



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

**COMMUNE
DU KREMLIN-BICETRE**

(94)

Exercices 2016 et suivants

Observations
délibérées le 2 mars 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	5
PROCEDURE.....	6
OBSERVATIONS	7
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Caractéristiques géographiques, économiques et sociales de la commune	7
1.1.1 Les caractéristiques socioprofessionnelles des habitants du Kremlin-Bicêtre	8
1.1.2 Les indicateurs relatifs à la population active	8
1.1.3 Les secteurs d'activité des emplois et des entreprises.....	8
1.2 Contexte politique et institutionnel.....	9
1.3 L'organisation administrative générale de la commune	9
1.3.1 Un organigramme précis, évolutif sur la période	9
1.3.2 La commune gère en régie directe la plupart de ses services publics	9
1.3.3 Le transfert de l'office public de l'habitat : le rachat coûteux d'un patrimoine que la commune venait de céder gratuitement.....	10
2 LA FIABILITÉ COMPTABLE ET FINANCIÈRE	11
2.1 L'organisation des fonctions budgétaire et comptable	11
2.2 Le délai global de paiement.....	14
2.3 La qualité de l'information budgétaire	15
2.3.1 La tenue des débats d'orientation budgétaire est conforme aux textes	15
2.3.2 Le contenu du débat d'orientation budgétaire	15
2.3.3 Les annexes obligatoires au budget primitif et au compte administratif.....	17
2.3.4 La sincérité des prévisions budgétaires	17
2.3.5 Les restes à réaliser.....	18
2.3.6 L'inventaire communal et l'état de l'actif.....	18
2.3.7 Les immobilisations en cours	19
2.3.8 Les provisions pour risques et charges	19
2.3.9 Les restes à recouvrer et les provisions pour dépréciation	20
2.4 L'application du principe d'indépendance des exercices	20
2.4.1 Les rattachements	20
3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	22
3.1 Une situation financière tendue, marquée par un endettement significatif.....	22
3.2 La stratégie financière de la commune à clarifier	25
3.2.1 Une programmation pluriannuelle des investissements inaboutie	25
3.2.2 La situation financière de la commune nécessite une stratégie financière alliant maîtrise des dépenses et dynamisation des recettes	26
3.3 Transferts de compétences auprès de l'établissement public territorial	26

4	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	28
4.1	L'organisation de la direction des ressources humaines.....	28
4.2	L'effectif de la commune en légère baisse	29
4.3	Les charges de personnel sont en augmentation	30
4.3.1	La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences	32
4.3.2	La gestion des carrières : avancement de grade et d'échelon.....	33
4.3.3	La politique de recrutement.....	33
4.3.4	L'évaluation des agents	34
4.4	Le temps de travail.....	34
4.4.1	La mise en conformité inaboutie de la durée annuelle du temps de travail	34
4.4.2	Des autorisations spéciales d'absence généreuses	36
4.4.3	Un nombre important d'heures supplémentaires, dont le contrôle est à améliorer, reposant sur une base juridique irrégulière.....	37
4.4.4	L'absentéisme des agents communaux	39
4.5	La rémunération des agents	40
4.5.1	Les délibérations relatives au régime indemnitaire	40
4.5.2	Une prime annuelle irrégulière.....	42
4.6	Les emplois fonctionnels	42
4.6.1	L'évolution des emplois fonctionnels sur la période 2016 à 2021	42
4.7	Les collaborateurs de cabinet.....	44
5	LA COMMANDE PUBLIQUE.....	44
5.1	L'organisation et l'évolution de la commande publique	44
5.1.1	La délégation du conseil municipal au maire	44
5.1.2	L'organisation administrative de la commande publique	45
5.1.3	Une légère hausse du montant des achats publics sur la période 2016 à 2021	45
5.2	La stratégie et la politique des achats	46
5.2.1	La commune ne s'est pas dotée d'une politique d'achat.....	46
5.2.2	Des achats mutualisés par le recours à des syndicats et une centrale d'achat.....	47
5.2.3	Un effort porté sur la définition des besoins	47
5.2.4	La commune intègre les objectifs du développement durable	47
5.3	Les procédures et les outils de la commande publique.....	48
5.3.1	Les procédures internes sont formalisées	48
5.3.2	La nécessité d'améliorer le système d'information par l'élaboration d'une cartographie des achats et un meilleur suivi des achats « hors marchés »	49
5.3.3	La passation et l'exécution des marchés	52
5.4	Le contrôle d'un échantillon de marchés publics	53
5.4.1	La sélection de l'échantillon.....	53
5.4.2	La gestion des marchés publics comporte des marges d'amélioration.....	54
	ANNEXES.....	55

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune du Kremlin-Bicêtre sur la période 2016 à 2021. Ses diligences ont porté sur la qualité de l'information budgétaire et comptable, la situation financière, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

L'organisation de la fonction financière, l'information budgétaire et la fiabilité des comptes sont à renforcer

L'organisation des fonctions budgétaires et comptables comporte des marges d'amélioration. La commune ne dispose pas de règlement budgétaire et financier, ni de cartographie des risques. La chambre note le respect global des délais réglementaires de paiement mais un délai moyen de paiement des dépenses d'investissement un peu élevé.

L'information des citoyens sur la situation budgétaire de la commune doit être renforcée. L'information contenue dans les rapports d'orientation budgétaire, bien qu'en amélioration notable, est incomplète au regard des exigences réglementaires. En outre, les états de suivi des autorisations de programmes et des crédits de paiement sont établis au budget primitif et non au compte administratif.

La commune ne manie pas avec aisance la notion de restes à réaliser et pourrait améliorer ses procédures afin de réduire ses rattachements, tout en respectant le principe d'indépendance des exercices. Elle est invitée à mettre en place un inventaire physique exhaustif.

La situation financière dégradée de la commune et le poids de sa dette lui imposent de formaliser une stratégie financière adaptée

La situation financière de la commune est dégradée. Si sa dette en 2018 et 2019 restait à un niveau de vigilance, sans atteindre le seuil d'alerte, les années 2020 et 2021 sont marquées par un endettement important eu égard à sa capacité de désendettement qui atteint 15 années de capacité d'autofinancement (CAF) brute en 2021.

Cette situation nécessite de formaliser sur plusieurs exercices une stratégie destinée à accroître la CAF et à désendetter la commune en maîtrisant les dépenses et en dynamisant les recettes, sinon les futures dépenses d'équipement seront difficiles à financer. La commune a engagé cette démarche en augmentant ses taux de fiscalité en 2023 et en s'engageant à contenir ses dépenses de fonctionnement.

Le rachat du patrimoine de l'ancien office public de l'habitat (OPH) Kremlin-Bicêtre auprès de l'OPH Opaly par une coopérative constitue une opération coûteuse pour les locataires alors que la commune venait tout juste de le céder gratuitement à l'OPH Opaly.

La gestion des ressources humaines comporte des irrégularités et des lacunes concernant le temps de travail et le suivi de l'effectif

Au cours du mandat 2016-2020, la commune a disposé d'un système informatique de gestion des ressources humaines. Toutefois, les données en matière de suivi des équivalents temps plein (ETP) doivent être prises avec précaution en raison d'un manque de cohérence.

Il semblerait que l'effectif en ETP ait connu une variation erratique sur la période 2016-2021 pour atteindre en fin de période un niveau proche de celui du début de période. Ainsi, l'effectif aurait baissé de 1 % tandis que les charges de personnel nettes des remboursements pour mises à disposition ont augmenté de 1,3 % par an en moyenne entre 2016 et 2021.

La commune n'a pas encore mis en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences bien qu'elle s'oriente en ce sens.

Conformément aux obligations découlant de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, la commune a voté une délibération, le 30 juin 2022, entérinant une durée annuelle du travail de 1 607 heures. Elle a été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023. Toutefois, le règlement intérieur n'a pas encore été adopté.

Conformément aux textes, la commune a mis en place le régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), le 1^{er} septembre 2021. Toutefois, elle verse encore, de manière irrégulière, une prime annuelle reposant sur une délibération du 30 novembre 1995, d'un montant total de 755 000 €, qui pourrait être intégrée au Rifseep.

Les autorisations spéciales d'absence sont généreuses au regard de celles de l'État.

La gestion administrative des effectifs est irrégulière sur certains aspects. La délibération relative aux heures supplémentaires n'est pas conforme au droit et celles-ci sont insuffisamment contrôlées. En outre, la gestion des emplois fonctionnels comporte des irrégularités.

La fonction achat est formalisée mais présente des insuffisances dont la part élevée des achats hors marchés

Le service de la commande publique dispose d'agents formés à ses spécificités.

La commune ne dispose pas d'outil permettant d'avoir une vision globale et complète satisfaisante des marchés publics (nombre et montant).

Elle ne s'est pas dotée d'une politique des achats comprenant des indicateurs et leur suivi. Elle recourt néanmoins à la mutualisation de ses achats à travers l'adhésion à des syndicats et en passant par des centrales d'achat. Elle met l'accent sur la définition des besoins et intègre des objectifs de développement durable. Son action dans le cadre des marchés visant à réduire la consommation énergétique est bienvenue dans un contexte incertain en matière d'évolution des prix de l'énergie.

Si les procédures internes sont formalisées, l'usage du système d'information est perfectible, notamment pour mettre en place une cartographie des achats et réaliser un meilleur suivi des achats « hors marchés ». Or, certaines dépenses « hors marchés » sont supérieures aux seuils de publicité obligatoire. Ce point avait déjà été soulevé par le précédent rapport de la chambre.

La commune doit renforcer sa méthode de chiffrage prévisionnel des marchés publics et travailler à une définition plus précise de ses besoins afin de favoriser une concurrence plus importante des opérateurs lorsque cela est possible.

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

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Cinq recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : Compléter le contenu du rapport d'orientation budgétaire afin qu'il soit conforme aux exigences du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016. 17
- Recommandation régularité 2 : Tenir un inventaire physique exhaustif, conformément à l'instruction budgétaire et comptable en vigueur..... 19
- Recommandation régularité 3 : Adopter, sans tarder, les lignes directrices de gestion (article L. 413-3 du code général de la fonction publique). 34
- Recommandation régularité 4 : Adopter, en 2023, un règlement intérieur sur le temps de travail. 36
- Recommandation régularité 5 : Réduire la part des achats hors marché, notamment par une meilleure identification des fournitures et services homogènes. 52
-

Quatre recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Clarifier la stratégie financière afin d'accroître la capacité d'autofinancement..... 26
- Recommandation performance 2 : Analyser les causes de l'absentéisme..... 40
- Recommandation performance 3 : Mettre en place un suivi précis agrégé du nombre et des montants des marchés. 46
- Recommandation performance 4 : Mettre en place une cartographie des achats. 50
-

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Kremlin-Bicêtre.

Lors de l'instruction, la chambre a connu quelques difficultés pour se faire remettre certains documents, transmis avec retard ou pas du tout.

La chambre, délibérant en sa 3^{ème} section, a adopté le présent rapport à fin d'observations définitives.

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

OBSERVATIONS

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

1.1 Caractéristiques géographiques, économiques et sociales de la commune

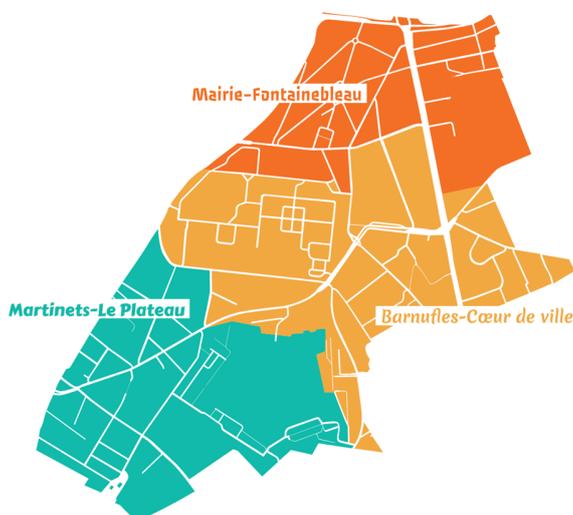
Le Kremlin-Bicêtre est une commune de la petite couronne parisienne, située dans le département du Val-de-Marne. Ses communes limitrophes sont Gentilly et Arcueil à l'ouest, Villejuif au sud, Ivry-sur-Seine à l'est, et Paris au nord (porte d'Italie).

La commune se trouve à 11 km de l'aéroport d'Orly (10 mn en voiture, 20 mn en bus). Elle est accessible directement par l'autoroute (A6b), le périphérique (sortie porte d'Italie). Elle est desservie par les transports en commun (métro ligne 7, tramway T3a, bus). En 2024, la commune sera desservie par la ligne de métro 14 à la station Kremlin-Bicêtre Hôpital.

Avec une superficie de 1,54 km², sa densité de 16 136 habitants/km² la place au 15^{ème} rang des communes les plus densément peuplées de France¹. Elle dépasse ainsi de loin la densité moyenne du département (5 701 habitants/km²). Sa superficie est occupée, à hauteur de 30 %, par le fort militaire et l'hôpital Bicêtre AP-HP².

Depuis novembre 2020, elle est composée de trois quartiers³ au lieu de quatre⁴ jusqu'alors.

Carte n° 1 : Carte des nouveaux quartiers



Source : <https://www.kremlinbicetre.fr/ma-ville/democratie-locale/instances-locales/conseils-de-quartier/>

¹ https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_communes_de_France_les_plus_denses.

² Assistance publique des hôpitaux de Paris.

³ La Mairie-Fontainebleau, Les Barnuffles-Cœur de ville, et Les Martinets.

⁴ La Mairie-Salengro, Les Coquettes-Les Plantes, Les Barnuffles-Les Glacis, et les Martinets-Le Fort.

1.1.1 Les caractéristiques socioprofessionnelles des habitants du Kremlin-Bicêtre

En 2018, la population communale s'élève à 24 850 habitants⁵, après une baisse de 0,8 % par an en moyenne entre 2013 et 2018. Au cours de cette période, la population de l'Île-de-France a augmenté de 0,4 % par an en moyenne et celle du département du Val-de-Marne de 0,6 %. La part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2018 atteint 28,2 %, contre 45 % dans le Val-de-Marne⁶ et 47 % en Île-de-France. Le nombre de logements vacants augmente de 727 en 2013 à 967 en 2018 (tendance partagée par la région Île-de-France et le Val-de-Marne).

La part des foyers fiscaux imposés sur le revenu en 2019 est de 69 %, contre 69,2 % en Île-de-France et 67,7 % dans le Val-de-Marne. Les revenus d'activité représentent 89,7 % des revenus disponibles en 2018. La médiane du revenu disponible par unité de consommation s'élève à 23 000 € en 2019, contre 24 060 € en Île-de-France et 23 060 € dans le Val-de-Marne.

Les catégories socioprofessionnelles les plus représentées parmi les habitants de 15 ans ou plus sont les cadres et professions intellectuelles supérieures (21 %), les personnes sans activité professionnelle (20,4 %), les employés (18,4 %), les retraités (16,1 %), et les professions intermédiaires (15 %).

Parmi la population n'étant plus en études de 15 ans ou plus, 16,4 % ne disposent d'aucun diplôme (contre 18,7 % en Île-de-France et 19,7 % dans le Val-de-Marne), 16,2 % possèdent un baccalauréat, brevet professionnel ou équivalent (contre 16,3 % en Île-de-France et 16,9 % dans le Val-de-Marne), 47,7 % disposent d'un diplôme de l'enseignement supérieur (23,7 % détenant un bac + 5 ou plus), contre 43,7 % en Île-de-France (20,7 % détenant un bac + 5 ou plus) et 41 % en Val-de-Marne (17,9 %).

1.1.2 Les indicateurs relatifs à la population active

La population de 15 à 64 ans compte 76,1 % d'actifs. Le taux d'activité est proche de ceux d'Île-de-France (76,4 %) et du Val-de-Marne (76 %). Le taux de chômage des 15-64 ans est de 13,7 % en 2018, contre 12,2 % en Île-de-France et 12,5 % dans le département.

L'indicateur de concentration d'emploi⁷ atteint 64,8 % en 2018, contre 105,1 % en Île-de-France et 83,3 dans le Val-de-Marne. Les salariés représentent 92,7 % des emplois, et les non-salariés 7,3 %.

1.1.3 Les secteurs d'activité des emplois et des entreprises

Les principaux secteurs d'activité des emplois sont, d'une part, l'administration publique⁸ (52,8 % des emplois, contre 27,4 % en Île-de-France et 33,1 % dans le Val-de-Marne), et d'autre part, le commerce, les transports et les services divers (41,7 % des emplois, contre 60,1 % en Île-de-France et 54,5 % dans le département). Parmi les actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi et résidant dans la commune, 81,6 % travaillent dans une autre commune (contre 71,1 % en Île-de-France et 81,2 % dans le Val-de-Marne).

⁵ [Dossier complet – Commune du Kremlin-Bicêtre \(94043\) | Insee.](#)

⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-94>.

⁷ Nombre d'emplois dans la commune pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la commune.

⁸ Avec l'enseignement, la santé et l'action sociale.

Au 31 décembre 2019, les entreprises implantées dans la commune appartiennent aux secteurs d'activité suivants : commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration (30 %) ; activités spécialisées, scientifiques et techniques, et activités des services administratifs et de soutien (21,9 %) ; administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale (13,9 %) ; information et communication (13,2 %).

1.2 Contexte politique et institutionnel

M. Jean-Luc Laurent, maire depuis le 4 juillet 2020, a auparavant dirigé la commune de juin 1995 au 16 janvier 2016, date à laquelle il a cédé son siège, pour se conformer à la loi sur le cumul des mandats, à son 1^{er} adjoint pendant 20 ans, M. Jean-Marc Nicolle. Ce dernier a dirigé la mairie du 16 janvier 2016 au 4 juillet 2020.

