionnels du CIG de la petite couronne, pour des missions d'inspection et de conseil. De plus elle indique que, depuis le début de la crise sanitaire, le télétravail a été fortement favorisé. Ainsi, au-delà des obligations liées à la crise sanitaire, un plan pluriannuel d'achat de matériels facilitant sa mise en œuvre a été développé. L'organisation du télétravail de façon pérenne devrait être présentée au conseil municipal avant la fin de l'année 2022. Ces mesures contribuent, selon la commune, à l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle et, *in fine*, à la lutte contre l'absentéisme.

La commune s'engage enfin à développer un plan de lutte contre l'absentéisme grâce à la collaboration de l'ensemble des directeurs et chefs de service et à compléter les mesures déjà mises en œuvre (formations gestes et postures, formations managériales, actions de prévention au plus près des agents, analyse des accidents de travail, études ergonomiques).

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 L'organisation de la commande publique

5.1.1 Une organisation partiellement déconcentrée

Le service de la commande publique, rattaché à la direction juridique, est composé d'une chef de service en poste depuis 2013 et de deux gestionnaires de marchés publics. Le service gère les procédures des marchés dont le montant estimé se situe au-delà des seuils de procédure formalisée.

La direction des services techniques et la direction de l'enfance comprennent un service « administration et budget des marchés », ainsi qu'un service « contrats et marchés d'entretien ».

L'organisation de la fonction « achat » est mixte :

- centralisée pour les achats de plus de 25 000 € HT : détermination de la procédure, rédaction des pièces administratives et pilotage de l'ensemble de la procédure de passation (publication, organisation des commissions d'appels d'offres, attribution et notification) par le service de la commande publique ;
- déconcentrée pour les achats inférieurs à 25 000 € HT, et 40 000 € HT depuis 2020, (c'est-à-dire inférieurs aux seuils de procédure adaptée) dans les directions opérationnelles.

[46] 505 agents titulaires * 216 jours.

5.1.2 Des procédures insuffisamment sécurisées

Le processus des achats n'est pas suffisamment formalisé. Il n'y a pas de documents ou de procédures internes relatifs à l'organisation des achats. Selon la commune, il est prévu qu'un guide de la commande publique soit élaboré et mis à jour régulièrement, et serve de référentiel aux services acheteurs.

Pour les achats inférieurs aux seuils de procédure formalisée, les services définissent leurs besoins et passent leurs marchés en autonomie. Ponctuellement, le service de la commande publique conseille certains services dans le déploiement des procédures non formalisées (établissement d'un mini-règlement de consultation, arrêté d'attribution et lettres de rejet).

Le service dit assurer un rôle dans le suivi des dates de fin d'exécution des marchés et tenir un rôle d'alerte quant au renouvellement d'une procédure de mise en concurrence auprès des différents services. Toutefois, les tableaux de suivi des marchés transmis à la chambre ne contiennent pas ces informations.

Le suivi de l'exécution financière de l'ensemble des marchés, quels que soient les seuils de procédure, relève du service financier. Dans ces conditions, et faute de champ d'intervention transversal, le service de la commande publique ne dispose pas de vision d'ensemble des achats effectués par la commune, qu'il s'agisse de l'évaluation des besoins, de la passation des marchés ou de leur exécution.

La commune n'a pas mis en place de dispositif de contrôle interne destiné à anticiper et limiter les risques financiers et juridiques liés à la commande publique, notamment les risques de dépassement des seuils règlementaires de publicité. Ainsi, il n'existe pas de contrôle de la computation des seuils au niveau communal. La commune précise cependant que le service de la commande publique, tant pour étudier la carte des achats que pour le contrôle interne, dispose d'habilitations dans l'outil « Civil finances », et qu'un dispositif de contrôle interne va être mis en place en 2022.

La fiabilité et l'exhaustivité des informations relatives aux marchés renseignées dans le système d'information (SIBC) mériteraient d'être améliorées : le numéro de marché renseigné dans le SIBC ne correspond pas explicitement au numéro de marché attribué par le service marché, si bien que le tableau de suivi et les informations du système d'information budgétaire et comptable n'ont pas de dénominateur commun.

Enfin, certains mandats ne portent pas de numéro de marché, alors qu'ils concernent manifestement l'exécution de marchés.

La commune est invitée à compléter, harmoniser et fiabiliser sa base de marchés (dates d'effet et de fin, nom des titulaires, aboutissement de la procédure et motifs d'abandon des procédures, typologie de marché : prix ferme, forfaitaire ou marché à bons de commande).

La commune indique que le service de la commande publique diffusera désormais au service financier, après attribution d'un marché, une fiche signalétique comportant les renseignements requis pour un remplissage correct dans le module marché et pour le suivi des dépenses dans le respect des clauses du marché.

Si les orientations budgétaires de 2018 et 2019 évoquent une volonté de diminution des charges courantes de fonctionnement, par des efforts de rationalisation et de mutualisation notamment, la commune n'a pas à ce jour formalisé de stratégie d'ensemble en matière d'achat public.

Recommandation performance 3 : Formaliser les procédures d'achat public, ainsi qu'une nomenclature des achats permettant de fiabiliser le système d'information et développer une stratégie des achats.

La commune indique prendre note de la recommandation de la chambre et précise que l'adoption d'une nomenclature, d'une politique d'achat et d'un dispositif de contrôle interne seront les axes du plan de pilotage de la commande publique développé en 2022-2023.

5.2 Des achats hors procédures conséquents

Entre 2014 et 2019, le service marché comptabilise dans son tableau de suivi 289 procédures. Parmi celles-ci, 13 n'ont pas été engagées ou ont été reportées pour des raisons non expliquées dans le tableau de suivi et 20 ont été déclarées sans suite ou infructueuses[47].

La majorité des marchés passés sont à procédure adaptée. Sur 276 procédures lancées, 98 correspondent à des appels d'offres ouverts et 178 à des marchés à procédure adaptée.

Conformément à l'article 28 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics. Les acheteurs qui recourent à une centrale d'achat pour la réalisation de travaux, ou l'acquisition de fournitures ou de services sont considérés comme ayant respecté leurs obligations de publicité et de mise en concurrence.

La commune a ainsi recours à des achats mutualisés, par rattachement à des groupements de commandes, ou par adhésion à des centrales d'achat. Elle adhère au Sigeif[48] pour l'achat de gaz naturel (délibération du 20 novembre 2013) et au Sipperec[49] pour l'achat d'électricité (délibération du 26 novembre 2014). Elle a également constitué un groupement de commandes avec le CCAS et la régie « réussir à Villiers » pour les marchés d'assurances (délibération du 25 juin 2009).

La commune a aussi adhéré à plusieurs centrales d'achat pour certaines familles d'achat : au Sifurep[50] pour des prestations funéraires (délibération n° 2015-07-29 du 2 juillet 2015), au SIPP'n'Co pour les achats de téléphonie, performance énergétique, mobilité propre (délibération du 18 décembre 2018). En 2019, la commune a dépensé 202 550 € auprès de l'Ugap[51].

Les directions opérationnelles peuvent faire remonter des besoins au moment des réunions de préparation budgétaire. Elles peuvent également passer des marchés si le montant est inférieur au seuil de procédures adaptées. Ces marchés prennent la forme de devis qui sont acceptés pour la plupart.

Sur la période de 2014 à 2019, la chambre a analysé les mandats qualifiés de type « ordinaire » dans le système d'information budgétaire et comptable de la commune, imputés sur les chapitres 11 (charges à caractère général), 20 (immobilisations incorporelles), 21 (immobilisations corporelles) et 23 (immobilisations en cours). Selon ces critères, 49,1 % des mandats, représentant 51,3 % des paiements, sont passés hors marchés.