MM. Laurent et Nicolle, ainsi qu'un troisième candidat, se sont affrontés sur des listes distinctes aux élections municipales de 2020. M. Laurent est arrivé en tête.

Les deux candidats perdants ont déposé un recours en annulation de l'élection. Dans un premier temps, le tribunal administratif de Melun a annulé le résultat de l'élection, puis le Conseil d'État, statuant en appel, a annulé le jugement et rétabli le résultat de l'élection, par sa décision définitive du 2 février 2022.

1.3 L'organisation administrative générale de la commune

1.3.1 Un organigramme précis, évolutif sur la période

Les organigrammes sont stables sur la période. La direction de l'aménagement et du patrimoine et la direction de la tranquillité et de l'espace public fusionnent, en 2021, pour devenir la direction des services techniques, directement rattachée à la direction générale des services (DGS).

Ces documents permettent, par ailleurs, de relever la vacance, pendant quatre ans, des deux postes de directeurs généraux adjoints (DGA). Il n'y a en effet aucun DGA en fonction de janvier 2016 à octobre 2020, hormis durant quatre mois, de février à mai 2018.

Tableau n° 1 : Évolution de l'organigramme

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Directeur général des services	Romane Metin	Romane Metin	Olivier Daronnat	Olivier Daronnat	Christophe Joseph	Christophe Joseph
DGA Service à la population	N/A	N/A	Olivier Daronnat	N/A	N/A	Karim Zin El Abidine
DGA en charge des Ressources (RH+Commande Publique)	N/A	N/A	N/A	N/A	Flora Brett	Flora Brett
Directeur des services techniques a/c 2021	Patrick Duprat/ Evelyne Le Strat	Chloé Loridant				

Source : commune

1.3.2 La commune gère en régie directe la plupart de ses services publics

L'exploitation du service de stationnement de surface, et l'installation, l'entretien et l'exploitation commerciale du mobilier urbain d'information sont gérés sous la forme de délégations de services public (DSP). Faisant jusqu'alors l'objet d'une DSP, l'exploitation des marchés publics d'approvisionnement est gérée en régie directe depuis le 1^{er} mars 2022, avec une nouvelle implantation géographique et une équipe dédiée au sein du service commerce.

Les services externalisés sous forme de marchés publics sont l'entretien de certains espaces verts (celui du parc Pinel et celui du centre socioculturel) ainsi que du cimetière communal et depuis la 1^{er} septembre 2021 la surveillance et sécurisation des abords des écoles. Antérieurement, ce service était effectué par des agents vacataires. Dorénavant, il s'agit d'un marché public réservé, conclu avec une association d'insertion.

Parmi les réformes structurelles de gestion en cours d'étude, il convient de noter la refonte des régies municipales en une régie unique centralisée en lien avec la trésorerie (nouvellement dénommée service de gestion comptable), l'optimisation du secteur de la restauration scolaire (avec l'objectif de création d'un centre de production unique en lieu et place de deux unités de production culinaire), et une remise à plat de la politique communale de tarification, prenant en compte le quotient familial et le taux d'effort fiscal des ménages.

1.3.3 Le transfert de l'office public de l'habitat : le rachat coûteux d'un patrimoine que la commune venait de céder gratuitement

La commune dispose encore temporairement d'une compétence partagée avec la Métropole du Grand Paris (MGP) en matière de logement social. À terme, il s'agira d'une compétence partagée entre la MGP et les établissements publics territoriaux (EPT)⁹ dès que le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) aura été adopté et rendu exécutoire par le préfet de région¹⁰. L'EPT Grand Orly Seine Bièvre (GOSB), dont la commune est membre, est néanmoins déjà compétent pour exercer la tutelle sur les offices publics de l'habitat (OPH) de son territoire et participer aux commissions d'attribution des logements¹¹.

Initialement attendue fin 2018, l'adoption du PMHH a été reportée par l'article 51 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Élan). La politique du logement social reste partagée transitoirement.

La loi NOTRÉ¹² prévoit le rattachement des OPH communaux à l'EPT au plus tard le 31 décembre 2017.

La loi Élan impose le regroupement des petits offices d'habitations à loyer modéré (HLM) au sein d'organismes plus grands (12 000 logements ou 40 M€ de chiffre d'affaires minimum).

L'ancienne municipalité était favorable à la fusion absorption de son OPH par Opaly¹³, le 1^{er} janvier 2021. Cette opération a entraîné le transfert du patrimoine de l'OPH du Kremlin-Bicêtre sans toutefois permettre d'atteindre le seuil de 12 000 logements. Pour cette raison, ces OPH ont procédé à une seconde fusion avec les OPH de Villejuif et Vitry-sur-Seine, le 1^{er} janvier 2022, afin de créer Valdevy. Cette fusion apparaît conforme aux textes.

La nouvelle municipalité souhaite conserver le contrôle des 1 963 logements sociaux et, par conséquent, sortir de Valdevy.

⁹ En application du 2° du II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Voir également le VIII de l'article L. 5219-5, introduit par l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et le I *bis* du même article, codifié par l'art. 115 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.

¹⁰ Cf. article 59 de la loi NOTRÉ, XII. Selon le b du 2° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT : « *Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées* ».

¹¹ Le I *bis* de l'article L. 5219-5 précité, codifié par l'art. 115 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, a complété ces dispositions à compter du 29 janvier 2017 concernant la politique d'attribution des logements sociaux.

¹² Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹³ L'OPH intercommunal d'Arcueil et Gentilly.

La commune souhaiterait concilier cette opération de sortie avec la préservation d'une capacité financière suffisante susceptible de permettre la poursuite du programme de construction de logements sociaux défini par le plan stratégique de patrimoine (comprenant des opérations Anru¹⁴), ce que Valdevy ne serait pas en mesure de faire. Elle indique en outre avoir constaté l'absence de gestion de proximité par Valdevy. Le conseil municipal¹⁵ et le conseil d'administration de Kremlin-Bicêtre Habitat ont choisi en 2020 de suivre une autre voie que celle de la fusion déjà décidée et prenant effet le 1^{er} janvier 2021. Ils ont décidé le transfert du patrimoine de Kremlin-Bicêtre Habitat à une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) HLM acquise par la commune (« Coop'HLM habitat réuni ») et adossée à un organisme rassemblant au moins 12 000 logements. La commune s'est ainsi dotée d'une coopérative HLM avec le bailleur Logial-Coop et le groupe mutualiste Arcade-Vyv (après appel à manifestation). La loi ne prévoit pas de cession partielle du patrimoine. La coopérative souhaiterait racheter le patrimoine à Valdevy.

Cette opération s'avère coûteuse, contrairement à ce qu'indique la commune en réponse aux observations provisoires. Elle a engagé 93 000 € pour l'acquisition de parts sociales au capital de la SCIC HLM¹⁶ et 20 000 € de frais de fonctionnement¹⁷. La « coopérative Kremlin-Bicêtre habitat » (nouveau nom de « Coop'HLM habitat réuni ») cherche à racheter le patrimoine de l'ancien OPH du Kremlin-Bicêtre cédé gratuitement à l'OPH Valdevy. Une proposition d'achat a été émise par la « coopérative Kremlin-Bicêtre habitat »¹⁸, pour un montant prévisionnel de la soulte compris entre 5,5 M€ et 10,5 M€ (des éléments sont encore à évaluer). Le financement se ferait par des emprunts contractés par la coopérative, dont le remboursement serait assuré par les loyers futurs.

Les emprunts seraient garantis par l'EPT et la commune. Ils n'auraient pas d'incidence immédiate sur l'endettement de cette dernière dont la situation financière est déjà fragile.

L'acquisition des parts sociales d'une SCIC HLM par la ville du Kremlin-Bicêtre repose sur l'ambition municipale de développer une dynamique locale nouvelle de l'habitat, fondée sur une politique sociale du logement, pour répondre aux besoins et aux aspirations des habitants, tout en préservant et en garantissant aux Kremlinois les attributs d'une ville à taille humaine.

2 LA FIABILITÉ COMPTABLE ET FINANCIÈRE

La commune du Kremlin-Bicêtre dispose d'un budget principal et d'aucun budget annexe.

2.1 L'organisation des fonctions budgétaire et comptable

La commune n'a pas signé de convention de services ou de partenariat avec la direction départementale des finances publiques (DDFiP). La nouvelle équipe de direction générale ainsi que le comptable indiquent qu'il s'agit d'un projet en cours de réflexion.

La commune ne dispose pas de règlement budgétaire et financier. Elle indique toutefois recourir à des notes de préparation budgétaire et de procédure. Elle appliquera la nomenclature M57 en janvier 2024. La chambre lui rappelle, qu'à cette occasion, elle devra obligatoirement se doter d'un règlement budgétaire et financier à l'occasion de chaque renouvellement du conseil municipal, pour la durée de la mandature.

¹⁴ Agence nationale pour la rénovation urbaine.

¹⁵ Délibération n° 2020-130.

¹⁶ Délibération du 16 septembre 2021.

¹⁷ Délibération du 14 avril 2022.

¹⁸ Délibération du 22 juin 2022.

Il n'existe ni de cartographie des risques ni de guide des procédures pour chaque risque identifié. La commune dispose de dispositifs de contrôle et des procédures permettant de respecter la réglementation et garantir la qualité comptable. Des guides de procédures, le plan comptable et des guides sur les imputations comptables sont disponibles sur le serveur commun.

La commune s'engage à adopter un règlement budgétaire et financier et une cartographie des risques avant la fin de l'année 2023.

L'organisation des fonctions budgétaires et comptables a connu les évolutions suivantes :

De 2016 à 2019, la fonction finances est sous l'autorité de la direction des ressources (DR), rattachée directement à la DGS. La DR comprend, en plus du service finances, les services relation citoyen, ressources humaines, marchés publics, informatique et télécommunication, et affaires générales. La commune précise que la DR est composée d'un directeur des finances et d'un responsable de service finances.

Organigramme n° 1 : Position des fonctions finances de 2016 à 2019



Source : commune

Durant l'année 2020 (jusqu'en novembre), le poste de directeur des finances n'est pas pourvu. Par conséquent, le responsable des finances était chargé de l'ensemble du service. Il s'agit d'un agent de catégorie C qui a élaboré le compte administratif pour l'année 2019, mission de responsabilité qui n'apparaît pas conforme à son grade.

Depuis le 16 novembre 2020, une directrice des finances est nommée. La direction des finances et marchés publics est créée et rattachée à la DGA chargée des ressources.

Organigramme n° 2 : Position de la direction des finances depuis novembre 2020



Source : commune

La fonction support « finances » était déconcentrée jusqu'à novembre 2020 : les directions opérationnelles disposaient d'un pôle administratif et financier.

Par ailleurs, les missions du service des finances ont été modifiées. Une nouvelle répartition des tâches a été mise en place afin d'améliorer le fonctionnement du service. Auparavant, la charge de travail découlant des factures reçues était répartie quotidiennement aux gestionnaires concernés. Depuis l'arrivée de la directrice des finances et de la commande publique, les gestionnaires sont chargés d'un portefeuille de services (pour l'ensemble des dépenses et des recettes).

La présence d'un connecteur et d'une interface entre le logiciel du service des finances et la plateforme de dépôt des factures Chorus Pro, mis en place en septembre 2021, permet un gain de temps dans le traitement des factures. La commune indique toutefois que les services attendent la réception des factures pour certifier le service fait. Or, pour une mise en paiement plus rapide des factures, c'est-à-dire dès leur réception, la chambre invite la commune à effectuer la constatation et la certification du service fait dès que la prestation est réalisée (livraison de la commande, réalisation de la prestation, etc.) en modifiant le paramétrage de son logiciel.

En effet, l'article [R. 2192-12](#) du code de la commande publique dispose que le délai de paiement court à compter de la date de réception de la demande de paiement par le pouvoir adjudicateur et l'article [R. 2192-13](#) prévoit que lorsque la date de réception de la demande de paiement est incertaine ou antérieure à la date d'exécution des prestations, le délai de paiement court à compter de la date d'exécution des prestations.

Par ailleurs, des évolutions sont également constatées dans le contrôle interne comptable (contrôle d'imputation, rapprochement des informations de la facture par rapport à celles du bon de commande). Il s'effectuait, jusqu'à l'arrivée de la nouvelle directrice, au moment de la réception de la facture. Il est dorénavant effectué au moment de la validation du bon de commande dans le logiciel de finances.

Le circuit de la dépense est composé de sept niveaux de validation successifs via le logiciel finances : le responsable du service, le directeur, le directeur général de secteur, le référent finances, la directrice des finances, la DGA des ressources, et enfin, l'élu chargé des finances. Le temps de validation d'une dépense est évalué à une semaine par la commune lorsque tous les acteurs sont présents. Le circuit de validation comprend un nombre de niveaux ne facilitant pas une gestion fluide. La commune pourrait envisager de supprimer des niveaux de validation, par exemple, le niveau « DG secteur » et le niveau « référent finances ».

Schéma n° 1 : Circuit de validation des bons de commande actuel



La commune dispose d'une trentaine de services opérationnels.

La directrice des finances organise des sessions de formation interne sur le fonctionnement budgétaire et comptable de la collectivité.

2.2 Le délai global de paiement

Le délai global de paiement est le délai imparti à la personne publique pour payer le titulaire d'un marché public. Ce délai est fixé dans les pièces du marché et ne peut excéder 30 jours, depuis le 1^{er} juillet 2010, pour les pouvoirs adjudicateurs. Il se décompose de 2 parties : le délai de mandatement (20 jours pour les collectivités locales) et le délai de paiement par le comptable public (10 jours).

Le défaut de mandatement du solde d'un marché dans les délais qu'il prévoit fait courir de plein droit, et sans autre formalité, au bénéfice du titulaire ou du sous-traitant, des intérêts moratoires, à compter du jour suivant l'expiration de ce délai¹⁹.

Le comptable public a transmis les extractions du logiciel Hélios mesurant les délais globaux de paiement. Le délai global moyen est correct et respecte la limite de 30 jours. Les délais de paiement pour les dépenses d'investissement sont toutefois anormalement longs (39,50 jours sur la période, avec un pic en 2017 à 49,77 jours). Cela représente 6 jours de plus que le délai moyen des communes du Val-de-Marne. Une amélioration est constatée à compter de 2018, suivie d'un rebond en 2020.

Tableau n° 2 : Délai global de paiement (DGP) du Kremlin-Bicêtre

(en jours)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DGP Moyen Ordonnateur	26,09	23,15	18,66	16,99	20,35	23,2
DGP Moyen Comptable	3,31	11,21	11,41	4,78	4,46	2,97
DGP Moyen (Ordo et comptable)	29,4	34,36	30,07	21,77	24,81	26,17
DGP Moyen en investissement	39,12	49,77	38,09	32,75	40,40	36,85
DGP Moyen en fonctionnement	28,62	33,09	29,39	20,84	23,43	25,24

Source : données comptable public

¹⁹ Articles L. 2192-10 à L. 2192-14, et R. 2192-10 du code de la commande publique.

Tableau n° 3 : DGP communes du Val-de-Marne

(en jours)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DGP Moyen Ordonnateur	31,94	31,37	28,86	26,68	25,02	25,34
DGP Moyen Comptable	6,33	6,93	6	4,89	3,96	4,33
DGP Moyen (Ordo et comptable)	38,27	38,3	34,86	31,57	28,98	29,67
DGP Moyen en investissement	39,09	35,7	32,61	30,99	30,89	30,13
DGP Moyen en fonctionnement	31,12	30,88	28,42	26,14	24,29	24,75

Source : données comptable public

Les délais de paiement en investissement de la commune sont supérieurs à la moyenne des communes du Val-de-Marne. La commune indique que le contrôle a priori des dépenses, qui a été mis en place en mars 2022, permettra d'améliorer les délais de traitement des factures (le contrôle se faisait auparavant au moment du traitement de la facture). Selon la commune, la chaîne de validation des bons de commande, en amont, permettrait ensuite un traitement plus rapide de la facture.

D'une part, le fait que le délai global de paiement moyen en investissement soit élevé en 2020 s'explique largement par le contexte sanitaire. Les missions étaient en effet effectuées par les services dans un contexte dégradé, du fait des différents confinements.

2.3 La qualité de l'information budgétaire

2.3.1 La tenue des débats d'orientation budgétaire est conforme aux textes

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux communes de plus de 3 500 habitants, la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) dans les 2 mois précédant le vote du budget primitif (BP). Il a pour vocation à éclairer les élus sur le budget, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Son organisation constitue une formalité substantielle.

Conformément à la loi, entre 2016 et 2021, les DOB sont intervenus dans les deux mois avant l'adoption du BP par l'assemblée délibérante et ont fait l'objet d'une délibération distincte.

2.3.2 Le contenu du débat d'orientation budgétaire

2.3.2.1 Les dispositions légales et réglementaires

Depuis la loi n° 2015-991²⁰ dite loi NOTRé, le DOB doit faire l'objet d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB) et doit comporter les éléments suivants²¹ :

- Les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement et en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de BP, notamment en matière de concours financiers, fiscalité, tarification, subventions, et principales évolutions relatives aux relations financières avec l'EPT et la MGP.
- La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissements comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme (AP).

²⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République notamment son article 107 a modifié et complété les dispositions relatives à la forme et au contenu du débat.

²¹ Article D. 2312 du CGCT.

- Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de la dette et les perspectives pour le projet de BP. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette visé pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de BP.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, ce rapport comprend également les informations relatives :

- à la structure des effectifs ;
- aux dépenses de personnel (éléments notamment sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées, et avantages en nature) ;
- à la durée effective du travail.

Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de BP. Le rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la collectivité.

2.3.2.2 L'information présentée lors des DOB, bien qu'incomplète, s'est améliorée récemment

Les ROB sont rédigés selon une trame identique sur toute la période. Ils comprennent une vingtaine de pages présentant d'abord le contexte économique national et international (pour la période 2020-2021, compte tenu du contexte sanitaire), puis les priorités politiques de la municipalité, avant de poursuivre par une rétrospective budgétaire et une prospective. Le dernier thème présenté se rapporte aux orientations budgétaires de l'exercice à venir.

Ces documents présentent les recettes et dépenses réalisées, tant en fonctionnement qu'en investissement, retracent l'évolution des recettes (pas d'augmentation d'impôts, gel des tarifications à la population), et détaillent la composition des postes de dépenses, notamment concernant les dépenses de personnel, la structure des effectifs et la durée du travail.

Les flux financiers avec l'EPT ne sont évoqués qu'à compter du DOB de l'année 2020.

Les informations relatives à la gestion et la structure de la dette sont produites et documentées, mais de manière insuffisante dans les ROB 2019, 2021 et 2022. Il manque notamment la capacité de désendettement, alors même qu'elle s'est fortement dégradée en 2020 à 13,7 années, et en 2021 à 15 années.

Le contenu des ROB est incomplet au regard des exigences réglementaires. Alors que ces informations sont obligatoires en application du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, le ROB 2021 n'évoquait toujours pas l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute et de l'épargne nette, ne présentait pas de programmation pluriannuelle des investissements en dépenses et en recettes, et ne faisait pas le point sur la situation des AP. Une amélioration apparaît dans le contenu du ROB en 2022. Toutefois, il n'est pas détaillé sur différents aspects portant sur, la nouvelle bonification indiciaire (NBI), les heures supplémentaires rémunérées, les avantages en nature. En outre, les données ne sont pas suffisamment mises en relief, ce qui est particulièrement le cas de l'endettement de la commune. Le ROB 2022 présente certes l'encours de dette et la structure de celle-ci. Toutefois, elle évoque la capacité de désendettement sans donner le chiffre, pourtant très élevé de quinze années, mais indique que l'« encours de la dette se situe dans la moyenne au regard des autres communes de même strate ». Cette mention ne permet pas de se rendre compte de la situation difficile de la commune, d'autant que le ROB ajoute que « l'objectif est de maintenir ce niveau d'encours au 31 décembre 2022 ». La commune dans son ROB 2023 indique avoir pour objectif de maintenir l'encours au même niveau et indique un objectif de capacité de désendettement à 10 ans fin 2023 (p.14).

En outre, les documents budgétaires n'étaient pas mis en ligne sur le site internet de la commune au début du contrôle de la chambre, alors qu'il s'agit d'une obligation résultant de l'article R. 2313-8 du CGCT. La commune a corrigé ce point lors du contrôle. La rubrique « budget de la ville » communique sur le niveau de la dette par habitant par rapport à d'autres communes du département et sur les chiffres clés du budget de la commune.

Un rapport d'activité des services publics de la commune a été présenté au conseil municipal, le 30 juin 2022, ce qui contribue à la transparence des actions menées.

Recommandation régularité 1 : Compléter le contenu du rapport d'orientation budgétaire afin qu'il soit conforme aux exigences du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

2.3.3 Les annexes obligatoires au budget primitif et au compte administratif

Les annexes au compte administratif (CA) sont limitativement énumérées à l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction codificatrice n° 07-009-M14 du 23 janvier 2007.

Elles permettent de compléter l'information des élus et des tiers par la production d'états portant notamment sur des éléments particuliers de nature diverse, tels que l'état de la dette, certains éléments patrimoniaux, d'autres relatifs aux engagements de la commune, sur les services non individualisés que la commune gère, et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Elles comportent par ailleurs diverses informations essentielles relatives, par exemple, au personnel et aux taux d'imposition. La production de ces états est obligatoire.

La chambre constate que les annexes sont bien produites.

Il apparaît toutefois incohérent que les états de suivi des AP et crédits de paiement soient établis pour les BP des années 2017 à 2021, et non pour les CA des mêmes années. La commune indique prendre en considération la remarque de la chambre et y remédier dans les prochains comptes administratifs.

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé des écarts entre le CA et le compte de gestion concernant l'encours de la dette. Ils ont disparu depuis 2017.

2.3.4 La sincérité des prévisions budgétaires

L'objectif est de déterminer si les dépenses et recettes ont été évaluées de façon fiable dans le BP, c'est-à-dire si elles n'ont été ni surévaluées ni sous-évaluées.

Le tableau en annexe présente les taux de réalisation calculés par la chambre, prenant en compte les décisions modificatives (DM), les restes à réaliser (RAR), les charges rattachées, et les reports de l'exercice précédent.

Les taux d'exécution de la section de fonctionnement, supérieurs à 100 % en recettes, et de plus de 95 % en dépenses, sont satisfaisants.

Les taux d'exécution des dépenses d'investissement le sont également. Le taux moyen est de 83 %. Un pic est atteint en 2019, avec 95,2 % d'exécution des dépenses par rapport aux prévisions incluant les DM et les RAR de l'année N-1. Une baisse est observée en 2020 et 2021, due à la crise sanitaire.

Les taux d'exécution en recettes d'investissement sont très faibles en début de période contrôlée et tendent à l'amélioration en fin de période, puisqu'ils atteignent 93,7 % en 2020. En revanche, ce taux baisse à 54 % en 2021, en raison de la crise sanitaire.

2.3.5 Les restes à réaliser

Les RAR en dépenses et en recettes sont pris en compte pour le calcul du solde du résultat au CA. Selon l'instruction comptable M14, reprenant l'article R. 2311-11 du CGCT, « les RAR de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements ».

Tableau n° 4 : Les RAR en section d'investissement

en euros	2016	2017	2018	2019	2020
RAR dépenses	1 672 004,00	3 884 111,00	2 210 613,00	2 611 690,00	1 783 772,00
RAR recettes	503 326,00	2 144 988,00	322 900,00	1 723 791,00	2 212 670,00
Solde des RAR	- 1 168 678,00	- 1 739 123,00	- 1 887 713,00	- 887 899,00	428 898,00

Source : comptes administratifs

Les montants en recettes sont élevés en 2019 et 2020. En 2019, cela résulte principalement de deux recettes importantes, représentant 1 142 112 € (soit 66 % du montant total) : « la subvention de l'agence de l'eau Seine Normandie », pour 182 112 € ; et la « cession du 35 JF Kennedy », pour 960 000 €. En 2020, cela est dû à un emprunt auprès de la Banque postale de 1 700 000 € (soit 77 % du montant total). Les montants en dépenses sont élevés sur l'ensemble de la période, plus particulièrement en 2017.

La chambre a constitué un échantillon de 17 RAR en dépenses concernant les exercices 2019, 2020 et 2021, dont le montant est supérieur à 60 000 €.

Les pièces justificatives produites par la commune font apparaître certaines opérations d'investissement en tant que RAR de l'année N, alors qu'elles sont engagées en année N + 1.

La notion de RAR définie à l'article R. 2311-11 du CGCT semble mal comprise par la commune. Les RAR en dépenses sont des dépenses engagées non mandatées. Ce sont des engagements juridiques à l'égard de tiers résultant de la signature de marchés, de contrats ou de conventions (une délibération du conseil municipal autorisant une dépense ne suffit pas). Ces engagements n'ont pas encore fait l'objet d'un mandatement sur l'exercice achevé, mais donneront lieu à un paiement sur l'exercice suivant. Les RAR en recettes sont des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

L'évaluation correcte des RAR permet d'obtenir un résultat global sincère reflétant une image fidèle de l'année comptable écoulée. Or la pratique de la commune en matière de RAR en dépenses amène à dégrader artificiellement le résultat financier. La commune reconnaît des erreurs exceptionnelles et elle indique avoir mis en place une procédure comprenant une date de clôturer de l'engagement des dépenses d'investissement plus tôt afin de limiter le montant des RAR.

2.3.6 L'inventaire communal et l'état de l'actif

La fiabilisation du processus de suivi de l'inventaire incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable public, comme le précise le chapitre 3 du tome 2 de l'instruction comptable M14. La bonne tenue de la comptabilité patrimoniale nécessite un partenariat étroit entre les deux.

L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire. Il a l'obligation d'exercer un suivi exhaustif de la réalité des immobilisations (inventaire physique) et de connaître le patrimoine immobilisé (inventaire comptable).

Le comptable public est responsable de l'enregistrement des biens et de leur suivi à l'actif du bilan. Il tient l'état de l'actif, ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan.

L'inventaire physique, l'inventaire comptable, l'actif immobilisé et la comptabilité générale doivent être concordants. La commune indique qu'elle ne tient pas d'inventaire physique globalisé. Ses immobilisations sont suivies en renseignant les fiches immobilisations intégrées dans le logiciel de gestion financière Civil Net Finances. Certains services tiennent un inventaire physique de leurs acquisitions (direction des systèmes d'information et des réseaux et direction des services techniques).

Un travail de concordance a été initié en 2016 entre la commune et le comptable pour rapprocher l'inventaire physique et l'inventaire comptable. Poursuivi en 2017, il n'a pas été mené à son terme du fait d'un manque d'effectif et du déménagement du poste comptable.

Les travaux amorcés sur l'état de l'actif en 2016-2017 continueront en 2022. La commune indique créer les fiches immobilisations dans l'outil de gestion comptable. À la suite du contrôle de la chambre, la commune s'engage à effectuer un inventaire physique exhaustif, notamment grâce à l'acquisition d'un logiciel de gestion du patrimoine et à l'affectation d'un agent dédié à cette mission.

Recommandation régularité 2 : Tenir un inventaire physique exhaustif, conformément à l'instruction budgétaire et comptable en vigueur.

2.3.7 Les immobilisations en cours

Les immobilisations en cours n'appellent aucune observation.

2.3.8 Les provisions pour risques et charges

Au 31 décembre 2020, trois provisions, très anciennes, sont constituées :

- Une provision de 590 896 €, constituée en 2009 à la suite des actions menées par la commune à l'encontre du calcul des dotations globales forfaitaires des années 2000 à 2005. Par un arrêt du 1^{er} avril 2014 devenu définitif, la Cour administrative d'appel de Paris a débouté la commune. La provision doit par conséquent être reprise.
- Une provision de 21 291 €, correspondant à un litige relatif à la construction de l'Espace Pierre Brossolette (litige de 1990). La provision a été constituée le 27 mars 1997. Compte tenu de l'ancienneté de celle-ci, elle peut être reprise par la commune.

Une provision pour gros entretien et grandes révisions de 326 520 €, correspondant au solde de provision relative à la garantie d'emprunt BISEM. Elle a été constituée le 11 avril 2002 et peut également être reprise compte tenu de son ancienneté.

La commune n'effectue manifestement aucun suivi des provisions pour risques et charges.

Tableau n° 5 : Provisions pour litiges –compte 15111

Exercice	Balance d'entrée Crédit	Solde Crédit
2016	21 291	21 291
2017	21 291	21 291
2018	21 291	21 291
2019	21 291	21 291
2020	21 291	21 291

Source : comptes de gestion

Tableau n° 6 : Autres provisions pour risques – compte 15181

Exercice	Balance d'entrée Crédit	Solde Crédit
2016	590 896	590 896
2017	590 896	590 896
2018	590 896	590 896
2019	590 896	590 896
2020	590 896	590 896

*Source : comptes de gestion***Tableau n° 7 : Provisions pour gros entretiens – compte 15722**

Exercice	Balance d'entrée Crédit	Solde Crédit
2016	326 520	326 520
2017	326 520	326 520
2018	326 520	326 520
2019	326 520	326 520
2020	326 520	326 520

Source : comptes de gestion

La commune n'a toujours pas repris ces provisions dans les budgets primitifs pour 2022 et 2023.

2.3.9 Les restes à recouvrer et les provisions pour dépréciation

Tableau n° 8 : Restes à recouvrer

Évolution des créances à recouvrer	2016	2017	2018	2019	2020
Redevables amiables c/4111	683 169	623 229	672 574	658 941	635 356
Redevables contentieux c/4116	316 927	378 009	470 517	525 375	670 276
Locataires amiables c/4141	11 587	10 596	43 238	24 434	30 935
Locataires contentieux c/4146	187	1 158	2 813	34 816	9 375
Débiteurs amiables c/46721	100 533	368 879	58 677	263 275	42 716
Débiteurs contentieux c/46726	197 761	164 258	132 841	139 467	128 705
Total	1 310 164	1 546 129	1 380 659	1 646 308	1 517 363

Source : comptes de gestion

La commune n'effectuait aucune provision pour dépréciation des créances, estimant que le montant de ces dernières était peu élevé et qu'il était plus simple d'inscrire au BP une enveloppe d'admissions en non-valeur selon les états transmis par la trésorerie²². Or, en principe, lorsqu'il existe un risque de non recouvrement d'une créance, une provision doit être établie.

La chambre invitait la commune à établir une procédure d'évaluation des risques annuels en matière de provisionnement, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT. En réponse aux observations de la chambre, une provision a été inscrite au BP 2023, pour un montant de 40 000 €²³.

2.4 L'application du principe d'indépendance des exercices

2.4.1 Les rattachements

En vertu des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices, le CA doit recenser de façon exhaustive les charges se rattachant à son exercice. Le rattachement consiste, à la clôture de l'exercice, à intégrer dans le résultat annuel les charges de fonctionnement résultant de services faits, mais non payés, faute de réception de la facture.

²² Environ 40 000 € par an.

²³ Cette provision aurait dû être imputée au compte 6817 (« dotation aux provisions pour dépréciation des actifs circulant ») au lieu du compte 1615 (« dotation aux provisions pour risques et charges de fonctionnement »).

Un faible niveau de rattachement peut faire douter de l'exhaustivité des charges rattachées. Au contraire, des rattachements trop importants témoignent de défaillances dans la conduite des opérations de fin d'exercice. L'importance des rattachements se mesure en rapportant le compte 408 au total des comptes 60, 61 et 62. La bonne pratique s'établit entre 5 et 10 %.

Tableau n° 9 : Charges rattachées

En euros		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges rattachées (en dépenses) - compte 408	A	1 202 887,47	834 035,61	902 803,68	811 360,72	1 570 393,65	1 588 294,11
Chapitre 11 (compte 60 à 62) - CG	B	6 810 356,17	6 098 997,31	7 323 490,20	6 898 296,59	7 071 036,12	6 979 754,46
dont compte 60		2 723 566,88	2 472 307,43	2 576 330,46	2 591 200,48	3 057 905,68	2 524 645,30
Compte 61		2 581 033,75	2 243 736,60	2 449 824,99	2 671 080,14	2 710 500,35	2 826 326,16
Compte 62 (hors 621)		1 505 755,54	1 382 953,28	2 297 334,75	1 636 015,97	1 302 630,09	1 628 783,00
Charges rattachées en % du chapitre 11	A/B	18	14	12	12	22	23
Charges rattachées en nombre de jours de dépense	A/(B/365)	64,47	49,91	45,00	42,93	81,06	83,06

Sources : calcul chambre régionale des comptes (CRC), comptes administratifs et comptes de gestion

Sur la période, le poids des charges rattachées par rapport aux charges du chapitre 11 apparaît élevé, compris entre 12 % et 18 % entre 2016 et 2019. Il atteint jusqu'à 22 % en 2020. Malgré une procédure de contrôle interne mise en exergue par la commune pour le suivi de l'exécution de la dépense, un grand nombre de dépenses sont rattachées. Cette pratique conduit à dégrader artificiellement le résultat. Certaines charges rattachées ont parfois été engagées plusieurs années auparavant.

Cela peut s'expliquer :

- soit par des factures ne parvenant pas dans l'année, alors que les dépenses sont engagées en début d'année ; cela traduit alors une absence de suivi des factures ;
- soit par une carence dans le suivi du service fait ; les factures sont parvenues à la commune, mais le service fait n'est pas constaté.

La commune est invitée à formaliser une procédure destinée à réduire le niveau des rattachements, tout en respectant le principe d'indépendance des exercices.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'elle a mis en place la procédure suivante depuis l'exercice 2021 : la clôture des bons de commande en fonctionnement est effectuée plus tôt (le 31 octobre), pour limiter les engagements effectués tardivement dans l'année qui engendrent plus de rattachements. Néanmoins, l'année 2021 ne montre pas d'amélioration.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation des fonctions budgétaires et comptables comporte des marges d'amélioration. La commune ne dispose pas de règlement budgétaire et financier ni de cartographie des risques. La chambre note le respect global du délai réglementaire de paiement mais aussi des dépassements récurrents en ce qui concerne les dépenses d'investissement.

L'information budgétaire et comptable de la commune doit être renforcée. L'information contenue dans les rapports d'orientation budgétaire, en progrès notable, est encore incomplète au regard des exigences réglementaires. En outre, les états de suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement sont établis au budget primitif et non au compte administratif.

La commune ne recourt pas de manière adaptée aux restes à réaliser et pourrait améliorer ses procédures afin de réduire ses rattachements tout en respectant le principe d'indépendance des exercices. Afin de fiabiliser l'inventaire comptable, un inventaire physique exhaustif devra en outre être constitué.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

3.1 Une situation financière tendue, marquée par un endettement significatif

La commune est dépourvue de budgets annexes. Deux établissements publics locaux sont rattachés à la commune : un centre communal d'action sociale et une caisse des écoles.