[47] Notamment en raison d'un référé précontractuel (Marché relatif à « l'analyse des besoins sociaux ») ; un classement sans suite « pour motifs d'intérêt général » (marché concerné : Acquisition de manuels et d'ouvrages scolaires, de livres, de documents sonores, audiovisuels et numériques - lot 8 : Films de fiction et documentaires sur DVD, avec droits de prêt et/ou de consultation négociés : nouveautés, déstockés, et produits de plus de un an) ; un « déclaré caduque faute d'analyse de la part du service ».
[48] Sigeif : Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France.
[49] Sipperec : Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication.
[50] Sifurep : Syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne.
[51] Ugap : Union des groupements 'achats publics.

Tableau n° 30 : Mandats hors marché (2014-2019)

	Nombre de mandats	Montant (en €)
Mandats rattachés à un marché	28 634	52 426 761,7
Mandats non rattachés à un marché	27 634	55 127 095,3
Total mandats	56 268	107 553 857,1
Part des mandats non rattachés à un marché (en %)	49,1	51,3

Source : fichier consolidé des mandats

Le tableau ci-après recense les fournisseurs les plus importants durant la période contrôlée, pour lesquels il n'existe pas de référence dans le fichier du service marché, ou de rattachement à un marché dans la base des mandats.

Tableau n° 31 : Principaux fournisseurs hors marchés (2014-2019)

Fournisseurs	Objet	Montant (en M€)
CIE Créteil	Incinération des déchets ménagers	2,9
Sadev 94	SEM pour les opérations d'aménagement[52]	10,9
Valophis Habitat	Location parking	1,8
La Poste Centre Rouen	Affranchissement	0,43

Source : fichier consolidé des mandats

Les mandats passés hors marché auprès de la Sadev 94[53] représentent 20 % du volume financier des mandats hors marché. Les mandats passés auprès de la Sadev 94 dans le cadre d'un marché ne représentent que 351 000 €.

Par ailleurs, les achats ponctuels répondant à un besoin manifestement récurrent ne sont pas négligeables durant la période contrôlée :

Tableau n° 32 : Petits fournisseurs récurrents hors marché (en milliers d'euros)

Bateix	Petits travaux (cloisons, plafonds, accessibilité	365
NRC	NRC est titulaire depuis 2019 de plusieurs lots de marché (accessibilité écoles) mais les achats réalisés avant 2019 représentent 285 092 €	285
GMP	GMP - il est par ailleurs titulaire d'un marché de 58 000 € pour des travaux d'accessibilité	259
Brode Mode	Vêtements de travail	244
CGE Distribution	Petits travaux	215
CDA Comptoir	Arrosage automatique (un marché a été passé en 2019)	131
La boutique du spectacle	Matériel de spectacles	181
BIR – Bâtiments industrie Réseaux	Équipements publics – entre 2014 et 2019 : plusieurs marchés d'éclairage passés (marchés de travaux)	179

Source : fichier consolidé des mandats

Tableau n° 33 : Autres achats ponctuels au-dessus des seuils et procédures de commande publique (en milliers d'euros)

2017	Matagrif	Acquisition d'une désherbeuse en 2017 - achat ponctuel hors marché passé par les moyens généraux	37,4
2019	Garage du Bel Air	Camion Benne Nissan/Garage - achat ponctuel hors marché passé par les moyens généraux	45,4
2019	Folliot Jean Michel	Plantations pour le fleurissement de la Commune	25,1

Source : fichier consolidé des mandats

[52] Dont Villiers-sur-Marne n'est pas partie prenante.
[53] Société d'économie mixte dédiée à l'aménagement du territoire, à son développement économique et à l'amélioration de la qualité de vie de ses habitants, constituée entre le Département et 14 villes du Val-de-Marne.

Le recours à des prestations de sécurité et de « médiation urbaine » diligenté directement par le cabinet du maire a connu une évolution croissante sur la période. Il s'est appuyé sur trois marchés successifs.

Tableau n° 34 : Prestations de sécurité et médiation urbaine (2014-2020) (en € HT)

N° de marché	Tiers	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Marché M1415	METIN		61 701	29 570				
Marché M1621 et hors-marché	UPS[54]			23 405	63 896	43 899		
Marché M1823 et hors-marché	Cronosécurité					26 352	157 327	89 813
TOTAL		55 622	61 701	52 975	63 896	70 251	157 327	89 813

Source : CRC, mandatements (2014-2019)

L'existence de marchés successifs de médiation urbaine n'a pas empêché le recours fréquent à des commandes aux mêmes entreprises pour des prestations de sécurité, sans respect de la procédure requise. Cette pratique a atteint des montants importants en 2019 et 2020. Sur un total de 273 491 € versés à l'entreprise « Cronosécurité » entre 2018 et 2020, plus de 158 000 € l'ont été hors marché formalisé. La chambre relève que l'année 2019 a enregistré un montant particulièrement élevé de dépenses qui interrogent tant sur le suivi des marchés que sur la computation des seuils. La commune indique avoir signé un marché portant sur des prestations de sécurité en 2021.

5.3 La passation des marchés

Un échantillon de marchés publics a été analysé, dont certains appellent des observations.

5.3.1 Les marchés de transport

Le marché n° 2018-22-00 « Transports collectifs de personnes pour les services de la commune » a fait l'objet, dans le cadre d'une procédure formalisée, d'un avis d'appel public à la concurrence émis le 12 décembre 2018 et de 30 jours de publicité (au Bulletin officiel des annonces de marchés publics – BOAMP - et au Journal officiel de l'Union européenne - JOUE).

Le contrat devait être conclu pour une durée initiale de 12 mois, renouvelable trois fois par tacite reconduction par périodes de 12 mois, sans que sa durée totale n'excède quatre années. Il a été conclu le 8 mars 2019 avec une société attributaire pour les deux lots, pour une valeur totale finale du marché de 190 000 € HT.

Les critères retenus lors du jugement des offres, pour les deux lots, étaient pondérés de la manière suivante : 70 % pour la valeur technique, 30 % pour le prix. La pondération des prix apparaît faible, alors même que la prestation est relativement standard.

Pour ce marché, la commune a précisé en réponse au rapport provisoire de la chambre qu'une attention particulière a été portée à la qualité, en raison des difficultés relevées dans les précédents marchés (récriminations des enseignants et des parents d'enfants transportés sur la qualité de service).

Cinq candidats, tous franciliens, ont déposé une offre. À la lecture du tableau d'analyse, la chambre relève la proximité des notes sur le lot 2 entre les deux premiers candidats. L'attributaire se voit attribué le lot 2 alors qu'une autre société avait fait une meilleure offre de prix et une offre technique très proche, tout se passant comme si l'adjudicateur avait souhaité attribuer les deux lots au même attributaire et vider l'allotissement de sa substance.

[54] Metin et UPS (Ulysse Private Security) sont des entités jumelles (direction : Métin Altinpinar). Le marché avec UPS a fait l'objet d'une résiliation pour faute.

Sur la valeur technique, la chambre constate que l'attributaire obtient les trois points « Démarches environnementales » (sur 20), comme tous les candidats d'ailleurs, alors que son parc est essentiellement diesel (norme Euro 6), ce qui apparaît conforme aux normes minimales, mais en apparence peu probant en matière de protection de l'environnement.

5.3.2 Les marchés de prestations juridiques : conseil, assistance et représentation

Le marché n° 2013-41-00, relatif à des services de conseils et de représentation juridique, a été passé selon une procédure adaptée, en application des articles 28 et 30 du code des marchés publics. Passé en 2014 pour une durée de 12 mois, renouvelable par tacite reconduction par période de 12 mois sans que sa durée totale ne puisse excéder 4 ans, ce marché à bons de commande sans montant minimum ni maximum est décomposé en 4 lots :

- lot n° 1 : Urbanisme et aménagement,
- lot n° 2 : Droit de la fonction publique et droit du travail/social,
- lot n° 3 : Droit administratif général,
- lot n° 4 : Droit pénal et droit privé général.