Tableau n° 10 : Évolution de la CAF brute sur la période 2016-2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	(en %)	
							Var. annuelle moyenne	Évolution 2016-2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	24 586 869	24 909 598	25 289 293	26 014 715	27 606 844	27 333 660	2,1	11,2
+ Fiscalité reversée	7 566 586	7 550 944	7 545 589	7 558 827	7 798 056	7 586 612	0,1	0,3
= Fiscalité totale (nette)	32 153 455	32 460 542	32 834 882	33 573 542	35 404 900	34 920 272	1,7	8,6
+ Ressources d'exploitation	2 543 754	2 357 672	2 793 546	3 434 802	2 141 255	2 058 559	- 4,1	- 19,1
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	6 440 259	6 230 324	5 509 024	5 600 896	4 587 502	4 709 672	- 6,1	- 26,9
+ Production immobilisée, travaux en régie	129 425	118 917	82 228	81 534	0	0	- 100,0	
= Produits de gestion (A)	41 266 893	41 167 456	41 219 680	42 690 773	42 133 657	41 688 503	0,2	1,0
Charges à caractère général	6 834 134	6 128 916	6 333 761	6 933 278	7 110 563	7 025 938	0,6	2,8
+ Charges de personnel	21 799 653	22 969 771	23 012 960	23 050 113	23 512 496	23 253 582	1,3	6,7
+ Subventions de fonctionnement	903 646	950 924	870 354	990 899	1 278 300	1 129 182	4,6	25,0
+ Autres charges de gestion	7 434 735	7 435 549	7 520 834	7 674 634	7 714 606	7 720 247	0,8	3,8
= Charges de gestion (B)	36 972 169	37 485 160	37 737 909	38 648 924	39 615 965	39 128 948	1,1	5,8
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 294 724	3 682 296	3 481 771	4 041 849	2 517 692	2 559 554	- 9,8	- 40,4
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,4</i>	<i>8,9</i>	<i>8,4</i>	<i>9,5</i>	<i>6,0</i>	<i>6,1</i>		<i>- 41,0</i>
+/- Résultat financier	- 888 778	- 560 831	- 915 487	- 692 079	- 620 852	- 559 380		- 37,1
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 41 356	36 850	- 93 793	- 28 267	97 027	- 188 818		
= CAF brute	3 364 590	3 158 315	2 472 492	3 321 502	1 993 867	1 811 356	- 11,6	- 46,2
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,2</i>	<i>7,7</i>	<i>6,0</i>	<i>7,8</i>	<i>4,7</i>	<i>4,3</i>		<i>- 46,7</i>

Source : compte de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute a baissé de 11,6 % sur la période 2016 à 2021 en moyenne annuelle. Le décrochage surtout important entre 2019 et 2020 (baisse de 40 %) se poursuit en 2021, conséquence de la crise du Covid. La CAF brute par rapport aux produits de gestion est durablement inférieure au ratio de 15 % communément admis pour couvrir de manière satisfaisante l'annuité en capital et l'effort d'investissement.

Cette situation s'explique par un accroissement supérieur des charges de gestion (+ 5,8 %) par rapport à l'augmentation des produits de gestion (+ 1 %).

La hausse des charges de gestion est continue, sauf en 2021, en léger retrait. L'accroissement repose sur une augmentation sur la période 2016 à 2021 des charges de personnel (+ 6,7 %), une augmentation des subventions de fonctionnement (+ 25 %) et une hausse des charges à caractère général (+ 2,8 %), bien que l'évolution soit erratique (baisse entre 2016 et 2017, suivie d'une hausse jusqu'en 2020 compris). Les autres charges de gestion ont également augmenté depuis 2018 (+ 3,8 %). L'ensemble des indicateurs ont néanmoins légèrement baissé en 2021 (à l'exception des autres charges de gestion).

Selon l'analyse des équilibres financiers fondamentaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour 2021, le montant par habitant des charges de fonctionnement est de 1 653 €, alors qu'il est de 1 545 € pour les communes franciliennes de la même strate²⁴. Le montant par habitant des charges de personnel est de 931 €, contre 841 € pour les communes de même strate en Île-de-France. Toutefois, la commune gère la majeure partie de ses services en régie directe.

²⁴ Strate de 20 000 à 49 999 habitants.

L'accroissement des produits de gestion sur la période est erratique. Relativement stables entre 2016 et 2018, ils augmentent en 2019, et baissent en 2020 et 2021, en raison de la crise sanitaire. La période 2016 à 2021 est marquée l'augmentation du produit de la fiscalité (+ 11,2 %). Elle est continue jusqu'en 2020, et marque une légère baisse en 2021. La fiscalité reversée est stable entre 2016 et 2019 et augmente en 2020 (+ 3 %) en raison d'une augmentation du fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) et du versement, depuis 2020, d'une dotation de solidarité communautaire exceptionnelle de la MGP (conséquence de la crise sanitaire). En 2021, la fiscalité reversée revient au niveau de 2019. Les ressources d'exploitation baissent sur la période (- 19,1 %). Le mouvement est néanmoins erratique, ces ressources augmentant entre 2017 et 2019 (46 %), mais connaissant une baisse brutale entre 2019 et 2020 (- 38 %), qui se poursuit en 2021 en raison de la crise sanitaire. Les ressources institutionnelles baissent sur la période (- 26,9 %), notamment en raison de la baisse de la dotation globale de fonctionnement en début de période. La baisse est continue jusqu'en 2020. En revanche, l'année 2021 se traduit par une légère augmentation.

Les taux de la fiscalité locale votés entre 2015 et 2020 sont les suivants :

Tableau n° 11 : Taux de la fiscalité directe votés entre 2015 et 2020 au Kremlin-Bicêtre

Taux d'imposition (en %)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taxe d'habitation	13,96	21,87	21,87	21,87	21,87	21,87
Taux moyen des communes de la même strate	18,41	19,99	19,95	20	20,05	19,93
Taxe sur le foncier bâti	23,2	23,2	23,2	23,2	23,2	23,2
Taux moyen des communes de la même strate	23,42	23,19	23,1	23,19	23,35	23,46
Taxe sur le foncier non bâti	14,94	17,89	17,89	17,89	17,89	17,89
Taux moyen des communes de la même strate	59,04	55,24	54,25	54,25	54,06	54,4

Source : CRC à partir de "Fiscalité locale - communes",
<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/fiscalite-locale-communes>

Depuis 2016, le taux de la taxe d'habitation est supérieur au taux moyen des communes de la même strate. En revanche, le taux de la taxe foncière sur le foncier bâti tend depuis 2019 à être légèrement inférieur au taux moyen des communes de la même strate.

Tableau n° 12 : Évolution du financement des investissements sur la période 2016 à 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années	Évolution 2016-2021 (en %)
CAF brute	3 364 590	3 158 315	2 472 492	3 321 502	1 993 867	1 811 356	16 122 122	- 46,2
- Annuité en capital de la dette	2 446 189	2 707 667	2 587 626	2 768 802	2 824 521	3 042 409	16 377 214	24,4
= CAF nette ou disponible (C)	918 401	450 648	- 115 134	552 700	- 830 654	- 1 231 052	- 255 091	- 234,0
TLE et taxe d'aménagement	83 104	217 533	62 792	277 040	246 571	- 33 228	853 812	- 140,0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA ²⁵)	342 272	579 108	336 781	571 909	1 094 811	651 941	3 576 822	90,5
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	565 800	40 373	524 464	918 364	826 533	466 930	3 342 465	- 17,5
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	228 614	204 227	372 691	65 959	523 859	0	1 395 350	- 100,0
+ Produits de cession	500	251 100	0	0	0	0	251 600	- 100,0
+ Autres recettes	6 220	0	0	0	0	0	6 220	- 100,0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 226 511	1 292 341	1 296 728	1 833 273	2 691 774	1 085 643	9 426 269	- 11,5
= Financement propre disponible (C + D)	2 144 912	1 742 990	1 181 594	2 385 973	1 861 119	- 145 410	9 171 178	- 106,8
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) (en %)</i>	55,9	77,9	28,2	34,0	44,3	- 4,4		- 107,9
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 835 018	2 238 814	4 185 700	7 013 484	4 197 602	3 309 571	24 780 189	- 13,7
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	474 000	-180 000	0	0	180 000	0	474 000	- 100,0
- Participations et inv. financiers nets	- 30 248	- 29 994	60 800	60 800	61 426	271 936	394 721	- 999,0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 2 050	- 608	- 393	0	0	0	- 3 051	- 100,0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 131 808	- 285 222	- 3 064 513	- 4 688 311	- 2 577 909	- 3 726 917	- 16 474 681	74,8
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 200 000	750 000	4 250 000	3 500 000	3 290 000	3 000 000	15 990 000	150,0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 931 808	464 778	1 185 487	- 1 188 311	712 091	- 726 917	- 484 681	- 22,0

Source : compte de gestion

²⁵ Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

La CAF nette est faible, négative en 2018, et de manière plus importante, en 2020 et 2021. Ces années sont marquées par une CAF brute plus faible alors même que le remboursement du capital de la dette est croissant sur la période.

Le niveau des dépenses d'équipement est relativement faible.

Tableau n° 13 : Dépense d'équipement de la commune entre 2016 et 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Dépense d'équipement de la commune par habitant	167	89	162	278	172	133	167
Dépense d'équipement moyenne des communes de la même strate en région Île-de-France	307	372	349	449	342	375	366

Source : direction générale des finances publiques (DGFIP)

Sur la période 2016 à 2021, les dépenses d'équipement par habitant de la commune sont de 167 €, contre 366 € pour les communes de même strate de la région.

Globalement, les dépenses d'équipement étaient couvertes de manière limitée par les ressources d'investissement propres (28 % en 2018, 34 % en 2019, 44 % en 2020). Or, un niveau inférieur à 60 % ne permet pas une politique d'investissement soutenable à long terme. Cette faiblesse s'explique par une hausse des dépenses d'équipement (quasi doublement entre 2016 et 2019 et baisse en 2020). L'année 2021 connaît également une baisse de 21 % par rapport à 2020. L'année 2021 est marquée par un financement propre négatif s'expliquant principalement par la CAF nette négative, et secondairement par des subventions d'investissement reçues et des ressources de fonds affectés à l'équipement moindres.

Tableau n° 14 : Évolution de l'encours de la dette

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (en %)
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	24 037 876	22 793 737	24 407 820	26 070 587	26 801 785	27 267 263	2,6
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2 446 189	2 707 667	2 587 626	2 768 802	2 824 521	3 042 409	4,5
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 2 050	- 608	- 393	0	0	0	- 100,0
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	3 571 142	0	0	0	0	
+ Nouveaux emprunts	1 200 000	750 000	4 250 000	3 500 000	3 290 000	3 000 000	20,1
= Encours de dette du BP au 31 décembre	22 793 737	24 407 820	26 070 587	26 801 785	27 267 263	27 224 855	3,6
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	6,8	7,7	10,5	8,1	13,7	15,0	

Source : compte de gestion

Sur la période 2016-2021, de nouveaux emprunts sont émis chaque année. La dette s'accroît sur la période, malgré une très légère baisse en 2021. La capacité de désendettement²⁶ s'est dégradée. Elle atteint un niveau inquiétant de 13,7 années en 2020, et 15 années en 2021 (en raison de la baisse de la CAF brute), soit un ratio supérieur aux 12 années considérées comme constituant un seuil à risque²⁷. Cet indicateur permet de savoir combien d'années sont nécessaires pour rembourser la dette en utilisant l'intégralité de l'épargne nette.

²⁶ Rapport entre la dette et la CAF brute.

²⁷ Loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques.

Les annexes du CA 2021 précisent que 97,8 % de l'encours de la dette est classifié A-1 de la charte Gissler²⁸. Les autres emprunts sont classifiés B1 (ces emprunts présentent un degré de complexité concernant la formule du calcul des intérêts, mais l'indice servant au calcul des intérêts est simple). Il s'agit de deux emprunts à taux variables complexes, dont le montant résiduel est de 0,53 M€ (sur 26 M€). Ces emprunts ont été souscrits en 2002 et 2009, pour un montant de 8,2 M€. Le risque est donc circonscrit. La commune indique s'être dotée en 2017 d'un logiciel spécifique de gestion de la dette (Perform Orfeor).

Tableau n° 15 : La trésorerie

au 31 décembre (en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (en %)
Fonds de roulement net global	3 207 892	3 672 670	4 858 157	3 669 846	4 381 937	3 655 020	2,6
- Besoin en fonds de roulement global	- 454 199	1 217 777	1 494 394	- 1 178 842	- 898 448	- 1 828 495	32,1
=Trésorerie nette	3 662 092	2 454 892	3 363 763	4 848 688	5 280 384	5 483 515	8,4
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	35,3	23,6	31,8	45,0	47,9	50,4	

Source : compte de gestion

La commune dispose d'une trésorerie croissante sur la période (+ 8,4 % en variation annuelle moyenne). En 2021, elle couvre 50 jours de charges courantes.

En conclusion, les dépenses de fonctionnement sont élevées et dynamiques, la capacité d'autofinancement est faible et la dette est élevée.

3.2 La stratégie financière de la commune à clarifier

3.2.1 Une programmation pluriannuelle des investissements inaboutie

Jusqu'en 2021, la commune dispose de quelques programmations pluriannuelles des investissements (PPI) lacunaires. Le ROB 2020 indique que la commune a engagé un important effort d'entretien du patrimoine communal en 2020, dont les principales dépenses étaient les suivantes :

- l'aménagement du parc urbain ruban vert, qui était le projet prioritaire,
- le déploiement de la vidéoprotection,
- la construction d'un espace jeunesse,
- l'aménagement du centre social.

En réponse aux observations provisoires, la commune indique que les ROB postérieurs montrent que la stratégie d'investissements repose sur trois axes majeurs :

- les aménagements extérieurs et d'espaces de loisirs et végétalisés,
- les travaux dans les bâtiments publics notamment en économie d'énergie et en sobriété énergétique,
- des travaux sur les grands équipements : deux équipements sportifs regroupés dans le projet de Cite Sportive et la réhabilitation d'une école maternelle avec un projet de reconstruction d'une école primaire.

²⁸ La « Charte Gissler » de 2009, du nom du haut fonctionnaire chargé d'un travail de médiation entre banques et collectivités, a permis de classer les types de contrats d'emprunt souscrits en fonction du risque. Ce risque est évalué par une lettre (entre A et E) s'agissant du type de taux et d'un nombre (entre 1 et 5) pour évaluer l'indice sous-jacents. Ainsi, un emprunt A1 est peu risqué tandis qu'un emprunt E5 est très risqué.

Or les ROB sont imprécis sur le financement des opérations.

Par ailleurs, la commune a mis en place un PPI sur la période 2021-2026. Ce PPI montre une amélioration bien que des marges de progression existent. Le PPI devra :

- définir un ordre de priorité des projets, afin éventuellement d'écarter les moins urgents, dans l'hypothèse où leur financement serait compromis ;
- être actualisé régulièrement.

Enfin, la commune indique avoir mis en place un PPI 2022-2030 lors du vote de la loi de finances 2023 mais ce dernier n'a pas été transmis à la chambre.

3.2.2 La situation financière de la commune nécessite une stratégie financière alliant maîtrise des dépenses et dynamisation des recettes

La commune gagnerait à engager sans tarder une réflexion visant à réduire notamment ses frais généraux, ses dépenses de personnel, et plus généralement, les dépenses ne présentant aucun caractère obligatoire.

En matière de recettes de fonctionnement, elle a décidé lors de l'examen du budget pour 2023 d'augmenter les taux de la fiscalité locale, alors que ces derniers n'avaient pas évolué depuis 2008²⁹. Sa situation financière pourrait l'inciter à réévaluer les redevances de service public ou d'occupation du domaine.

Cela lui permettrait de redresser davantage sa CAF et de disposer de marges de manœuvre supplémentaires pour financer ses investissements.

S'agissant de la section d'investissement, la chambre l'invite à améliorer le PPI.

Enfin, la commune ne devra pas s'interdire d'envisager la cession d'actifs, afin de limiter le recours à l'emprunt dans un contexte d'augmentation des taux d'intérêt.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique que, ces dernières années, son épargne brute se situait effectivement à un niveau relativement bas. Elle explique cette situation par les éléments suivants : l'impact de la crise sanitaire (avec un coût de 1,6 M€ en 2020 et de 0,7 M€ en 2021), l'impact de mesures extérieures (prélèvement relatif aux amendes de police, hausse de la participation au contingent incendie), l'absence de prise en compte d'un montant élevé de reprise des résultats en recettes de fonctionnement (3,5 M€ en 2021, par exemple) dans le calcul de l'épargne brute, puisqu'utilisé pour financer des dépenses exceptionnelles et la forte baisse des dotations dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques et au mécanisme d'écrêtement. Enfin, s'ajoute la stabilité des taux de fiscalité depuis 2008.

Recommandation performance 1 : Clarifier la stratégie financière afin d'accroître la capacité d'autofinancement.

3.3 Transferts de compétences auprès de l'établissement public territorial

La commune du Kremlin-Bicêtre était intégrée à la communauté d'agglomération de Val-de-Bièvre (CAVB) depuis le 1^{er} janvier 2000. Cette dernière constituait l'une des premières communautés d'agglomération de France. La CAVB a été intégrée à l'EPT GOSB (EPT 12) le 1^{er} janvier 2016.

²⁹ La stratégie fiscale de la commune du mandat municipal est de maintenir la stabilité des taux d'impôts locaux qui sont les mêmes pour la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière depuis 2008 selon la proposition 107 du programme.

La CAVB percevait les produits de la fiscalité économique (CFE³⁰, CVAE³¹, IFER³² et Tascom³³), et disposait d'une fiscalité additionnelle lui faisant percevoir une partie de la fiscalité sur les ménages (TH, et TFB³⁴ et TFNB³⁵). La CAVB versait aux communes, avant 2016, l'attribution de compensation (AC), obligatoirement. Cette AC correspond à la différence entre des produits (fiscalité économique et la dotation compensation part salaire) et des charges (relatives aux compétences progressivement transférées à l'EPT). Les produits ont vocation à compenser les compétences, et par conséquent, les charges transférées.