Comme le marché précédemment cité, les offres ont été jugées selon les critères suivants : valeur technique de l'offre (70 %), prix (30 %). La « valeur technique » était appréciée au vu du mémoire technique et méthodologique (40 %) et des exemples d'écritures fournis (30 %).

La proximité avec les cabinets connus s'exprime parfois à l'occasion des commentaires figurant sur la fiche d'analyse du lot 3.

Sur tous les lots (notamment sur les lots 2 et 3), un cabinet obtient de très bons commentaires, pour un prix horaire très inférieur à ceux des attributaires, et ne perd qu'à cause d'une faible différence technique. Le critère technique fait à nouveau la différence de par sa pondération importante à 70 %. Le cabinet écarté demandera d'ailleurs des explications sur son rejet[55].

Ces constats jettent un doute sur le caractère réellement ouvert de la mise en concurrence réalisée. Au terme de ces marchés, aucune passation nouvelle n'a été faite et les prestataires habituels sont sollicités au fil de l'eau.

Une nouvelle passation a eu lieu pour ces mêmes prestations en 2018 (conseil, assistance et représentation en justice, en cinq lots cette fois-ci). Le règlement de la consultation prévoyait une valeur technique pondérée à 80 %. Le marché a cependant été déclaré sans suite. La procédure d'analyse et d'attribution a en effet pris du retard et l'un des candidats a refusé de prolonger la durée de validité de son offre.

En dépit de la souplesse relative des règles applicables aux prestations de représentation juridique, la chambre appelle la commune à la plus grande vigilance. Celle-ci devrait notamment détailler plus finement ses modalités de notation technique dans les rapports d'analyse et réduire quelque peu la part technique. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique vouloir mettre en œuvre à l'avenir une mise en concurrence adaptée, avec signature de conventions d'honoraires. La chambre prend acte de cet engagement.

[55] Dans ce marché, la commune estime que le DQE (détail quantitatif estimatif) a fait la différence : pour une même affaire et en dépit d'un tarif horaire plus bas, le cabinet écarté facturerait davantage d'heures. La chambre souligne que si la remarque s'applique en effet à certains items du DQE (qui n'est pas un panier de commande type mais une liste de prestations), le cabinet écarté obtient néanmoins la meilleure note sur le critère prix sur le lot 2, et que la différence principale résulte bien du critère technique et de sa pondération.

5.3.3 Les marchés de produits d'entretien

5.3.3.1 Le marché d'appel d'offres ouvert européen n° 2014.05.00

Ce marché a été passé en application des articles 33, 40, 57 à 59 et 77 du code des marchés publics. Il est décomposé en huit lots, traités par marchés séparés, et à bons de commande avec montants minimum et maximum conformément aux dispositions de l'article 77 précité.

La publicité, d'une durée de 45 jours, et l'avis d'appel public à la concurrence n'appellent aucune observation.

La commission d'appel d'offres réunie en séance le 20 juin 2014 pour l'attribution des marchés, agrée les 14 candidatures et attribue les marchés à plusieurs sociétés.

C'est la société géographiquement la plus proche qui est retenue sur quatre lots. Sur le lot 1 notamment, son offre n'est pourtant pas la plus basse en termes de prix, et c'est l'analyse technique qui lui permet de se détacher légèrement de la meilleure offre financière.

La chambre relève une bonne pratique : le test d'échantillons par les services utilisateurs, qui permet à l'utilisateur final de s'assurer de la qualité et de la pertinence des produits au-delà de la simple conformité des fiches techniques aux exigences du cahier de charges. Néanmoins, elle constate la faible place prise par le critère environnemental et son manque de précision, notamment sur les modalités de livraison, tant au cahier des clauses techniques particulières qu'au règlement de la consultation.

5.3.3.2 Le marché d'appel d'offres ouvert européen n° 2018.07.00

Très proche du marché de 2014 dans sa structure (avec un lot 9 supplémentaire pour du matériel d'entretien ergonomique), il pose des exigences environnementales similaires, cf. ci-après l'article 3, du cahier des clauses particulières :

Encadré n° 1 : Article 3 du cahier des clauses particulières définissant les performances environnementales recherchées

« Les produits faisant l'objet de l'accord-cadre devront obligatoirement contribuer à l'efficacité du service public. À ce titre, le titulaire doit proposer des produits présentant les meilleurs performances techniques, organisationnelles, environnementales et présentant le moins de risque pour la santé des utilisateurs compte tenu des prescriptions figurant dans le présent accord-cadre tout en présentant les meilleures garanties en termes d'efficacité, de durabilité et de coût d'utilisation.

Les produits de la présente consultation ainsi que les emballages et étiquetages devront satisfaire aux exigences des normes françaises et communautaires en vigueur à leur date de livraison, et devront être conformes à l'évolution législative dans ce domaine pendant toute la durée de l'accord-cadre. Toute modification sur l'un des produits fera l'objet d'une information immédiate.

Les détergents devront impérativement respecter la réglementation européenne N° 6482004 du 31 octobre 2004, entrée en application le 8 octobre 2005.

Les candidats pourront proposer les produits de leur choix. Néanmoins, dans le cadre de sa démarche en faveur du développement durable, la ville souhaite pouvoir commander des produits d'entretien et d'hygiène qui respectent l'environnement, la santé et la sécurité des utilisateurs (produits, emballages et processus de fabrications). Il est demandé qu'un maximum de produits répondent à un label écologique (écolabel européen, NF Environnement, détergence écologique d'Ecocert, ou équivalent). »

La chambre relève qu'en ce qui concerne les emballages, seul le respect des normes est requis, sans paramètres précis sur le conditionnement. De même, s'agissant des livraisons, aucune exigence n'est formulée quant à la flotte des véhicules[56]. La commune s'engage à prendre en compte cette remarque lors de la prochaine procédure.

Le règlement de la consultation fixe des modalités d'analyse des offres similaires au marché précédent. Par exemple, sur le lot n° 1 (produits d'entretien) : le prix (45 %) est apprécié au vu du détail quantitatif estimatif (35 %) et du rabais sur catalogue (10 %) ; le délai de livraison (20 %), au vu du délai de livraison standard (10 %) et du délai de livraison urgente (10 %) ; la valeur technique (20 %), au vu des échantillons ; enfin, le développement durable (15 %), au vu des performances en matière de protection de l'environnement, non dangerosité des produits (10 %) et des performances sociales telles que la sensibilisation des salariés face au respect de l'environnement et la formation (5 %).

La chambre constate que, sur trois autres lots (produits d'entretien spécifiques gymnase et stade, piscine et restauration), c'est-à-dire ceux qui supposent justement l'usage de produits chimiques les plus dangereux et les plus susceptibles de dégrader l'environnement, le critère environnemental est abaissé de 15 à 10 %, dont 5 % au titre des « performances sociales telles que la sensibilisation des salariés face au respect de l'environnement et la formation » et seulement 5 % au vu des « performances en matière de protection de l'environnement, non dangerosité des produits ».

Cependant, une analyse plus précise des modalités de livraison sous l'angle environnemental figure dans les tableaux d'analyse, notamment pour le lot 1. L'attributaire, seulement 4ème sur le prix, est classé 1er sur le critère environnemental[57] avec les mentions suivantes :

Encadré n° 2 : Analyse du critère environnemental de l'offre retenue pour le lot n° 1

- Certification ISO 14001, 9001, EMAS, AISE, OHSAS 18001, Ecolabel, Ecocert, Label Européen de dév. durable ;
- Engagement sur l'offre des produits respectueux de l'environnement et des utilisateurs ;
- Flotte automobile récente norme Euro V et VI, livraisons par secteur géographique ;
- Formation à l'utilisation des produits et de nettoyage pour les services sur sites. Aussi, des formations de rappel (annuelles) ou suite à de nouveaux produits. Traitement des emballages ("zéro déchet") ;
- Préserver l'employabilité de personnes handicapés et de seniors et recrutement de jeunes en contrat d'apprentissage ;
- Sensibilisation constante des salariés au respect de l'environnement.

La commission d'appel d'offres, réunie le 15 juin 2018, décide d'attribuer les accords-cadres relatifs aux lots 1, 2, 3, 6 et 7 à la société proposée. Comme pour le marché précédent, la chambre constate que le candidat le plus souvent retenu, avec cinq lots, est de nouveau la société dont le siège est proche géographiquement (sis à Saint-Maur-des-Fossés), avec des offres financières moins bonnes que les autres candidats. Sur le lot 1, son offre arrive seulement en 4ème place sur les prix, et au classement final, elle ne devance la 2ème qu'avec un très faible écart total (79,12 contre 78,31), acquis grâce aux notes techniques, qui permettent d'écarter l'offre la plus compétitive, alors que celle-ci apparaît très satisfaisante.

L'analyse des échantillons par des testeurs apparaît déterminante au profit de la société attributaire, ainsi que la note environnementale. Sur le lot 4 (produits gymnase et stade), la même logique s'applique, mais cette fois au profit d'une autre entreprise, dont l'offre n'a pas été retenue pour les raisons citées sur le lot 1.

[56] « 3.1.2. Livraison : Le fournisseur sera tenu d'effectuer ses livraisons avec des véhicules pouvant accéder jusqu'au lieu de stockage (véhicules de 15 tonnes maximum). Le déchargement des camions sera à la charge du titulaire, que la livraison soit confiée à un transporteur ou à une équipe de livreurs. ».

[57] On note une erreur de plume dans le tableau d'analyse : le critère environnemental indiqué à 20 %, alors qu'il n'est en fait que de 15 %.

La chambre demande à la commune de préciser davantage au sein des pièces du marché (règlement de la consultation et cahier des clauses particulières) les modalités d'analyse de la performance environnementale et les divers items relevés positivement, afin de mieux préserver l'égalité d'accès au marché et de permettre aux entreprises d'anticiper les attentes réelles en matière de modalités de livraison et de conditionnement.

La commune est invitée à renforcer ses exigences environnementales et sanitaires sur les lots 4, 5 et 6 lors d'une prochaine passation. Une plus grande précision dans la définition du critère environnemental permettrait par ailleurs d'objectiver et de renforcer la notation en la matière. En effet, une entreprise, avec les mêmes certifications et les mêmes commentaires dans l'analyse du lot 1 et du lot 4, obtient une meilleure note sur le lot 4. La chambre prend note de l'engagement de la commune à prendre en compte ces remarques lors de la prochaine procédure.

5.4 Appréciation générale

Le système d'information doit gagner en efficacité afin que le service de la commande publique dispose d'une vision d'ensemble des achats de la commune, qu'il s'agisse de l'évaluation des besoins, de la passation des marchés ou de leur exécution.

La commune indique que le système d'information sera enrichi du fait de l'intégration de la nomenclature et de champs dont le renseignement sera rendu obligatoire lors des commandes. Le service de la commande publique disposera, selon elle, des habilitations informatiques nécessaires afin de consulter les lignes de dépenses. Une information claire et actualisée sera apportée aux services de la commune sur les marchés attribués (notamment par une rubrique sur l'intranet). Par ailleurs, l'adoption d'une nomenclature et d'une procédure de contrôle interne permettront de mieux maîtriser la computation des seuils et les commandes passées hors marché. La chambre prend acte de ces engagements.

À terme, la commune pourrait ainsi réduire les risques liés au recours encore soutenu à des achats effectués hors procédures formalisées des marchés publics.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 51

Annexe n° 2. Tableaux d'analyse financière 52

Annexe n° 3. Échantillon de marchés 55

Annexe n° 4. Glossaire des sigles.....57

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Villiers-sur-Marne a porté sur les exercices 2014 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Jacques Alain Benisti, maire de la commune.

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 [ou R. 243-23 pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé] 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
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	17 décembre 2019	Jacques Alain Benisti, Ordonnateur
Entretien de début de contrôle	15 janvier 2020	avec l'ordonnateur, en présence de l'adjoint chargé des finances et du DGS
Modification de l'équipe de contrôle	19 janvier 2021	Jacques Alain Benisti, Ordonnateur
Entretien de fin d'instruction	2 juin 2021	avec l'ordonnateur, en présence de l'adjoint chargé des finances et du DGS et du DGA

Délibéré concernant le :		Date	
Rapport d'observations provisoires		9 septembre 2021	
Document	**Nombre**	**Date**	**Destinataire**
Envoi du rapport d'observations provisoires	1	4 novembre 2021	Jacques Alain Benisti, Ordonnateur
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	2	9 novembre 2021 4 novembre 2021	Préfet du Val-de-Marne Président de l'EPT Paris Est Marne et Bois
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	**Nombre**		**Date**
	1		2 février 2022

Délibéré concernant le :		Date	
Rapport d'observations définitives		14 avril 2022	
Document	**Nombre**	**Date**	**Destinataire**
Envoi du rapport d'observations définitives	1	13 mai 2022	Jacques Alain Benisti, Ordonnateur
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	**Nombre**		**Date**
	1		10 juin 2022

Annexe n° 2. Tableaux d'analyse financière

Tableau n° 1 : Bilan financier de l'intégration métropolitaine (en €)

Effet de l'intégration à la MGP	2016	2017	2018	2019	2019
Attribution de compensation	5 278 236	5 278 236	5 276 511	5 276 511	5 276 511
Taxes transférées	4 105 189	4 105 189	4 105 189	4 105 189	4 105 189
dont CVAE	765 259	765 259	765 259	765 259	765 259
dont Tascom	508 959	508 959	508 959	508 959	508 959
dont IFER	35 702	35 702	35 702	35 702	35 702
dont CFE	2 780 868	2 780 868	2 780 868	2 780 868	2 780 868
dont TATFPNB	14 401	14 401	14 401	14 401	14 401
dont rôles complémentaires ou supplémentaires et autres	3 564	3 564	1 829	1 829	1 829
dont CFE à un syndicat	1 083	1 083	1 083	1 083	1 083
Dotation de la compensation part salaire	1 168 400	1 168 400	1 168 400	1 168 400	1 168 400
Solde MGP	**-**	**-**	**10**	**10**	**10**

Source : notifications de l'attribution de compensation

Tableau n° 2 : FCCT et autres flux EPT

En €	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de compensation des charges transférées (FCCT) versé	47 095	95 114	83 452	243 438	403 653
dont FCCT pour la politique de la ville	60 561	6 150	11 779	18 307	nc
dont FCCT pour la compétence eaux pluviales			4 967	5 076	
dont FCCT pour la compétence PLUI	34 553	19 798	23 518	56 495	
dont plan climat Air énergie (PCAET)		5 344	5 429	23 198	
dont FCCT développement économique			12 113	79 879	
dont FCCT révision		29 847			
dont FCCT charges de structure mutualisées	42 785	42 932			
dont Aménagement de l'espace			16 383	48 362	
dont équipements culturels et sportifs d'intérêt territorial				2 935	
dont Action sociale (Fonds de solidarité habitat, Insertion, femmes et familles)			4 304	9 186	
Total composantes transfert	137 899	104 071	78 493	243 438	-
TEOM perçue par la ville (c/7331)	3 115 198	3 140 102	3 298 534	2 845 800	2 901 366
Reversement de la TEOM à l'EPT		2 642 500	2 308 500	2 600 000	2 600 000
Solde perçu-reversé		497 602	990 034	245 800	301 366