Depuis 2016, la CFE est perçue par l'EPT et le reste des impôts économiques (CVAE, l'IFER et la Tascom) est perçu par la MGP. La commune a récupéré la part de TH et de TFB et TFNB perçue antérieurement par la CAVB.

Elle perçoit une AC de la MGP, et verse le FCCT³⁶.

Tableau n° 16 : Relations financières entre la commune, la MGP l'EPT GOSB

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Attribution de compensation lors de la création de la MGP (C/7321 en 2016 et C/73211 après)	6 870 776	6 870 776	6 870 776	6 867 569	6 867 569	6 867 569	41 215 035
FCCT (C/65541)	6 389 817	6 406 002	6 519 155	6 609 603	6 713 589	6 745 856	39 387 229

Source : comptes de gestion (sauf 2019, correction suite à une erreur d'imputation en 2019 de 3207 euros au compte FCCT alors qu'il s'agit d'une reprise d'AC suite à un trop perçu en 2018)

Le FCCT est composé :

- de la fraction de la fiscalité directe locale correspondant aux anciens taux intercommunaux ;
- de la dotation relative à la compensation « part salaires » de l'ancienne taxe professionnelle (DCPS) ;
- des charges afférentes aux nouvelles compétences transférées à l'EPT. Ces charges évoluent, ce qui explique l'évolution du FCCT.

Le montant du FCCT 2016 est composé de la fiscalité sur les ménages (produit fiscal de 2015 actualisé selon l'évolution des valeurs locatives) de 4 046 330 €, et de la dotation compensation part salaire de 2 343 487 € (ce montant est figé dans le temps). En 2021, le FCCT est composé de l'actualisation du montant du produit fiscal de 2015 de 4 260 041 €, d'un abondement voirie de 35 081 €, des montants pour les compétences développement économique de 65 351 €, du plan local d'urbanisme de 35 111 €, et du montant lié à la participation à la hausse du fonds de péréquation intercommunales et communales pour l'EPT de 6 785 €. Ces montants traduisent une évolution limitée des transferts de compétences à l'EPT.

³⁰ Cotisation foncière des entreprises.

³¹ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

³² Imposition(s) forfaitaire(s) sur les entreprises de réseaux.

³³ Taxe additionnelle sur les surfaces commerciales.

³⁴ Taxe foncière bâti.

³⁵ Taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.

³⁶ Fonds de compensation des charges territoriales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune est fragile. La commune ne dégage aucune ressource de sa section de fonctionnement pour financer ses investissements. Si l'endettement de la commune en 2018 et 2019 restait à un niveau de vigilance, sans atteindre un seuil d'alerte, les années 2020 et 2021 sont marquées par une capacité de désendettement très dégradée, atteignant 15 années de CAF brute en 2021, au-delà du seuil d'alerte de 12 ans.

La situation financière de la commune nécessite de consolider sur plusieurs exercices la stratégie permettant d'accroître la CAF et de réduire le poids de la dette. Elle devra viser à maîtriser les dépenses et dynamiser les recettes, à défaut de quoi les investissements ne pourront plus être financés.

La commune a entamé cette démarche en augmentant ses taux de fiscalité en 2023 et en s'engageant à contenir ses dépenses de fonctionnement.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'organisation de la direction des ressources humaines

La direction des ressources humaines (DRH) compte quatre pôles : études et prospective ressources humaines (RH), suivi budgétaire ; recrutement formation ; gestion des ressources humaines ; prévention et dialogue social. Elle comprend 16 postes, pour des charges de personnel (nettes des remboursements pour mises à disposition) de 23,2 M€ en 2021. À ce jour, 4 postes sont vacants, dont 3 au pôle gestion RH et 1 poste de psychologue du travail.

Le pôle études et prospectives RH, suivi budgétaire est composé d'un agent de catégorie A qui réalise les études préalables à la mise en place de nouveaux modes de fonctionnements et d'organisation. Il est également chargé de préparer et suivre le budget RH.

Le pôle recrutement et formation est composé de quatre agents : la responsable, deux chargés de recrutement et un chargé de développement RH, apprenti, qui prépare l'évaluation, facilite l'accueil des nouveaux, et fait la liaison entre les fonctions de recrutement et de paye.

Le pôle gestion des ressources humaine compte quatre agents (sur sept postes) : trois gestionnaires chargés de la carrière et la paye, et un gestionnaire retraite. Le poste du responsable du pôle est vacant.

Le pôle prévention et dialogue social est composé de trois agents : le responsable, un conseiller en prévention des risques psycho-sociaux et un médecin de médecine professionnelle et préventive. Le poste de psychologue du travail est vacant. La mission du pôle est l'accompagnement individuel des agents en matière de santé et de prévention.

Le poste de DRH est resté à pourvoir entre le 1^{er} avril 2021 et le 2 mai 2022. Un contractuel a toutefois occupé les fonctions jusqu'en février 2022, mais sans permettre à la commune d'établir un projet stratégique d'ampleur depuis l'arrivée de la nouvelle municipalité. Entre 2016 et avril 2021, la fonction de DRH n'existait pas. Le pôle RH disposait d'un chef de pôle et était rattaché à la direction des ressources comprenant les pôles relation citoyen, finances, marchés publics, service informatique, affaires générales, et secrétariat général.

Au cours du contrôle, la commune a informé la chambre de la vacance du poste de DRH à compter d'octobre 2022.

4.2 L'effectif de la commune en légère baisse

Les données relatives à l'effectif des agents communaux ont été transmises par la commune. Elles comprennent les agents du centre communal d'action sociale (CCAS) qui sont recrutés et rémunérés par la commune. Aucune convention n'a été signée entre la commune et cet établissement public. La situation devra être régularisée. En 2021, le CCAS compte 19 agents, dont 16 au 31 décembre 2021.

Les transferts de compétence vers l'EPT en matière d'eau et assainissement et de gestion des déchets et assimilés n'ont pas fait l'objet de transfert d'agents. La commune a cependant signé deux conventions de mise à disposition de personnel de l'EPT vers la commune pour les fonctions d'assistant social pour le personnel et de psychologue. La convention de mise à disposition d'un assistant social porte sur deux demi-journées hebdomadaires et est renouvelée depuis janvier 2018. La dernière convention court du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2021. La convention de mise à disposition d'un psychologue n'a en revanche pas été renouvelée depuis le 31 décembre 2018.

La commune n'a pas été en mesure de fournir à la chambre des informations claires sur l'effectif de ses agents. Elle a indiqué que les chiffres de l'annexe sur l'état du personnel du CA sont en ETP, alors que cet état doit être renseigné en équivalent temps plein travaillé (ETPT). La commune précise qu'elle n'est pas en mesure d'effectuer la complétion en ETPT.

Tableau n° 17 : Évolution de l'effectif en ETP annuels

ETP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016/2021 (en %)
Titulaires ou stagiaires	448	383	413	432	420	418	- 7
Contractuels	81	157	157	91	92	112	52
Assistantes Maternelles	17	18	18	12	13	11	- 35
Collaborateur de cabinet	0	0	0	1	1	0	N/A
Total emplois permanents et collaborateurs de cabinet	546	558	588	536	526	541	- 1

Source : comptes administratifs

Le CA indique que l'effectif en ETP globaux a connu une légère baisse sur la période 2016-2021 de près de 1 %, passant de 546 à 541 agents. Une augmentation est constatée entre 2016 et 2018, puis une baisse entre 2019 et 2020.

Le recours aux contractuels pour les emplois permanents a fortement augmenté (+ 52 %), alors que le nombre des titulaires s'est légèrement infléchi (- 7 %).

Tableau n° 18 : Évolution de la répartition de l'effectif en équivalent temps plein (ETP) annuels sur les emplois permanents (hors emplois aidés) par catégorie

ETP / catégorie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016/2021 (en %)
A	33	31	35	41	44	48	45
B	87	87	84	78	81	65	- 25
C	426	440	441	417	401	415	- 3
Total emplois permanents et collaborateur de cabinet	546	558	560	536	526	528	- 3

Source : comptes administratifs

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune n'a pas été en mesure d'expliquer l'écart entre l'effectif en ETP sur les emplois permanents et le détail de la répartition de ces effectifs par catégorie pour les années 2018 et 2021. Cet écart n'a toutefois pas d'incidence notable sur les tendances. L'évolution de la répartition de l'effectif en ETP annuels sur les emplois permanents (hors emplois aidés) se traduit par un accroissement important des agents de catégorie A sur la période 2016-2021. Au même moment, le nombre d'agents de catégorie B a baissé de 25 %, et de catégorie C, a légèrement baissé. La commune dispose d'une proportion d'agents de catégorie A de près de 8,4 % en 2020, soit un niveau plus faible que dans les communes ayant un nombre d'agent comparable en Île-de-France (11,4%)³⁷.

Le taux d'administration est le nombre de fonctionnaires pour 1 000 habitants. En 2020, il est de 21 ETP pour 1 000 habitants, contre une moyenne de 19 dans les communes de la même strate³⁸. La commune est bien dotée en agents. Il faut toutefois noter qu'elle se situe en bas de la strate et qu'elle compte beaucoup de services gérés en régie.

Elle précise que deux phénomènes expliquent la hausse du nombre d'agents de catégorie A :

- la nécessité de monter en compétences et la recherche de profils d'encadrants, d'experts ou d'agents expérimentés pour remplacer les agents partis concernant les filières administrative, culturelle, police et médico-sociale ;
- la réforme statutaire du 1^{er} février 2019, faisant basculer les cadres d'emplois d'éducateurs de jeunes enfants et d'assistants socio-éducatifs de la catégorie B vers la catégorie A (filiale sociale). Neuf agents municipaux ont été concernés par cette réforme.

4.3 Les charges de personnel sont en augmentation

Les charges de personnel représentent classiquement le principal poste de dépenses de fonctionnement de la commune. Leur part dans les charges de gestion est croissante au cours de la période 2016-2021 (entre 59 % et 61 %), et à un niveau plutôt élevé (supérieur à 55 %).

Tableau n° 19 : Évolution des charges de personnel

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (en %)
Rémunérations du personnel	15 028 197	15 784 231	16 245 964	16 379 473	16 801 452	16 502 458	1,9
+ Charges sociales	6 256 278	6 585 952	6 051 560	5 935 499	5 998 602	6 018 019	- 0,8
+ Impôts et taxes sur rémunérations	490 900	531 549	561 855	609 128	606 847	656 134	6,0
+ Autres charges de personnel	905	1441,22	1091,45	702,63	502,24	631	- 7,0
"=" Charges de personnel interne	21 776 281	22 903 174	22 860 470	22 924 802	23 407 404	23 177 242	1,3
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	28,73	28,76	26,47	25,89	25,63	25,97	- 2,0
+ Charges de personnel externe	23 372	66 597	152 490	125 311	105 093	76 339	26,7
"=" Charges totales de personnel	21 799 653	22 969 771	23 012 960	23 050 113	23 512 496	23 253 581	1,3
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	0	0	0	0	
"=" Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	21 799 653	22 969 771	23 012 960	23 050 113	23 512 496	23 253 581	1,3
<i>en % des produits de gestion</i>	52,8	55,8	55,8	54,0	55,8	55,8	
<i>en % des charges de gestion</i>	59	61	61	60	59	59	

Source : Anafi d'après les comptes de gestion et comptes administratifs

³⁷ Bilan social du CIG de 2020 p.14.

³⁸ Les collectivités territoriales en chiffre 2021, direction générale des collectivités locales (p. 13), La strate comprise entre 20 000 et 49 999 habitants (la commune de Kremlin-Bicêtre avec 24 850 habitants est à l'extrémité basse de la strate).

Les charges de personnel nettes des remboursements pour mises à disposition (MAD) ont connu une variation annuelle moyenne de 1,3 % entre 2016 et 2021. La plus forte variation annuelle intervient entre 2016 et 2018 (3 %). L'évolution se stabilise entre 2018 et 2020 avec une variation annuelle de 1 %. Les effectifs étant à la baisse entre 2016 et 2021, cela entraîne une augmentation du coût moyen par agent de 9,3 % sur la période passant ainsi de 39 926 € à 43 628 €. L'année 2021 montre une très légère baisse des charges de personnel.

Tableau n° 20 : Évolution de l'effectif

En ETPT	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectif au CA (Budgétaire) prévu	620	634	646	649	664	602
Effectif au CA (ETPT) pourvu	546	558	560	536	526	541
% effectif pourvu / prévu	88	88	87	83	79	90

Source : comptes administratifs

L'effectif pourvu reste stable sur la période 2016-2021 (- 5). Une hausse est constatée sur la période 2016-2018 (+ 3 %), avant d'entamer une baisse importante jusqu'en 2020 (- 6 %). La part de l'effectif pourvu sur l'effectif prévu est élevée (de 79 % à 90 %). L'année 2020 a connu une hausse de l'effectif prévu plus importante que les autres années, mais les recrutements n'ont pas suivi les prévisions. L'effectif prévu est ajusté en 2021 pour intégrer cette baisse.

Néanmoins, en 2021, les charges totales de personnel représentent 935 € par habitant contre une moyenne de 946 € dans les communes de la même strate³⁹ du Val-de-Marne et de 760 € pour les communes de la même strate d'Île-de-France.

Tableau n° 21 : Évolution de la rémunération du personnel

En euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (en %)
Rémunération principale	8 410 825	8 808 699	8 942 865	8 943 786	8 966 138	8 722 956	0,7
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2 022 838	2 158 730	2 304 992	2 375 777	2 618 324	2 477 426	4,1
+ Autres indemnités	474 767	492 119	577 762	487 937	488 775	500 545	1,1
"=" Rémunérations du personnel titulaire (a)	10 908 430	11 459 547	11 825 619	11 807 500	12 073 236	11 700 926	1,4
<i>en % des rémunérations du personnel (hors atténuation de charges)</i>	<i>71,7</i>	<i>71,7</i>	<i>72,3</i>	<i>71,6</i>	<i>71,8</i>	<i>70,3</i>	<i>- 0,4</i>
Rémunération et indemnités (dont HS)	4 175 605	4 426 909	4 513 862	4 679 960	4 745 809	4 931 316	3,4
"+" Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	
"+" Indemnités de préavis et de licenciement	0	0	0	0	0	0	
"=" Rémunérations du personnel non titulaire (b)	4 175 605	4 426 909	4 513 862	4 679 960	4 745 809	4 931 316	3,4
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>27,5</i>	<i>27,7</i>	<i>27,6</i>	<i>28,4</i>	<i>28,2</i>	<i>29,6</i>	<i>1,5</i>
Autres rémunérations (c)	122 106	100 080	19 380	0	0	23 247	- 28,2
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	15 206 141	15 986 536	16 358 861	16 487 460	16 819 045	16 655 490	1,8
- Atténuations de charges	177 944	202 305	112 897	107 987	17 593	153 032	- 3,0
"=" Rémunérations du personnel	15 028 197	15 784 231	16 245 964	16 379 473	16 801 452	16 502 458	1,9

Source : Anafi

³⁹ Strate comprise entre 20 000 et 49 999 habitants (la commune du Kremlin-Bicêtre avec 24 971 habitants est en bas de la strate).

La rémunération du personnel a augmenté de + 9,5 % de 2016 à 2021, passant de 15 à 16,5 M€. L'augmentation de la rémunération des agents non titulaires (+ 18,1 %) est plus forte que celle des titulaires (+ 7,26 %). La commune explique cette différence par le recours accru au recrutement d'agents contractuels, autorisé par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, permettant une réévaluation plus régulière des contractuels. La commune explique également cette augmentation par la crise sanitaire : le personnel contractuel de santé a été recruté pour les centres de vaccination (5 agents) et la commune a choisi de compenser la différence de rémunération entre les infirmiers diplômés d'État salariés et libéraux (15 agents).

La rémunération du personnel a augmenté en moyenne de + 1,9 % par an. Elle représente en moyenne 71 % des charges de personnel nettes du remboursement pour mise à disposition.

4.3.1 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

La commune ne s'est pas dotée d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Elle indique, toutefois, qu'un travail a d'ores et déjà été réalisé sur les organigrammes et les fiches de poste. De même, un suivi est assuré des départs en retraite pour les années à venir. Des actions ont également été engagées en matière de maintien dans l'emploi (notamment, la mise en œuvre de la période préparatoire au reclassement, période de transition professionnelle permettant de former un agent pour exercer de nouvelles fonctions compatibles avec l'état de santé), et l'exploitation des CREP⁴⁰ par la DRH permet d'accompagner les agents en matière de formation et de mobilité interne notamment. La commune indique que la mise à jour régulière du tableau des effectifs se poursuit. La chambre lui recommande toutefois de mettre en place une GPEEC effective.

La commune informe des vacances de postes par courriel et sur l'intranet.

Elle dispose de plans de formation présentés aux comités techniques. Les besoins sont recensés lors des entretiens professionnels.

Sa politique de formation comporte plusieurs axes prioritaires :

- les formations liées à l'hygiène et à la sécurité ;
- les formations d'accompagnement au changement ;
- la préparation aux concours et examens ou l'utilisation du compte personnel de formation pour lequel elle a établi des critères.

Deux nouveaux axes sont prévus pour les années à venir : la laïcité, à la suite de la mise en place d'un référent laïcité, et la formation et l'accompagnement des managers.

Le service formation traite également les besoins spécifiques des agents et services.

La commune favorise le suivi des formations proposées par le CNFPT⁴¹, et facilite l'accès à la formation à un maximum d'agents.

Elle a élaboré un règlement de formation, en cours de mise à jour et non encore validé en comité technique. Il convient de le faire valider au plus vite.

Dans une optique de GPEEC, la commune a engagé un travail sur le développement des rubriques des fiches de poste. Elle souhaite y intégrer la question de la pénibilité au travail et celle relative aux compétences transférables, pour faciliter la mobilité et le maintien en emploi.

⁴⁰ Comptes rendus d'entretien professionnel.