Source : comptes de gestion et rapports des CLECT

Tableau n° 3 : Détail des charges à caractère général

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
Charges à caractère général	11 543 082	11 502 782	11 423 047	9 162 622	9 816 835	9 342 979	9 531 102	- 3,1
Charges à caractère général retraitées	11 543 082	11 502 782	11 423 047	10 970 028	11 290 240	11 107 884	11 296 008	
dont charges générales OM à réintégrer				*1 807 406*	*1 473 406*	*1 764 906*	*1 764 906*	
dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	*6 750 455*	*6 674 525*	*6 791 191*	*4 245 261*	*4 422 487*	*4 318 993*	*4 314 370*	*- 7,2*
dont locations et charges de copropriétés	*303 031*	*416 411*	*290 255*	*446 102*	*436 735*	*455 902*	*453 934*	*7,0*
dont entretien et réparations	*1 102 640*	*1 076 321*	*1 033 629*	*1 200 055*	*1 434 393*	*1 513 483*	*1 695 869*	*7,4*
dont assurances et frais bancaires	*146 926*	*145 909*	*147 876*	*153 637*	*156 474*	*162 484*	*83 084*	*- 9,1*
dont autres services extérieurs	*187 180*	*204 080*	*240 046*	*267 611*	*331 882*	*336 084*	*757 895*	*26,2*
dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	*0*	*0*	*0*	*4 092*	*0*	*0*	*0*	
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	*1 702 498*	*1 717 648*	*1 619 729*	*1 630 034*	*1 543 355*	*1 599 842*	*1 253 535*	*- 5,0*
dont honoraires, études et recherches	*207 245*	*174 730*	*242 141*	*237 526*	*417 975*	*111 700*	*199 832*	*- 0,6*
dont publicité, publications et relations publiques	*140 038*	*130 747*	*132 155*	*131 991*	*186 413*	*223 781*	*183 699*	*4,6*
dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	*139 547*	*150 562*	*146 312*	*140 684*	*151 554*	*174 486*	*90 913*	*- 6,9*
dont déplacements et missions	*159 460*	*154 090*	*129 165*	*135 850*	*229 927*	*13 664*	*101 494*	*- 7,3*
dont frais postaux et télécommunications	*439 515*	*394 320*	*384 497*	*302 934*	*258 157*	*235 622*	*240 661*	*- 9,6*
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	*264 548*	*263 440*	*266 051*	*266 845*	*247 483*	*196 939*	*155 815*	*- 8,4*

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Tableau n° 4 : Les subventions de fonctionnement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subventions de fonctionnement	**1 144 325**	**1 067 682**	**930 830**	**966 726**	**1 103 597**	**1 070 077**	**1 065 149**
dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	*453 000*	*488 000*	*405 000*	*405 000*	*498 000*	*498 000*	*498 000*
dont subv. autres établissements publics	*0*	*4 000*	*0*	*4 826*	*7 747*	*3 698*	*0*
dont subv. aux personnes de droit privé	*691 325*	*575 682*	*525 830*	*556 900*	*597 850*	*568 379*	*567 149*

Source : comptes de gestion

Tableau n° 5 : Les produits de gestion

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	28 763 506	31 900 644	27 273 897	27 652 883	28 432 019	26 718 498	26 726 137
+ Fiscalité transférée			4 105 189	4 105 189	4 105 189	4 105 189	4 105 189
+ Reversement TEOM à l'EPT				2 642 500	2 308 500	2 600 000	2 600 000
Ressources fiscales propres retraitées	28 763 506	31 900 644	31 379 086	34 400 572	34 845 708	33 423 687	33 431 326
+ Fiscalité reversée	- 898 591	- 941 724	4 896 334	4 642 801	4 860 141	5 020 617	4 710 933
moins attribution de compensation			- 5 278 236	- 5 278 236	- 5 276 511	- 5 276 511	- 5 276 511
Fiscalité reversée retraitée	- 898 591	- 941 724	- 381 902	- 635 435	- 416 370	- 255 894	- 565 578
Fiscalité totale retraitée	27 864 915	30 958 920	30 997 184	33 765 137	34 429 338	33 167 793	32 865 748
+ Ressources d'exploitation	4 401 917	4 439 355	4 274 300	1 786 990	2 848 104	4 609 445	3 588 989
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 085 077	10 954 754	10 183 658	9 511 991	9 438 495	9 248 331	9 858 055
DCPS			1 168 400	1 168 400	1 168 400	1 168 400	1 168 400
+ Ressources institutionnelles retraitées	12 085 077	10 954 754	11 352 058	10 680 391	10 606 895	10 416 731	11 026 455
+ Production immobilisée, travaux en régie	98 233	0	0	0	0	0	0
= Produits de gestion	44 450 142	46 353 029	46 628 189	43 594 665	45 578 759	45 596 892	44 884 114
= Produits de gestion retraités (A)	**44 450 142**	**46 353 029**	**46 623 542**	**46 232 518**	**47 884 337**	**48 193 970**	**47 481 192**

Source : comptes de gestion

Tableau n° 6 : Les ressources fiscales

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impôts locaux	**24 270 152**	**27 236 331**	**22 441 550**	**22 692 172**	**23 216 157**	**24 053 821**	**24 286 211**
dont :							
Taxes foncières et d'habitation	***22 922 650***	***25 391 382***	***22 366 341***	***22 570 307***	***23 111 127***	***23 910 944***	***24 280 205***
+ Cotisation sur la valeur ajoutée	*848 892*	*765 259*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
+ Taxe sur les surfaces commerciales	*464 801*	*508 959*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau	*33 809*	*35 702*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
+ Autres impôts locaux ou assimilés	*0*	*535 029*	*75 209*	*121 865*	*105 030*	*142 877*	*6 006*
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)	53 404	0	0	2 642 500	2 308 500	2 600 000	2 600 000
= Impôts locaux nets des restitutions	**24 216 748**	**27 236 331**	**22 441 550**	**20 049 672**	**20 907 657**	**21 453 821**	**21 686 211**
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	3 188 991	3 306 555	3 316 881	3 325 654	3 458 637	3 082 542	3 104 930
+ Taxes sur activités industrielles	420 510	395 053	405 155	401 027	489 551	359 599	484 172
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	0	0	0	0	0	0	0
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)	937 257	962 705	1 110 310	1 234 029	1 267 675	1 822 536	1 450 824
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	28 763 506	31 900 644	27 273 897	25 010 383	26 123 519	26 718 498	26 726 137
= Ressources fiscales propres brutes	28 816 910	31 900 644	27 273 897	27 652 883	28 432 019	29 318 498	29 326 137

Source : comptes de gestion

Annexe n° 3. Échantillon de marchés

L'échantillon de marchés publics a été constitué au sein de la liste consolidée des marchés 2014-2019.

Exercices	N° de marché	Intitulé	Procédure	Type marché	Montant euros hors taxe
2014	2014-05-00	Produits d'entretien Lot n°1 : Produits d'entretien	Appel d'offre	Fournitures	Montant mini annuel 15 000 € HT Montant maxi annuel 35 000 € HT
2014	2014-05-00	Produits d'entretien Lot n°2 : Ouate	Appel d'offre	Fournitures	Montant mini annuel 25 000 € HT Montant maxi annuel 45 000 € HT
2014	2014-05-00	Produits d'entretien Lot n°3 : Brosserie	Appel d'offre	Fournitures	Montant mini annuel 15 000 € HT Montant maxi annuel 30 000 € HT
2014	2014-05-00	Produits d'entretien Lot n°4 : Produits d'entretien spécifiques gymnase et stade	Appel d'offre	Fournitures	Montant mini annuel 7 000 € HT Montant maxi annuel 12 000 € HT
2014	2014-05-00	Produits d'entretien Lot n°5 : Produits d'entretien spécifiques piscine	Appel d'offre	Fournitures	Montant mini annuel 2 000 € HT Montant maxi annuel 6 000 € HT
2014	2014-05-00	Produits d'entretien Lot n°6 : Produits d'entretien spécifiques restauration	Appel d'offre	Fournitures	Montant mini annuel 13 000 € HT Montant maxi annuel 25 000 € HT
2014	2014-05-00	Produits d'entretien Lot n°7 : Consommables restauration	Appel d'offre	Fournitures	Montant mini annuel 10 000 € HT Montant maxi annuel 20 000 € HT
2014	2014-05-00	Produits d'entretien Lot n°8 : Lot réservé aux ateliers protégés	Appel d'offre	Fournitures	Montant mini annuel 800 € HT Montant maxi annuel 3 000 € HT
2015	2015-06-00	Villiers-infos	MAPA[58]	Services	Montant minimum 20 000 € HT Montant maximum :60 000 € HT
2015	2015-28-00	Classes de découvertes	MAPA Article 30	Services	Sans mini sans maxi
2015	2015-30-00	Maintenance des équipements d'alarme et de détection d'incendie des bâtiments communaux	MAPA	Service	Forfaitaire 7 710 €HT Curatif selon BPU mini 00 € HT maxi 15 000 € HT
2016	2016-21-00	Prestations de médiation urbaine	MAPA	Service	Devis : 64 598 €
2018	2018-01-00	Prestations juridiques : conseil, assistance et représentation en justice Lot 1 : urbanisme et aménagement, droit de la construction, droit de l'environnement	MAPA	PI	Sans montant minimum, ni maximum
2018	2018-01-00	Lot 2 : droit domanial public et privé, droit du stationnement		0	Sans montant minimum, ni maximum
2018	2018-01-00	Lot 3 : Droit de la fonction publique et droit social		0	Sans montant minimum, ni maximum
2018	2018-01-00	Lot 4 : Droit administratif général, droit électoral, droit des contrats publics	(article 29) Déclaré sans suite	0	Sans montant minimum, ni maximum
2018	2018-01-00	Lot 5 : Droit pénal et droit privé général		0	Sans montant minimum, ni maximum

[58] MAPA : marché à procédure adaptée.

Exercices	N° de marché	Intitulé	Procédure	Type marché	Montant euros hors taxe
2018	2018-02-00	Réalisation du magazine municipal Villiers-Infos	MAPA	Services	Mini : 20 000,00 € Maxi : 60 000,00 €
2018	2018-07-00	Acquisition de matériels et de produits d'entretien pour la commune de Villiers-sur-Marne Lot 1 : Produits d'entretien	Appel d'offres ouvert	Fournitures	Mini : 15 000,00 € Maxi : 50 000,00 €
2018	2018-07-00	Lot 2 : Ouate	Appel d'offres ouvert	0	Mini : 25 000,00 € Maxi : 50 000,00 €
2018	2018-07-00	Lot 3 : Brosserie	Appel d'offres ouvert	0	Mini : 15 000,00 € Maxi : 30 000,00 €
2018	2018-07-00	Lot 4 : Produits d'entretien spécifiques gymnase et stade	Appel d'offres ouvert	0	Mini : 5 000,00 € Maxi : 15 000,00 €
2018	2018-07-00	Lot 5 : Produits d'entretien spécifiques piscine	Appel d'offres ouvert	0	Mini : 1 000,00 € Maxi : 8 000,00 €
2018	2018-07-00	Lot 6 : Produits d'entretien spécifiques restauration	Appel d'offres ouvert	0	Mini : 13 000,00 € Maxi : 25 000,00 €
2018	2018-07-00	Lot 7 : Consommables restauration	Appel d'offres ouvert	0	Mini : 10 000,00 € Maxi : 20 000,00 €
2018	2018-07-00	Lot 8 : Lot réservé aux ateliers protégés	Appel d'offres ouvert	0	Mini : 800,00 € Maxi : 1 500,00 €
2018	2018-07-00	Lot 9 : Matériels d'entretien ergonomiques	Appel d'offres ouvert	0	Mini : 0,00 € Maxi : 50 000,00 €
2018	2018-15-00	Travaux rue du Général de Gaulle, rue des Écoles, place des Tilleuls et rue du Puits Mottet Lot 1 : Travaux VRD	MAPA	Travaux	1 129 045,15 €
2018	2018-22-00	Transport collectif : services réguliers	Appel d'offres ouvert	Services	Sans minimum, ni maximum
2018	2018-23-00	Médiation urbaine	MAPA	Services	86 400€/an
2019	2019-31-00	Organisation de classes de découvertes - Années scolaires 2019-2020 à 2022-2023	Appel d'offres ouvert	Services	Sans mini ni maxi
2019	2019-32-00	Exploitation et maintenance avec gros entretien des installation techniques et thermiques de la Ville de Villiers-sur-Marne	Appel d'offres ouvert	Services	GF : 299 777,00 €
2019	2019-37-00	Fourniture de panneaux et de matériel de signalisation	MAPA	Fournitures	Mini 0 € Maxi 50 000,00 €
2019	2019-40-00	Signalisation horizontale et verticale	Appel d'offres ouvert	Fournitures	Mini 0 € Maxi 100 000,00 €

Annexe n° 4. Glossaire des sigles

AC	Attribution de compensation
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIG	Centre interdépartemental de gestion
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCPS	Dotation de compensation de la part salaires
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DOB	Débat d'orientation budgétaire
EPT	Établissement public territorial
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IRA	Indemnité de remboursement anticipé
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRé	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RAR	Restes à réaliser
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapports d'orientation budgétaire
Tascom	Taxe additionnelle sur les surfaces commerciales
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

REPONSE

DE MONSIEUR JACQUES ALAIN BENISTI MAIRE DE LA COMMUNE DE VILLIERS-SUR-MARNE (*)

(*) ***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.***

réf : DAJCP/2022-06-25

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
G/0401
Le 10/06/2022
ARRIVÉE AU GREFFE

Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France
M. le Président
6, Cours des Roches
Noisiel
BP 187
77315 Marne-la-Vallée cedex 2

Envoi dématérialisé sur la plateforme d'échange
https://correspondancejf.ccomptes.fr

Objet : **Contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Villiers-sur-Marne (n° 2019-0091) – Réponse de la Ville aux observations définitives (n° 2022-0084 R)**

Le 10 juin 2022

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport d'observations définitives de la Chambre que vous m'avez notifié le 13 mai 2022, suite à la procédure d'examen de gestion de la Ville dans les exercices 2014 et suivants.

Ce rapport, fruit d'un travail important entre les auditeurs et les services municipaux, apporte de nombreux éclairages sur les objectifs et les réalisations de la Ville et sur ses perspectives d'évolution.

Je souhaite d'emblée mettre en exergue la nature des observations de la Chambre qui tendent uniquement à des recommandations d'améliorations de la performance de la gestion de la Ville et aucunement sur des rappels à la loi, montrant ainsi l'attachement de la Ville à respecter les textes.

La Ville prend acte de ces recommandations et poursuivra les efforts nécessaires et en grande partie déjà engagés, pour tendre vers le meilleur résultat escompté.

Comme le code des juridictions financières l'autorise, j'ai l'honneur de vous faire part de précisions et réponses que je souhaite apporter à plusieurs observations, afin qu'elles soient jointes au rapport.

Hôtel de Ville - 94355
Villiers-sur-Marne
01 49 41 30 00
01 49 41 31 99
www.villiers94.fr
Prière de libeller votre courrier à l'adresse de Monsieur le Maire, Député honoraire

Sur l'organisation financière (2)

La Ville s'est fortement investie dans cette organisation, tant sur les procédures que dans les moyens humains.