⁴¹ Centre national de la fonction publique territoriale.

4.3.2 La gestion des carrières : avancement de grade et d'échelon

Les agents titulaires de la fonction publique territoriale peuvent prétendre à trois types d'avancement : l'avancement d'échelon, de grade, et la promotion interne⁴².

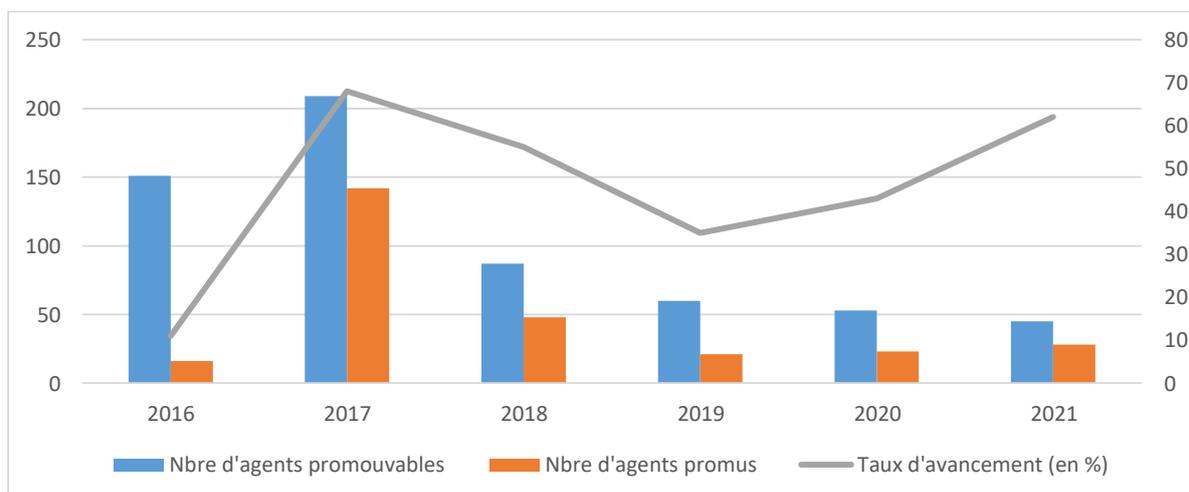
Les avancements de la commune sont soumis à la commission administrative paritaire du centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne.

La commune propose un livret d'accueil aux nouveaux arrivants. Ce document gagnerait à présenter également les modalités d'avancement et de promotion interne.

La commune dispose de critères pour gérer les avancements. Elle devrait disposer de lignes directrices de gestion pour les avancements de grade avant la fin de l'année 2022.

La variation d'agents promouvables sur les avancements de grade (hausse en 2017 et diminution en 2018) s'explique par les évolutions statutaires ayant assoupli les conditions d'avancement de grade pour la majeure partie des agents de catégorie C⁴³.

Graphique n° 1 : Avancements de grade entre 2016 et 2021



Source : commune

Aucune délibération ne fixe les critères de la promotion interne, permettant l'accès au cadre d'emploi supérieur. Le CIG mutualise les propositions des collectivités et dispose de critères.

4.3.3 La politique de recrutement

La politique de recrutement n'a pas fait l'objet de délibération sur le recrutement, mais ce sujet est abordé ROB et lors du vote du BP. La commune indique, par ailleurs, qu'un travail est en cours sur l'élaboration de lignes directrices de gestion en matière de stratégie pluriannuelle de pilotage des RH. Ces lignes directrices de gestion devaient être adoptées le 1^{er} janvier 2021⁴⁴. Le document cadre n'a pas été élaboré en raison du contexte sanitaire et du retard pris dans le traitement de certains dossiers de gestion antérieure à la période de gestion de l'actuel ordonnateur. Ce document sera construit dans le cadre du dialogue social avec les représentants du personnel nouvellement élus au sein des instances paritaires (comité social territorial) installé depuis le 11 janvier 2023, et adopté au cours de l'année 2023.

⁴² La promotion interne concerne les changements de cadre d'emploi, les avancements d'échelon et de grade portant sur une progression à l'intérieur d'un même cadre d'emploi.

⁴³ Le décret n° 2017-715 du 2 mai 2017 modifie le décret n° 2016-596 du 12 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale et supprime la proportion des avancements du grade C1 au grade C2 entre la réussite à un examen professionnel et l'avancement au choix.

⁴⁴ Article 94 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion.

En effet, en 2021 un travail important a été mené pour régulariser certaines situations statutaires en promouvant des agents qui ne l'avaient pas été, en dé-précarisant d'autres et en les positionnant sur des emplois permanents de manière pérenne.

La commune dispose d'une procédure interne détaillant les étapes du recrutement.

Recommandation régularité 3 : Adopter, sans tarder, les lignes directrices de gestion (article L. 413-3 du code général de la fonction publique).

4.3.4 L'évaluation des agents

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique permet à l'autorité territoriale de remplacer la notation par un entretien professionnel. La commune a mis en place un entretien d'évaluation en 2015⁴⁵. Le compte rendu professionnel n'est pas dématérialisé.

La commune réalise des entretiens pour les agents titulaires et contractuels sur poste permanent.

L'entretien fait l'objet d'un compte rendu comprenant notamment une comparaison entre les objectifs et les résultats, et une partie prospective sur les objectifs de l'année suivante. Le compte rendu comporte une appréciation globale.

4.4 Le temps de travail

4.4.1 La mise en conformité inaboutie de la durée annuelle du temps de travail

Le temps de travail dans la fonction publique est fixé à 1 607 heures⁴⁶, auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Par exception⁴⁷, les régimes de travail mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant.

Sur la période contrôlée, la commune applique un temps de travail hebdomadaire de 37 heures 30 pour les agents de catégories B et C, et 39 heures 30 pour ceux de catégorie A.

Le nombre de jours total de congés est de 48,5. Le règlement intérieur des congés, qui fait référence à une note de service du 11 janvier 2011 relative à l'organisation du temps de travail, précise que le régime des congés comprend les jours suivants : 25 jours de congés annuels, 14,5 jours de réduction du temps de travail (RTT), 3 jours du maire et 6 jours dits volants.

⁴⁵ Article 75 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴⁶ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique de l'État (FPE), rendu applicable aux agents territoriaux par le décret du 12 juillet 2001.

⁴⁷ 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.

Tableau n° 22 : Congés et durée hebdomadaire du travail

	Calcul CRC en fonction des données transmises par la commune pour 2021
Nombre d'agents en ETP moyen sur l'année 2021 (titulaires, contractuels, assistantes maternelles et emplois aidés)	529 EPT
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	37 H 30
Jours ouvrés annuels 2021 = 365 (les jours calendaires) - 104 (les samedis et dimanches) - 7 (jours fériés)	254 j
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité (nb légal : 25 jours = 5 semaines fois 5 jours + 14,5 RTT+ 3 jours du maire au choix + 6 jours volants)	48,5 j
Décompte annuel (Nombre de jours travaillés dans la collectivité)	205,5 j
Temps de travail annuel effectif en heures (205,5*7,5 sachants que 7,5 correspond à 7h30)	1 541,25 h
Durée légale du travail annuel en heures	1 607 h
Différence entre temps de travail légal et temps de travail effectif	65,75 h
Volume d'heures perdues (heures non travaillées par rapport au temps de travail légal par année pour l'ensemble des agents) = 529*65,75	34 781,75 h
Sureffectif théorique (ETP nécessaires pour combler les heures non travaillées par rapport au temps de travail légal par année pour l'ensemble des agents) = 529*65,75/1607	21,6 ETP
Charges de personnels en 2021 (nettes des remboursements pour MAD)	23 253 582 €
Coût moyen d'un EPT	43 958 €
Surcoût budgétaire	949 493 €

Source : chambre régionale des comptes (CRC) à partir des données transmises par la commune pour 2020

En tenant compte de ces 48,5 jours de congés, le temps de travail annualisé de la commune représentait 1 541,25 heures en 2021, soit 65,75 heures de moins que la durée légale. Compte-tenu de l'effectif de la commune, cet écart représente un déficit de 34 781,75 heures en 2021, soit l'équivalent de 21,6 ETP, et donc un surcoût de 949 493 €⁴⁸.

Le temps de travail est inférieur aux moyennes relevées par M. Laurent⁴⁹ (1 578 heures) et la Cour des comptes⁵⁰ (1 562 heures).

Toutefois, la délibération du 30 juin 2022 concernant l'organisation du temps de travail relatif au passage aux 1 607 heures, a posé le principe d'une mise en conformité le 1^{er} janvier 2023, date à compter de laquelle entrera en vigueur un nouveau règlement intérieur précisant les modalités horaires par service et les pratiques de gestion du temps de travail.

La délibération conserve la durée hebdomadaire de travail pour les différentes catégories de personnel. Elle évoque également des journées de sujétion accordées en fonction de la nature des missions effectuées et des cycles de travail. Ces dernières constituent une dérogation à la durée légale du temps de travail. Ces journées de sujétion sont accordées sur la base juridique de l'article 2 du décret n° 2001-623 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 juillet 1984 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique. Les motifs de ces journées sont conformes au texte. Le nombre de journées accordées est raisonnable⁵¹ : une journée aux agents du service des sports, du service entretien-office et affectés à l'espace A. Maigné, en raison de l'amplitude horaire importante (prise de service avant 7 heures et fin de service après 20 heures) ; quatre journées aux agents du centre de supervision urbaine, du fait de cycles de travail différents (3X8 7j/7).

Le règlement intérieur devant entrer en vigueur en janvier 2023 n'a à ce jour pas encore été adopté. Aucune garantie n'existe sur le fait que les journées accordées par le maire et les jours dits volants seront abandonnés.

⁴⁸ Une estimation du coût par ETP est obtenue en divisant les charges de personnel (23,25 M€) par le nombre d'ETP en 2021 (529 ETP), soit 40,95 k€/ETP.

⁴⁹ Philippe Laurent, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, 26 mai 2016.

⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, 11 octobre 2016. La moyenne repose sur un échantillon de 103 collectivités territoriales.

⁵¹ Question écrite Sénat du 16 décembre 2021.

La commune dispose d'un système de contrôle automatisé (Efficient de la société Kronos) depuis la mise en place du protocole aménagement de la réduction du temps de travail), depuis 2009. Les agents badgent aux pointeuses situées sur les sites de la commune. Tous les agents badgent (y compris ceux de la voirie et de la régie), exceptés les agents de catégorie A et les vacataires. La commune indique que le logiciel ne répondant pas aux besoins de la DRH, il est envisagé d'en changer prochainement. Elle souligne des points négatifs, dont l'impossibilité d'obtenir des extractions rapides et directes des données sur le temps de travail, l'absence d'alerte de demande de congés, l'impossibilité pour les responsables de demander l'octroi d'heures supplémentaires, et la non prise en compte des CET⁵².

Recommandation régularité 4 : Adopter, en 2023, un règlement intérieur sur le temps de travail.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique que le règlement intérieur sur le temps de travail sera adopté au cours de l'année 2023 postérieurement aux élections professionnelles au comité social territorial.

4.4.2 Des autorisations spéciales d'absence généreuses

Indépendamment des congés annuels, la loi du 26 janvier 1984⁵³ prévoit l'octroi d'autorisations spéciales d'absence (ASA), sans en fixer la durée. Le décret d'application n'ayant jamais été pris, celles-ci doivent donc être déterminées localement. Elles ne peuvent pas être décomptées sur les congés annuels ni sur aucun autre congé prévu par la loi. En pratique, ces autorisations participent aussi à l'abaissement de la durée annuelle effective du travail.

Le dernier régime communal des ASA est régi par une note d'organisation du 3 mars 1999 faisant référence à la délibération du conseil municipal de juin 1997, qui apparaît favorable aux agents au regard du régime appliqué dans la fonction publique de l'État. Or, conformément au principe de parité posé à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail, les collectivités territoriales peuvent se référer aux ASA susceptibles d'être accordées aux agents de l'État. Quelques divergences apparaissent par rapport à ces dernières.

Les médailles d'honneur donnent lieu à des jours de congés selon le barème suivant :

- médaille d'argent (20 ans de service) : 9 jours,
- médaille de vermeil (30 ans de service) : 20 jours,
- médaille d'or (35 ans de service) : 30 jours.

Ces jours de congés sont à prendre dans les deux ans suivant la remise de la médaille.

La commune n'a pas communiqué les informations permettant d'apprécier les raisons pour lesquelles des ASA ont été octroyées durant la période. Notamment, le nombre de jours accordés pour garde d'enfant malade, pour événement familial ou lié au droit syndical. La chambre n'est donc pas en mesure d'évaluer la représentativité en équivalent temps plein ni même la tendance.

Il convient tout d'abord de mettre à jour la note d'organisation du 3 mars 1999, afin qu'elle soit conforme au régime des ASA des fonctionnaires de l'État, et ensuite d'harmoniser le contenu du livret d'accueil du personnel communal. L'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique introduit à l'article 21 de la loi de 1983 un principe général selon lequel les fonctionnaires en activité bénéficient d'ASA liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Précisée par un décret en cours de rédaction, cette disposition vise à harmoniser le régime des ASA entre les trois fonctions publiques.

⁵² Compte épargne temps.

⁵³ Article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La chambre invite la commune à mettre à jour l'arrêté municipal relatif aux ASA dès la publication du décret précité.

4.4.3 Un nombre important d'heures supplémentaires, dont le contrôle est à améliorer, reposant sur une base juridique irrégulière

Les dispositions relatives aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) sont énoncées dans le décret du 14 janvier 2002⁵⁴.

Le conseil municipal a voté la délibération relative au régime indemnitaire, en matière d'IHTS, le 18 décembre 2002.

Un avenant à cette délibération est voté au conseil municipal du 31 mai 2007. Il adopte l'extension des IHTS aux agents de catégorie B dont la rémunération est supérieure à celle correspondant à l'indice brut 380 et modifie la liste des cadres d'emploi pour lesquels les IHTS peuvent être versées, en y incluant les éducateurs de jeunes enfants.

Ces délibérations ne définissent toutefois pas les missions impliquant la réalisation d'heures supplémentaires (HS) et ne fixent pas la liste des emplois y ouvrant droit. Or, selon l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, « l'organe délibérant fixe ainsi notamment la liste des emplois ouvrant droit aux IHTS, qui sont versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence ».

Les délibérations de la commune sont par conséquent irrégulières, puisqu'elles se réfèrent à une liste de cadres d'emploi et non à une liste d'emplois ouvrant droit à l'IHTS.

L'accord-cadre organisant les modalités de l'aménagement et de la réduction du temps de travail indique l'objectif de limiter l'usage des HS. Le principe est le recours au repos compensateur, le paiement des HS étant « l'exception » (repas des retraités, élections, etc.).

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 mentionne la limite des 25 HS mensuelles⁵⁵. L'article 6 du décret précise que des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées à la limite de 25 heures, à titre exceptionnel, après consultation du comité technique, pour certaines fonctions. La commune n'a pas établi de dérogations au contingent mensuel des 25 heures.

Néanmoins, les données des fiches de paye indiquent que des agents arrivent parfois à 50 HS sur 1 mois, bien que ce phénomène ne se reproduise pas sur plusieurs mois. Il apparaît également que certains agents perçoivent des IHTS de manière forfaitaire avec 25 heures systématiques chaque mois. En 2020, 8 agents sur les 24 agents percevant le plus d'IHTS (200 heures et plus par an) dépassent le seuil de 250 heures annuelles.

Le décret précité précise que « le versement des IHTS à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les HS qu'ils auront accomplies », à l'exception des agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à 10⁵⁶. Ainsi, les HS des agents travaillant hors de leurs locaux ou sur ce type de sites (régies techniques, crèches, centres de loisirs, installations sportives) sont contrôlées par leur N + 1 qui les déclare en fin de mois en justifiant les motifs de réalisation.

⁵⁴ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Ce décret a depuis été modifié par les décrets n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 et n° 2008-199 du 27 février 2008.

⁵⁵ Le contingent mensuel par agent est fixé à 25 heures, à l'exception des cas suivants : lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée ; à titre permanent, pour certaines fonctions après avis du comité technique paritaire.

⁵⁶ Le décret prévoit des exceptions pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, pour lesquels un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

Par ailleurs, la commune précise que pour les agents soumis à contrôle automatisé, le suivi porte sur les HS payées et les heures réalisées. En revanche, pour les agents non soumis au contrôle automatisé, seules les heures rémunérées font l'objet d'un suivi (et non les HS réalisées). Le ratio rapportant les heures payées à l'ensemble des heures réalisées ne peut pas être analysé.

Tableau n° 23 : Évolution des HS payées

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016/2021 (en %)
Nombre d'HS payées	17 212	17 697	15 596	19 443	18 276	18 335	7
Coût (en €)	308 937	333 869	288 028	373 533	379 399	386 987	25
Nombre d'agents concernés	232	244	188	229	204	219	- 6

Source : commune et bulletins de paie

Les HS ont augmenté de + 7 % entre 2016 et 2021. Leur montant a toutefois augmenté de + 25 %. Malgré une tendance à la baisse du nombre d'HS entre 2019 et 2021, le coût est en augmentation sur la même période. Par ailleurs, le nombre d'agents concernés diminue de - 6 % sur la période 2016-2021.

En 2020, le montant des IHTS représente 1,6 % des charges de personnel nettes des remboursements pour MAD, sachant que, selon le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2020 relatif aux HS dans la fonction publique, le montant des IHTS représente, pour l'ensemble des collectivités territoriales, 0,7 % de la masse salariale chargée.

Selon les données issues des fiches de paye de l'année 2020, les HS sont concentrées plus particulièrement dans le centre de supervision urbaine, la police municipale et les équipes d'entretien des routes. Les services liés à l'évènementiel, le secrétariat du cabinet du maire et la tranquillité urbaine sont présentement ensuite le plus d'HS rémunérées pour les agents.

Tableau n° 24 : Services concentrant le plus d'HS

Année 2020	
Service	Nbre d'IHTS
Centre de Supervision Urbaine	2 200
Police Municipale	1 526
Équipe cantonnier 1	1 100
Équipe mécanisée 2	1 049,92
Fêtes et Manutention	798,5
Équipe mécanisée 1	771
Secrétariat Cabinet du Maire	700
Tranquillité Urbaine	531
Équipe cantonnier 2	525
Patrimoine	275
Équipe cantonnier 3	241
Garage	202
Unité d'entretien du Cimetière Communal du Parc	142,5
Communication	91,25
Sports	68
Régie Bâtiments	54
Jeunesse	43
Maison de la Citoyenneté et de la Vie Associative	31
Pôle jeux, bd, formation	29
Relation Citoyen	28,75
PIJ	28
Entretien Offices	27
Jardiniers Équipe Ville 2	26
Entretien Offices Divers	25,5
Jardiniers Équipe OPH	25
Maison de la jeunesse	25
Total général	10 563,42

Source : fiches de paye

La commune est invitée adopter une délibération et une procédure en matière d'IHTS conformes au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS. La commune s'est engagée à proposer une délibération précisant les emplois concernés par la réalisation d'heures supplémentaires. Elle précise que le nouveau logiciel de gestion du temps de travail, qui sera mis en service en 2023, permettra de procéder à un contrôle automatisé des demandes d'heures supplémentaires et d'assurer un suivi précis de ces dernières.

4.4.4 L'absentéisme des agents communaux

Selon l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, l'absentéisme caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradation des conditions de travail entendues au sens large (organisation du travail, qualité de relation d'emploi, etc.).

Les congés maladie constituent la part de l'absentéisme dont l'évolution peut être contenue. Ces congés regroupent les motifs d'absence pour raisons médicales qui se répartissent en six catégories : la maladie ordinaire, la longue maladie, le congé longue durée, la maladie grave (semblable au congé longue durée dans ses conditions d'attribution, mais ne concerne que les agents non titulaires), l'accident du travail et la maladie professionnelle.

Le taux d'absentéisme⁵⁷, qui exprime la part du temps de travail perdu en raison des absences des agents communaux a pu être établi à partir des données des rapports sur l'état de la collectivité 2017 et 2019 et du rapport social unique 2020. Il est de 15 % en 2020.

En réponse aux observations provisoires, La commune indique qu'elle va mener un travail permettant d'analyser les raisons de l'absentéisme afin de mener des actions de prévention appropriées.

Recommandation performance 2 : Analyser les causes de l'absentéisme.

4.5 La rémunération des agents

4.5.1 Les délibérations relatives au régime indemnitaire

4.5.1.1 Rappel de la réglementation

Dans la fonction publique territoriale, le régime indemnitaire est fixé, dans chaque collectivité, par l'organe délibérant, dans la limite des régimes dont bénéficient les différents services de l'État (article 88 loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Pour l'application de ce principe, le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 établit des équivalences entre grades de cadres d'emplois territoriaux et grades de corps de l'État.

L'assemblée délibérante n'est pas tenue d'instituer tous les avantages indemnitaires et de voter les crédits aux taux moyens ou maximaux autorisés par les textes. Elle n'est pas tenue non plus par le minimum prévu par les textes applicables à la fonction publique de l'État (FPE) et peut décider du rythme de versement des indemnités. Elle peut fixer les critères d'attribution et de modulation des indemnités (niveau de responsabilité, importance du poste occupé, manière de servir, etc.).

Conformément au principe de parité, cette marge de manœuvre communale ne doit pas amener les agents à se trouver dans une situation plus favorable que celle des agents de l'État. Les exceptions possibles à ce principe de parité concernent principalement :

- les agents de certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (FPT), comme les policiers municipaux ou les sapeurs-pompiers professionnels, qui bénéficient d'un régime indemnitaire spécifique, en l'absence de corps équivalents dans la FPE ;
- les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération qui peuvent être maintenus, en application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, lorsqu'ils ont été décidés par la collectivité avant l'entrée en vigueur de cette loi ;
- l'intéressement collectif, en application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, qui prévoit désormais que l'assemblée délibérante peut décider, après avis du comité technique, d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective. Les agents concernés par cette prime sont aussi bien les fonctionnaires que les agents non titulaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. La commune ne dispose pas de dispositif d'intéressement collectif.

⁵⁷ Le taux d'absentéisme rapporte le nombre de jours d'absence pour maladie (maladie ordinaire, maladie professionnelle, longue maladie / maladie de longue durée, accidents du travail) et maternité, paternité et adoption au nombre de jours ouvrés multiplié par l'effectif communal exprimé en équivalent temps plein.

4.5.1.2 Un régime indemnitaire complexe avant la mise en place tardive du Rifseep

4.5.1.2.1 Un dispositif complexe

Le régime indemnitaire au Kremlin-Bicêtre sur la période 2016 à 2021 est défini par plusieurs délibérations votées entre 1995 et 2010. Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) a été adopté par délibération du 28 juin 2021, qui a abrogé le précédent régime.

Il ressort des délibérations adoptées entre 1995 et 2010 que :

- les modalités de calcul des indemnités y étaient peu précises ;
- plusieurs délibérations modifient des régimes antérieurs, ce qui rendait complexe le suivi de l'évolution des différentes primes. Les régimes indemnitaires appliqués dans la commune ont fait l'objet de réévaluations successives.

Aussi, même si la commune n'était pas tenue d'établir un texte consolidé, il est regrettable qu'aucune délibération cadre refondant et consolidant les précédentes n'ait été votée. En effet, certaines délibérations ajoutaient des éléments aux précédents dispositifs, et cette sédimentation administrative difficilement lisible demeurait peu transparente à l'égard du conseil municipal et des agents et ne favorisait pas la performance de la gestion des services. La délibération relative au Rifseep corrige ce point en étayant la méthode de calcul des indemnités pour en faciliter le pilotage, l'intelligibilité et le contrôle.

4.5.1.2.2 La mise en place du Rifseep a permis de simplifier le régime indemnitaire

Depuis la parution du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié par le décret n° 2016-1916 du 27 décembre 2016, le Rifseep est applicable à certains cadres d'emplois de la FPE. Ce dernier, de portée très large, a vocation à s'appliquer à tous les agents, quels que soient leurs grades ou filières, et à remplacer toutes les primes et indemnités, sauf celles limitativement énumérées par l'arrêté du 27 août 2015.

Le Rifseep vise en premier lieu à simplifier le régime indemnitaire complexe au Kremlin-Bicêtre et à harmoniser le régime indemnitaire entre les fonctions similaires par groupe.

Les collectivités devaient mettre en œuvre le Rifseep à compter du 1^{er} juillet 2015, à l'exception des cadres d'emplois dont les corps de référence sont exclus du dispositif, mais qui feront l'objet d'un réexamen. Le passage au Rifseep des corps de la FPE pouvait s'étaler jusqu'au 1^{er} janvier 2020, aux termes du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié en dernier lieu par le décret n° 2018-1119 du 10 décembre 2018 et de l'arrêté du 27 décembre 2016, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 10 décembre 2018.

La commune n'a pas mis en place le Rifseep dans les délais impartis. L'application de ce régime intervenue à compter du 1^{er} septembre 2021 tient bien compte des évolutions relatives à la correspondance entre les corps de la FPE et les cadres d'emplois de la FPT⁵⁸. Le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 actualise les équivalences entre corps d'État et cadres d'emplois de la FPT et facilite la mise en place du Rifseep en permettant aux cadres d'emplois non encore éligibles au Rifseep de pouvoir en bénéficier.

⁵⁸ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale modifié par le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 actualisant les équivalences entre corps d'État et cadres d'emplois de la FPT.

4.5.2 Une prime annuelle irrégulière

L'ensemble des agents communaux bénéficient d'une prime annuelle (titulaires et non-titulaires, dont les collaborateurs de cabinet).

Selon les fiches de paye, en 2020, elle a été versée à 522 agents pour un montant moyen de 1 446,37 €. Au total, le coût hors charges de cette prime en 2020 est de près de 755 000 € sur les 23,5 M€ de rémunérations versées.

Cette prime relève des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 concernant l'attribution et la conservation des avantages collectivement acquis.

Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis, doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984, date de l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité. La jurisprudence considère qu'une collectivité doit être en mesure de prouver l'existence d'une délibération antérieure à 1984 instituant expressément un avantage collectivement acquis par les agents⁵⁹. Si les avantages collectivement acquis peuvent être revalorisés (ce qui permet par exemple de tenir compte de l'inflation), cette revalorisation doit avoir été prévue *ab initio* dans la délibération ayant eu pour objet de conserver l'avantage collectivement acquis.

Une délibération a été votée le 30 novembre 1995, instituant de manière formelle une prime annuelle qui, selon la délibération, était préalablement versée par l'amicale du personnel communal. La prime repose sur un pourcentage de l'indice brut de début de rémunération de la fonction publique territoriale. La prime est annuelle, le paiement se fait sur la paie du mois de novembre. La délibération n'évoque pas de revalorisation. La prime est versée aux agents titulaires et non titulaires exerçant à temps complet ou partiel, au prorata du temps travaillé. La commune n'a pas été en mesure de produire les justificatifs attestant l'antériorité du versement de la prime annuelle à la loi du 27 janvier 1984.

La chambre invite la commune à intégrer cette prime dans le Rifseep, sous réserve du respect du principe de parité avec l'État.

4.6 Les emplois fonctionnels

4.6.1 L'évolution des emplois fonctionnels sur la période 2016 à 2021

En décembre 2020, l'organigramme de la commune indique la présence d'un DGS ayant sous sa responsabilité directe la direction de la démocratie locale chargée de la vie associative, des événements, fêtes et cérémonies, et de la communication. Le DGS est également responsable de 10 autres directions dirigées par des DGA et 1 directrice des services techniques (DST).

Si les postes de DGS et DGA prévus à l'organigramme sont aujourd'hui tous occupés, cela n'a pas toujours été le cas entre 2016 et 2020. En effet, le poste de DGS est resté non pourvu d'août 2019 à juillet 2020. De plus, les fonctions de DGA chargé du service à la population est resté vacant durant deux ans en 2016 et 2017, puis encore deux ans entre 2019 et 2020. Le poste de DGA chargé des ressources est, de son côté, resté vacant quatre ans, de 2016 à 2020. Cette situation a nécessairement contribué à une dégradation de l'organisation des services. Lors du contrôle, sur les quatre emplois fonctionnels, trois sont occupés par des agents titulaires et un par un agent contractuel.

⁵⁹ « à supposer que s'applique l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (...), il demeure que la décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 de la loi précitée doit se présenter sous la forme d'une délibération du conseil municipal. » (Jugement de la CRC de Haute-Normandie du 2 septembre 1999). Saisie de la même affaire, la Cour des Comptes dans son arrêt du 28 septembre 2000 a rappelé que « pour rentrer dans le champ d'application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les primes devaient avoir fait l'objet d'une délibération antérieure à la loi ».

La commune a transmis la délibération du 1^{er} octobre 2020 de création de l'emploi de DST, mais n'a en revanche pas transmis de délibérations relatives à la création des postes de DGS et DGA. La chambre invite la commune à régulariser cette situation.

Les dossiers comportent certaines irrégularités.

Un agent a été recruté par voie de détachement, le 1^{er} octobre 2020, au grade d'attaché territorial. Une vacance de poste a bien été publiée en 2018 auprès du CIG. Il était au 5^{ème} échelon de son grade d'attaché territorial IB⁶⁰/567 et IM⁶¹/480, avec une ancienneté de deux ans, cinq mois et un jour. Il est ensuite passé au 6^{ème} échelon IB/611 et IM/513, le 30 octobre 2020, conformément au décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux.

Un arrêté est pris le 29 octobre 2020, permettant d'intégrer l'agent dans les fonctions de DGA, avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2020. L'agent est intégré au 2^{ème} échelon de DGA des communes de 20 à 40 000 habitants, soit à l'IB/631 et IM/529⁶², avec une ancienneté de 1 an, 5 mois et 1 jour. Son ancienneté constitue une première irrégularité. L'agent venant de passer au second échelon, aucune ancienneté n'était à prendre en compte.

Il apparaît que l'agent a bénéficié d'un avancement au choix au grade d'attaché territorial principal, le 16 décembre 2020, bien qu'il n'ait atteint ni le nombre d'années requis dans le grade d'attaché territorial, ni le nombre d'échelons. De plus, la commission administrative paritaire avait donné un avis défavorable à son avancement. En effet, pour pouvoir prétendre à un avancement au choix dans le grade d'attaché principal, l'agent devait avoir effectué un an dans le 8^{ème} échelon du grade d'attaché et au moins sept ans de service effectifs dans le grade d'attaché territorial, conformément à l'article 17 du décret 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux. Or, l'agent était au 6^{ème} échelon. Son avancement au choix au grade d'attaché n'aurait pu intervenir, au plus tôt, que le 30 octobre 2026 (après trois ans dans le 6^{ème} échelon, puis trois ans dans le 7^{ème} échelon). Ceci constitue une seconde irrégularité.

En outre, au regard des fichiers de paie, il apparaît que l'agent a accédé au 3^{ème} échelon du grade de DGA IB/683 et IM/568, le 1^{er} mai 2021, sans avoir attendu de passer un an et trois mois dans le 2^{ème} échelon, conformément au décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés. Il aurait dû obtenir le 3^{ème} échelon, au plus tôt, le 16 mars 2022. Ceci constitue une 3^{ème} irrégularité.

S'agissant du DGS, aucune déclaration de vacance de poste n'a été émise.

Concernant le DST, l'agent, ingénieur principal, est recrutée par voie de détachement à compter du 1^{er} octobre 2020. Or, la délibération créant le poste de DST est datée du 1^{er} octobre 2020. Par ailleurs, des échanges de courriers de recrutement datés du mois de juillet 2020 précisent l'arrivée de l'agent sur son poste le 1^{er} octobre. Aucune publication de vacance de poste n'apparaît au dossier.

Le poste de DGA chargé du service de la population est occupé par un contractuel recruté au 7^{ème} échelon du grade d'attaché principal, le 1^{er} décembre 2020, pour une durée de trois ans.

Sur le plan formel, les arrêtés concernant les nominations ne comportent pas le visa relatif à la délibération de création de poste. La commune s'engage à indiquer la publication des vacances de poste à jour ainsi que le visa relatif à la délibération de création de poste sur les arrêtés de nomination.

⁶⁰ Indice brut.

⁶¹ Indice majoré.

⁶² Décret n° 87-1102 du 30 décembre 1987 relatif à l'échelonnement indiciaire de certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

4.7 Les collaborateurs de cabinet

Sur la période 2016 à 2020, la commune fait état de la nomination par arrêté de cinq collaborateurs. Le plafond de deux emplois imposés par l'article 10 du décret du 16 décembre 1987 pour une collectivité de la taille du Kremlin-Bicêtre a bien été respecté.

Depuis 2020, le cabinet du maire dispose d'un directeur et d'un collaborateur de cabinet. Le plafond de rémunération indiciaire est indiqué à l'article 5 des contrats respectifs de ces personnes. Il est fixé à « 90 % de la rémunération de l'indice terminal du grade le plus élevé occupé dans la collectivité » pour le premier, et à « 62 % de la rémunération de l'indice terminal du grade le plus élevé occupé dans la collectivité » pour le second. Au 31 décembre 2020, le grade le plus élevé étant l'emploi fonctionnel de DGS des communes de 20 000 à 40 000 habitants, les plafonds contractuels sont conformes à l'article 7 du décret précité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au cours du mandat 2016-2020, la commune s'est appuyée sur un système informatique de gestion de ses ressources humaines. Toutefois, les données en matière de suivi des équivalents temps pleins (ETP) doivent être prises avec précaution en raison d'un manque de cohérence.

Il semblerait que les effectifs en ETP aient connu une variation erratique sur la période 2016-2021, les ramenant en fin de période à un niveau proche de celui du début de période. Les effectifs auraient ainsi baissé de 1 %, tandis que les charges de personnel nettes des remboursements pour mises à disposition ont en moyenne augmenté de + 1,3 % par an.

La commune n'a pas mis en place de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, bien qu'elle s'oriente en ce sens.

Conformément aux obligations découlant de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, une délibération a été votée le 30 juin 2022 afin de respecter la durée légale du temps de travail de 1 607 heures par an. Elle a été mise en œuvre en janvier 2023. Toutefois, le règlement intérieur n'a pas encore été adopté.

La commune a mis en place le Rifseep, le 1^{er} septembre 2021. La prime annuelle versée aux agents, irrégulière en l'état, pourrait être intégrée au Rifseep.

Les autorisations spéciales d'absence sont généreuses au regard de celles de l'État.

La gestion administrative du personnel peut être améliorée : la délibération relative aux heures supplémentaires n'est pas régulière, les heures supplémentaires sont insuffisamment contrôlées, et la gestion des emplois fonctionnels comporte des irrégularités.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 L'organisation et l'évolution de la commande publique

5.1.1 La délégation du conseil municipal au maire

Conformément à l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal a délégué au maire le pouvoir de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, quel que soit leur montant, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, si les crédits sont inscrits au budget.

5.1.2 L'organisation administrative de la commande publique

La passation des marchés publics fait intervenir des directions et services qui ont peu évolué depuis 2014. Entre 2012 et 2020, la responsable des marchés public (catégorie A) est la même personne. Arrivée dans le service en tant qu'adjointe en septembre 2004, elle nommée responsable en avril 2012. Cet agent a été placé en congé longue maladie en juin 2020, date depuis laquelle son adjointe (catégorie B), ayant pris ses fonctions en avril 2012, est devenue de facto responsable par intérim.