Sans attendre les obligations légales et à la différence de nombreuses collectivités, elle s'est lancée dans l'expérimentation du compte financier unique, dans le changement de nomenclature comptable (de la M14 à la M57) et dans l'adoption d'un règlement budgétaire et financier.

Plusieurs améliorations logicielles sont en cours, notamment pour accentuer la dématérialisation et le suivi de la dépense.

Au cours de la période, la direction générale des services s'est enrichie de trois postes permettant de renforcer différents secteurs relevés par la Chambre :

- un chargé de suivi des recettes,
- un chargé d'inventaire,
- un contrôleur de gestion.

La transparence financière du budget est assurée par différents outils, soit légaux (tenue du Conseil municipal, publication des actes), soit de communication (diffusion en direct et en différé des débats, sur les réseaux numériques ou sociaux).

La Ville insiste sur l'existence du contrôle de légalité effectué par la Préfecture (rapport d'orientations budgétaires, compte administratif), sans qu'aucun manquement n'ait jamais été signalé.

Une erreur subsiste dans le tableau n° 2 « Les débats d'orientation budgétaire », dans la colonne de l'année 2017 : le vote du budget prévisionnel (BP) a eu lieu le 22 mars, ce qui porte le délai à 0,9 et non pas 2,8 (le délai légal de deux mois entre le débat d'orientation budgétaire (DOB) et le vote du BP est ainsi totalement respecté par la Ville).

Concernant les immobilisations, la Chambre s'interroge sur le compte 238 qui enregistre les avances sur commande et note un solde relativement élevé : 2,6M€ en 2018 et 1,1M€ en 2019. A cet égard, je signale que, suite à des écritures de régularisation au 31/12/2020, le solde du compte a été ramené à 11 621 €.

Enfin, la Ville travaille à l'établissement d'une procédure annuelle dans le sens de la recommandation de performance n° 1 : « Créer une procédure de revue annuelle des risques afin de procéder aux dotations aux provisions pour risques nécessaires ».

Je précise qu'en l'absence de provision, des crédits sont cependant alloués au titre des « admissions en non-valeur » et des « créances éteintes », pour faire face aux créances irrécouvrables.

Sur la situation financière (3)

Tout d'abord, la Chambre revient à diverses reprises sur l'adhésion de la Ville à l'Etablissement public territorial Paris Est Marne&Bois (EPT), sur l'organisation et les relations qui en découlent. Elle lui reproche d'avoir conservé des charges, notamment de personnels, alors que les missions induisant ces charges étaient transférées à l'EPT.

La Ville avait déjà indiqué à la Chambre, en réponse à son rapport provisoire, que la mise en place de l'EPT et le transfert à compter de 2017 de certaines missions incombant auparavant aux communes, ne sauraient se faire sans difficulté.

Je tiens à rappeler que, tout comme 9 communes du Territoire sur 13, Villiers-sur-Marne ne faisait auparavant partie d'aucune intercommunalité, que le « millefeuille » législatif et les règles fiscales se rapportant à la nouvelle organisation étaient complexes, qu'il n'y avait pas de projet de territoire commun.

Il ne fut donc évident ni pour les communes, ni pour l'EPT, d'être dans une situation idéale d'emblée et à l'heure actuelle, la situation progresse dans le sens des compétences de l'EPT. Dans le cadre de la compétence « emploi », 5 agents seront transférés le 1er septembre 2022. Elle poursuit ses actions avec le Territoire en vue du transfert de sa compétence « muséale ». L'organisation fiscale elle aussi évolue, puisque l'EPT et les 13 communes qui le forment travaillent sur un pacte fiscal et financier. Comme pour tout changement, un temps d'adaptation est nécessaire, suivi d'un temps d'ajustement.

Sur les charges de personnels, la Ville assume le choix d'avoir conservé ses agents. Cette position était fondée tant sur le fait que ceux-ci n'étaient pas majoritairement affectés à l'EPT, que sur l'attention sociale que la Ville leur a porté, en ne modifiant pas leur situation qui soulevait des inquiétudes légitimes de leur part. Grâce à ce choix de garder son personnel, la Ville maintient ainsi une haute qualité de service public.

Ensuite, je souhaite donner des précisions sur l'état d'endettement et sur les mesures d'assainissement de la dette qui ont été mises en place.

Le montant des 59 154 898€ retenu par la Chambre au 31 décembre 2020 correspond à celui qui figure sur le site de la DGCL. Celui-ci intègre tous types d'opérations et doit être retraité si l'on souhaite faire ressortir le montant du stock de la dette bancaire pour cette période.

Au 31 décembre 2020, la dette s'élève à 50 625 887 €. Le delta avec le montant avancé par la Chambre correspond :
- tout d'abord à des opérations qui remontent à 2013 portant sur des échanges fonciers entre la Ville et Paris Habitat dans le cadre de l'opération d'aménagement du PRU pour un montant de 3 882 888€, devant être régularisés cette année. A ce titre, une décision modificative a été adoptée au dernier Conseil Municipal de mai ;
- ensuite, 86 010 € correspondent à des cautions encaissées dans le cadre de prêt de matériel (instruments de musique et autres) ;
- enfin, le montant du fonds de soutien versé par l'Etat dans le cadre des réaménagements des emprunts à risque s'élève à 4 560 113 € et doit légitimement être soustrait du montant initial.

Ainsi, après retraitement des 59 millions qui figurent dans le rapport de la Chambre, on constate bien au 31 décembre 2020 un montant de dette bancaire de 50 625 887 €. Par conséquent, la durée de désendettement est de 23,3 ans et non pas de 27,2 ans.

Dans le tableau n° 22 « Opérations de refinancement des emprunts structurés », la Chambre est interrogative sur l'indemnité de remboursement anticipé de l'emprunt Dexia n°MIS278073EUR et indique que cette IRA représente 65% du capital refinancé, soit 6,3 M€.

Pour identifier ce montant, la Chambre s'est appuyée sur la délibération du Conseil municipal en date du 24/03/2016. Or, l'IRA définitivement retenue dans le cadre du refinancement de l'emprunt s'élève à 5,8 M€, soit 55% du nouvel emprunt.

Pour rappel, et à l'inverse de l'affirmation de la Chambre, le coût de la renégociation de l'emprunt Dexia n'a pas pesé sur les charges d'intérêt, celui-ci ayant été traité dans le cadre d'une opération d'ordre, c'est-à-dire une opération non liée à décaissement.

Poursuivant sa gestion sérieuse de la dette, la Ville s'est dotée d'un outil dédié de suivi.

Concernant la capacité d'autofinancement, je rappelle qu'il faudrait que la Chambre tienne compte de notre faible potentiel fiscal, qu'elle a pourtant constaté à juste titre. En effet, celui-ci nous condamne à emprunter, pour financer ses nouveaux projets. Ce fut ainsi le cas pour s'engager dans les dispositifs incitatifs de l'Etat, comme le programme de rénovation urbaine du PRU qui a contraint la Ville à emprunter pour financer notamment la reconstruction des 4 écoles du quartier prioritaire et les travaux de voirie opérés au titre du même projet. Cet engagement de la Ville pèse environ pour 50% du poids de la dette constatée à ce jour. Sans ces emprunts, ce projet indispensable n'aurait pas pu voir le jour.

Enfin, la Chambre énonce des remarques relatives aux investissements.

Une observation porte sur l'absence de stratégie pour la transition écologique de la Ville, que celle-ci est pourtant largement en mesure de démontrer dans le cadre de sa RSE (Responsabilité Sociétale des Entreprises).

Outre la préoccupation régulière exprimée dans ses achats et qui sera évoquée ultérieurement, la Ville entreprend ou collabore dans de nombreux projets à fort enjeu environnemental : dématérialisation, réseau de chaleur géothermique du futur quartier Marne Europe, climatisation avec traitement spécifique de l'air de la Résidence des personnes âgées, flotte de véhicules verts, déploiement de l'éclairage à leds dans les bâtiments publics et sur la voirie, augmentation de la part du bio dans les repas préparés par la restauration municipale, réseau d'assainissement totalement mis en séparatif (eaux pluviales/eaux usées), augmentation des surfaces d'espaces verts avec la création du Parc Friedberg (11 000 m²), impulsion du rachat du Bois Saint Martin (282 hectares), mais aussi la création d'une trame verte constituée d'espaces jardins - pour ne citer que ces exemples. Les choix sont validés en Conseil municipal. La Ville veut mettre en relief le fait que ces efforts représentent des surcoûts et que les objectifs ne peuvent être atteints que s'ils sont accompagnés de moyens.

Une autre observation concerne la stratégie de la Ville pour ses investissements. Je rappelle que ceux réalisés ne sont pas somptuaires et répondent aux stricts besoins de la population.

La vision sur les projets à mettre en œuvre a fait l'objet d'une large information publique et toutes les intentions d'investissement figuraient et étaient chiffrées et largement diffusées dans les documents de campagne lors des dernières élections municipales.

Sur ce sujet, je citerai le développement du nouveau quartier Marne-Europe : ce projet collaboratif n'aurait pu aboutir sans stratégie, avec la création de 6 000 emplois dans ce bassin et un développement économique générant 30% d'augmentation de nos recettes fiscales actuelles. Si cela n'est pas une stratégie claire pour l'avenir, je ne sais pas ce qu'on appelle stratégie.

Je souligne aussi les difficultés à prévoir des investissements, notamment en raison de l'incessant désengagement de l'Etat. En effet, comment envisager une stratégie sans avoir de garantie de financement ? Encore tout récemment, alors qu'un montant de 900 000 € était voté au budget 2022 pour le contrat de relance du logement, c'est une coupe de l'Etat de 162 000 € (-18%) qui est intervenue sans justification.

Afin d'améliorer sa stratégie d'investissement et contrôler son patrimoine, la Ville s'est récemment dotée de deux outils : un système d'information géographique (SIG) qui permet un recensement et un diagnostic patrimoniaux et un logiciel (ASTECH) en interface pour le suivi.

La Chambre énonce la recommandation de performance n° 2 : « *Adopter une stratégie d'investissement appuyée sur un diagnostic du patrimoine et un schéma directeur immobilier* ».

Je ne peux là encore, entendre que la Ville n'a pas de stratégie d'investissement : en effet, sa capacité à répondre en un temps limité au Plan de relance de l'Etat avec 15 projets identifiés et chiffrés pour un montant de 12M€ (cf. délibération n° 2021-01-07 du 14 janvier 2021) démontre sa parfaite connaissance de l'état de son patrimoine, ainsi que d'une véritable stratégie dans ce domaine. Je note que l'Etat n'a octroyé que 745 000 € de subventions, sur un montant total de 12 millions, limitant ainsi considérablement la capacité de la Ville à mettre en œuvre cette stratégie d'investissement.

Il faut ajouter que ce travail de recensement et d'évaluation des projets n'a pu se faire en un temps record que parce que les services de la Ville assurent justement un suivi régulier de la gestion de son patrimoine. Cela démontre notre stratégie immobilière dans l'entretien et le suivi du patrimoine, ainsi que dans l'élaboration et la réalisation de nos nouveaux projets.

Sur la gestion des ressources humaines (4)

La Chambre relève un taux d'administration élevé.
La Ville a déjà fait valoir, en réponse au rapport provisoire, que le mode de gestion des services publics est un paramètre important et même primordial dans la mesure de ce taux. Il s'agit précisément de comparer les mêmes données : en effet, le choix d'assumer la réalisation du besoin par ses propres agents pèse sur les charges de personnel. A l'inverse, le fait d'externaliser un besoin auprès d'un prestataire occasionne un transfert des charges de personnel vers les charges courantes. Il est évident qu'une ville comme Villiers, qui n'externalise aucun de ses services, aura automatiquement un taux d'administration élevé contrairement à une ville qui externalise tous ses services.

La Ville organise notamment en régie la restauration scolaire, l'encadrement des activités périscolaires, la piscine, le cinéma.

Ce choix d'une gestion en régie peut être tout aussi performant qu'une gestion déléguée et offre une grande qualité de service au public, alliée à une forte proximité et surtout à coût maîtrisé.

Par ailleurs, si la Ville défend la performance de ce choix, elle s'est aussi parfois trouvée contrainte de s'y résoudre en suppléant l'Etat, qui, en réduisant fortement les services publics présents sur le terrain, l'a obligée à se substituer à lui pour l'accueil des habitants.

Par exemple, face à cette défaillance de l'Etat, la Ville est obligée de prendre en charge financièrement des moyens supplémentaires, notamment pour l'insertion, la réinsertion et l'intégration. Ainsi, à

l'Escale, la Ville met 43 de ses agents à disposition. Cet équipement particulièrement apprécié des habitants est situé dans le quartier des Hautes Noues, inclus dans le périmètre de géographie prioritaire. Il faut signaler que de nombreuses villes de même strate, sans aucun quartier prioritaire, n'ont pas besoin de cette présence de terrain renforcée, et n'ont donc pas à supporter le coût de cette masse salariale et les charges qui en découlent.

Pour pallier cette absence de services publics, la Ville a également mis à disposition du personnel communal dans le cadre de France Services, qui est pourtant un dispositif de l'Etat, avec 2 agents dédiés.

Enfin, pour la gestion de ses ressources humaines, un plan de réflexion et d'action a été déployé, en se dotant de lignes directrices de gestion et en s'investissant sur la prévention des risques professionnels. La Ville fait partie des villes de la petite couronne les plus actives sur le sujet. La lutte contre l'absentéisme produit ses fruits, puisqu'il est en nette baisse depuis 2015.

Sur la commande publique (5)

En préambule, il convient de relever avec satisfaction que la synthèse rédigée par la Chambre en début de rapport fait état du respect de la loi et des règles par la Ville : « *Le contrôle des marchés publics n'a conduit à constater aucune irrégularité* ». Cette remarque positive concorde d'ailleurs avec le fait que la Ville n'a jamais souffert d'aucun contentieux en ce domaine.

Comme cela est remarqué par la Chambre, la Ville s'est dotée d'un plan d'action visant à renforcer l'organisation de la commande publique par l'établissement d'une nomenclature des achats, la définition d'une politique d'achat et la mise en place de mesures de contrôle interne. Certaines actions sont engagées, d'autres doivent se déployer.

La nomenclature qui sera mise en place au 1er janvier 2023 participera à l'augmentation de la couverture des dépenses de la Ville par des marchés publics.
La politique d'achat sera attentive aux performances environnementales et au progrès social, dans un objectif affirmé de verdissement de la commande publique de la Ville ; il est déjà notable que 100 % des procédures d'ores et déjà menées sur l'exercice en cours comprennent des clauses ou des critères de développement durable et que certains besoins font l'objet de lots réservés.
La programmation annuelle des procédures déjà existante sera encore plus efficace grâce aux mesures de contrôle interne.

Ainsi, l'impulsion de la recommandation de performance n° 3 de la Chambre a déjà été donnée : « *Formaliser les procédures d'achat public, ainsi qu'une nomenclature des achats permettant de fiabiliser le système d'information et développer une stratégie des achats* ».

En conclusion, si nous ne partageons pas certaines observations de la chambre nous sommes par contre d'accord pour améliorer la performance de notre action publique.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments distingués.

Le Maire
Jacques Alain BENISTI

Président délégué du Conseil
départemental du Val-de-Marne

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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france