L'évolution la plus marquante, initiée par la nouvelle municipalité, est la mise en place d'un échelon supplémentaire constitué par la directrice des finances et de la commande publique, relevant de la DGA chargée des ressources. Cette DGA a également été instituée par la nouvelle municipalité. Antérieurement, jusqu'en novembre 2020, la responsable des marchés publics était rattachée à la direction des ressources.

Le service de la commande publique comprend en outre deux agents gestionnaires. Sur la période de contrôle, le service a toujours été composé de trois personnes dans les faits : entre le 1^{er} janvier 2016 et le 30 juin 2020 une responsable, une adjointe et d'une gestionnaire ; à compter du 1^{er} juillet 2020, une adjointe et de deux gestionnaires.

La directrice des finances et de la commande publique, attachée territoriale, dispose d'une formation portant sur la gestion des collectivités territoriales et d'une expérience professionnelle notable dans le domaine des finances locales et de la commande publique. La responsable par intérim des marchés publics dispose d'un profil d'acheteuse.

S'agissant de la passation des marchés, les services gestionnaires estiment les besoins et évaluent la prévision de dépense. La procédure de mise en concurrence est mise en œuvre par le service opérationnel, accompagné par le service de la commande publique.

Le service prescripteur est compétent pour suivre l'exécution du marché et la réception. Toutefois, le service de la commande publique est associé lorsqu'un service rencontre des difficultés avec un prestataire. Ainsi, il peut organiser une rencontre avec le titulaire, effectuer des mises en demeure, voire appliquer des pénalités, le cas échéant, ou ne pas reconduire le marché. La commune précise qu'elle cherche à éviter l'application automatique de la pénalité en rencontrant le titulaire. Le service de la commande publique est également associé à la vérification des révisions de prix. Enfin, le service de la commande publique rédige les certificats administratifs de libération des retenues de garantie.

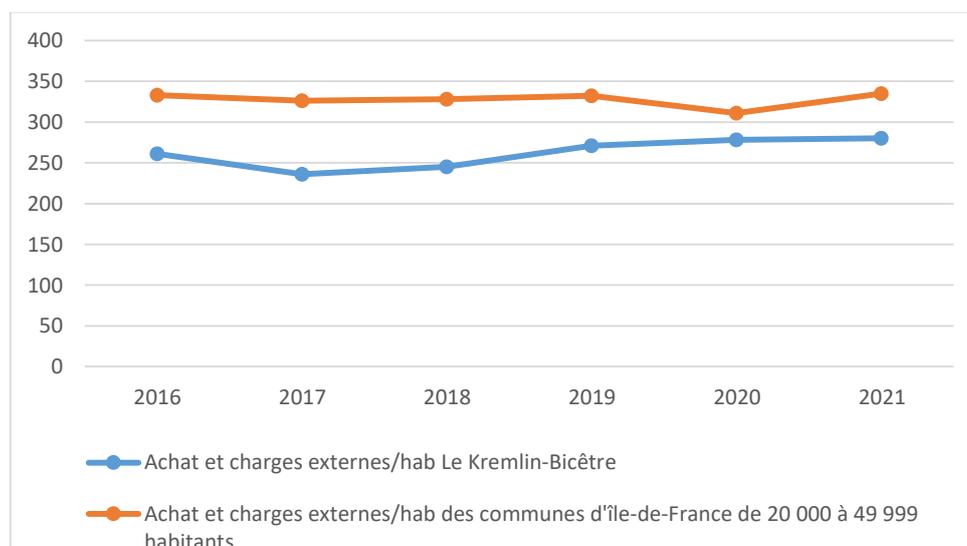
Le service de la commande publique a effectué un regroupement des achats courants réalisés par différents services afin notamment de centraliser les besoins et d'uniformiser les clauses. Le service acheteur de la commune pour ces marchés transversaux est la direction de la commande publique, qui est par conséquent chargée de l'ensemble de la procédure de passation. Ces achats concernent notamment : les équipements de protection individuelle, les produits d'entretien, le mobilier, les fournitures administratives, les fournitures des écoles et de la petite enfance, les denrées alimentaires, les prestations de travaux d'entretien et de rénovation des bâtiments, les pièces détachées pour les véhicules et la fourniture de matériels pour les travaux sur les bâtiments réalisés en régie. Pour la phase d'exécution de ces marchés, le suivi des commandes et des stocks a été centralisé au niveau d'un service ou d'un référent.

5.1.3 Une légère hausse du montant des achats publics sur la période 2016 à 2021

De 2016 à 2021, les achats et charges externes⁶³ ont augmenté à un rythme moyen de 0,5 % par an, passant de 6,8 M€ à 7 M€. Leur montant par habitant, de 261 € en 2016, a augmenté de 7,3 % pour atteindre 280 € en 2021. Ce niveau est inférieur de près de 20 % à la moyenne de la strate des communes d'Île-de-France. Cette différence se réduit entre 2017 et 2020, mais augmente en 2021.

⁶³ Charges à caractère général hors impôts et taxes.

Graphique n° 2 : Achats et charges externes par habitant entre 2016 et 2021 (en € par habitant)



Source : CRC d'après fiches analyse des équilibres financiers fondamentaux

Cette augmentation s'opère, mais la population a baissé en variation annuelle moyenne de 0,8 % entre 2013 et 2018. Au contraire, au cours de cette même période, la population d'Île-de-France a augmenté selon une variation moyenne annuelle de 0,4 %.

Le contrôle a permis de relever que la commune ne disposait pas d'une vision globale du nombre et du montant de ses marchés publics. Il n'existait pas d'outils de suivi et de pilotage transversal et complet. La commune précisait qu'elle effectuait un suivi par tableur pour chaque direction, mais aucun suivi agrégé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique être dotée de tableaux de suivi des marchés.

Il n'en demeure pas moins que leur lecture ne permet pas d'en connaître le nombre et le montant correspondant de manière précise⁶⁴.

La commune indique souhaiter mettre en place des indicateurs, notamment de suivi du nombre de procédures infructueuses ou déclarées sans suite, de marchés non reconduits, d'achats mutualisés (dans le cadre de centrales d'achats et groupements). Cette perspective est louable, mais nécessite préalablement un suivi effectif et agrégé des marchés.

Recommandation performance 3 : Mettre en place un suivi précis agrégé du nombre et des montants des marchés.

5.2 La stratégie et la politique des achats

5.2.1 La commune ne s'est pas dotée d'une politique d'achat

La politique d'achat suppose la mise en place d'objectifs quantitatifs à atteindre, ainsi qu'un suivi effectif. La commune ne dispose pas d'une telle politique d'achat.

⁶⁴ Le montant est parfois non inscrit ou non évalué, certains tableaux de la commune comportent des marchés reportés à un autre exercice, arrêtés en cours, constituent des doublons ou sont déclarés sans suite.

5.2.2 Des achats mutualisés par le recours à des syndicats et une centrale d'achat

La commune est membre d'un groupement d'achat de gaz en adhérant au syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigief) et d'un groupement de commandes pour l'achat d'électricité en adhérant au syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec). Elle bénéficie donc des marchés publics passés par ces deux syndicats. Elle a en outre adhéré à la centrale d'achat de la région Île-de-France par une délibération du conseil municipal du 24 novembre 2022.

Elle recourt également à la centrale d'achat de l'union des groupements d'achats publics (Ugap), qui permet de mutualiser les achats, de faire des économies et de sécuriser les procédures. Elle achète via l'Ugap des véhicules et du matériel de reprographie.

La mutualisation des achats à l'échelon intercommunal s'est avérée jusqu'ici peu adaptée. En 2018, la commune a tenté de souscrire avec l'EPT un marché public commun relatif au carburant. Toutefois, il est apparu que ce niveau n'était pas approprié pour ce type d'achat⁶⁵.

5.2.3 Un effort porté sur la définition des besoins

La commune cherche à affiner la définition de ses besoins, en procédant à une planification annuelle des procédures de la commande publique. Elle recourt quelquefois au « *sourcing* », pour préparer certains dossiers de consultation des entreprises. Des rencontres ont ainsi été organisées avec divers opérateurs économiques, avant le lancement de certains marchés : équipements de protection individuelle, produits d'entretien, mobilier.

Des agents se sont par exemple rendus au salon « rencontre professionnelle de la restauration collective », afin d'échanger avec les éventuels prestataires, découvrir leurs produits et leurs nouveautés, en vue de préparer le marché de denrées alimentaires.

Pour certains achats, des études ont été menées afin de choisir les meilleures options entre l'achat direct ou le recours à une centrale d'achat ou encore entre acquisition ou location.

Enfin, la commune participe à un réseau d'échanges avec d'autres collectivités, afin d'échanger des pièces de marchés, notamment des dossiers de consultation des entreprises (DCE) et de comparer les pratiques.

5.2.4 La commune intègre les objectifs du développement durable

5.2.4.1 La commune optimise sa consommation énergétique

La commune a mis en place une politique de réduction des coûts liés aux fluides. Elle a notamment recruté une chargée de mission « énergie » en mai 2021. Cette initiative est bienvenue dans un contexte de renchérissement du coût de l'énergie ayant de forte probabilité de perdurer ces prochaines années.

Les missions de la chargée de mission « énergie » sont les suivantes :

- la réalisation d'un audit des factures d'électricité de tous les sites en adaptant la puissance à la consommation ; selon la commune, plusieurs contrats ont été modifiés (centre technique municipal Géry, écoles Buisson, Kergomard, Brossolette, etc.) ;

⁶⁵ La station essence proposée était notamment trop éloignée par rapport aux capacités des réservoirs des balayeuses de la commune.

- la réalisation d'un audit énergétique de l'espace polyvalent André Maigné pour réaliser les travaux de rénovation : changement des éclairages en LED avec détecteur de présence, installation d'un régulateur automatique des consignes avec des sondes de température et programmation d'économie d'énergie dans les régulateurs ;
- la rénovation complète des chaufferies de l'école Buisson et de l'école Kergomard ;
- l'installation de radiateurs électriques avec détection automatique d'occupation et d'ouverture des fenêtres au sein du bâtiment administratif Dolet et à la crèche Dolto ;
- la recherche de pistes d'économie d'eau : installation de robinet de lavabo sans contact et de chasses d'eau à détection automatique dans les écoles, installation d'un appareil de traitement du calcaire par impulsion électrique dans les vestiaires du stade des Esseulières.

Plus largement, la commune veille à faire durer ses achats. Par exemple, la direction des systèmes d'information et des réseaux rachète des pièces pour faire durer le matériel informatique plus longtemps, plutôt que de faire de nouvelles acquisitions.

5.2.4.2 La commune recourt à des marchés réservés

La commune a fait le choix d'intégrer dans sa politique d'achat la démarche de développement durable de deux manières :

- en intégrant dans ses DCE des critères de développement durable dans certains marchés, notamment celui de fourniture de denrées alimentaires, comprenant une pondération de 10 % pour le développement durable ;
- en intégrant les dimensions relatives à la responsabilité sociétale des entreprises dans le type de procédure : la commune fait le choix de recourir à des marchés réservés pour un montant de près de 590 000 €⁶⁶ depuis 2016. Ces marchés sont réservés à des opérateurs économiques spécifiques employant des travailleurs handicapés et des travailleurs défavorisés.

La commune indique ne pas disposer de clausier générique portant sur la responsabilité sociétale des entreprises, en précisant que chaque secteur et chaque marché est différent.

L'adjointe de la responsable commande publique a assisté à une rencontre du Club des collectivités pour l'économie sociale et solidaire en Île-de-France.

5.3 Les procédures et les outils de la commande publique

5.3.1 Les procédures internes sont formalisées

Les procédures internes de la commune en matière de marchés publics font l'objet d'un guide interne datant de 2020, visant à homogénéiser les pratiques et à les sécuriser juridiquement. Ce guide, élaboré par l'ancienne responsable des achats, constitue un outil de qualité, assez détaillé (70 pages), à destination des services acheteurs. Il aborde la préparation à la passation d'un marché public, le déroulement de la procédure de passation, et enfin l'exécution du marché. Il comporte un rappel des principes généraux de la commande publique, ainsi que des rubriques consacrées à des aspects particuliers (analyse des offres, négociation, prix). Le guide fait en plus des renvois à divers documents, notamment à des fiches de la direction des affaires juridiques du ministère des finances ou encore à un document établissant des exemples de critères. Il n'a pas été présenté en conseil municipal.

⁶⁶ Ce montant correspond aux montants réellement mandatés des marchés notifiés sur la totalité de la durée du marché. Lorsque le marché est en cours, le calcul de la moyenne des dépenses réelles a été réalisé, afin d'estimer les dépenses sur la durée totale du marché.

En outre, la commune dispose d'un règlement intérieur de la commande publique datant de 2020. Ce document est plus synthétique (12 pages), et donc directement opérationnel.

La commune a élaboré une nomenclature achat en 2011. Depuis, elle n'a pas évolué.

Le service achat planifie avec les services prescripteurs les marchés dont il doit effectuer la passation et le suivi (marchés supérieurs au seuil de publicité obligatoire). La commune dispose d'une fiche de lancement de procédure depuis 2016, modernisée en 2021. Pour chaque procédure, le service demandeur renseigne et transmet la fiche au service de la commande publique, qui organise ensuite une réunion, afin de rédiger conjointement avec le service opérationnel le DCE.

Un règlement intérieur de la commission d'appel d'offres (CAO) existe depuis le 14 avril 2022. Ce document précise que la commune a fait le choix d'adopter les marchés de travaux en CAO au-delà du seuil de 40 000 €. Cette pratique, qui dépasse les obligations légales et réglementaires, est de bonne gestion.

5.3.2 La nécessité d'améliorer le système d'information par l'élaboration d'une cartographie des achats et un meilleur suivi des achats « hors marchés »

5.3.2.1 Le recours au système d'information

La commune dispose d'un système d'information spécialisé concernant les achats publics, qui permet le suivi des marchés et la rédaction des pièces de marché (logiciel Marco web). Concrètement, le service répond à des questions dans le logiciel, qui propose ensuite la rédaction de clauses. L'intérêt du logiciel est qu'il s'actualise en fonction des évolutions réglementaires et législatives. La commune précise néanmoins que la proposition du logiciel doit être affinée par le service, afin que la rédaction réponde au mieux au besoin.

L'émission des avis d'attribution est réalisée sur le profil acheteur. La commune dispose d'un tableau des marchés à lancer.

Le recensement des marchés à passer dans l'année s'opère lors de préparation budgétaire. Le logiciel financier permet le suivi de l'exécution financière du marché. Il est possible d'éditer les montants exécutés par marché. Le logiciel bloque l'émission de bons de commande lorsque le montant maximum est atteint ou que le marché est terminé. L'écran d'accueil du logiciel comporte une alerte comprenant la liste des marchés à reconduire prochainement. Le logiciel alerte lorsqu'un marché arrive bientôt à échéance et doit être renouvelé.

Lorsque la commune effectue un achat sur une nomenclature spécifique, le logiciel dispose d'une alerte sur l'existence d'un marché pour cette nomenclature. En revanche, il ne réalise pas de contrôle automatisé de la computation des seuils par catégorie homogène de fournitures ou de services. Ce travail doit être réalisé manuellement à deux moments : une fois que le BP est voté, ou à la clôture de l'exercice.

La limite de ce contrôle est qu'il se fait a posteriori, et qu'il est donc tardif. En outre, le contrôle pertinent pour computer les seuils est celui des nomenclatures, et non celui des tiers.

Selon la commune, sur la période 2016-2021, le service des finances exerçait un contrôle des commandes au moment du mandatement. Il vérifiait que les mandats relatifs à une commande s'inscrivaient dans un marché public. Il apparaît que ce contrôle opéré a posteriori est trop tardif et n'a pas empêché une proportion importante d'achats hors marché.

Pendant le contrôle de la chambre, le service des finances et la directrice des finances et de la commande publique ont expérimenté la validation des bons de commande établis par les services opérationnels. Un contrôle a priori est donc possible pour s'assurer que les commandes sont passées dans le cadre de marchés ou qu'une mise en concurrence préalable a été faite. Pour les achats non soumis à l'obligation de publicité (actuellement les achats de moins de 40 000 € HT), jusqu'à une période récente, lorsque la mise en concurrence était réalisée par les services opérationnels, les éléments étaient transmis au service de la commande publique, une fois la procédure achevée. Dorénavant, il est demandé aux services de les transmettre avant l'émission du bon de commande, celui-ci étant signé par la directrice des finances et de la commande publique.

La commune doit s'assurer de la fiabilisation de la computation des seuils avec une vérification du code de nomenclature. Elle indique que dans le cadre de la validation dématérialisée des bons de commande mise en place en mars 2022, le service des finances vérifie en amont les bons de commande ainsi que le code nomenclature.

Elle n'a pas mis en place de cartographie des achats⁶⁷. Or, sur le plan règlementaire, cet outil permet de faciliter le travail de computation par catégorie homogène de fournitures ou de services ou par opération (pour les marchés de travaux). En outre, elle offre une visibilité sur les achats et les secteurs dans lesquels elle devra concentrer la négociation.

La chambre a réalisé une esquisse de cartographie des achats. En 2021, sur les dépenses de fonctionnement (chapitre 011), les montants les plus élevés concernent l'isolation (LMKB Group), l'alimentation (Fresca, Pomona Episaveurs), les produits de nettoyage (RQMS Services) et l'entretien et la réparation de chauffage (Brunier). Concernant les dépenses d'investissement, les montants les plus importants concernent l'entretien et la réparation de chauffage (Brunier), l'isolation (Sarmates) et la maintenance des constructions (Osanu Bat). En 2020, la cartographie des principales dépenses est relativement similaire.

Recommandation performance 4 : Mettre en place une cartographie des achats.
--

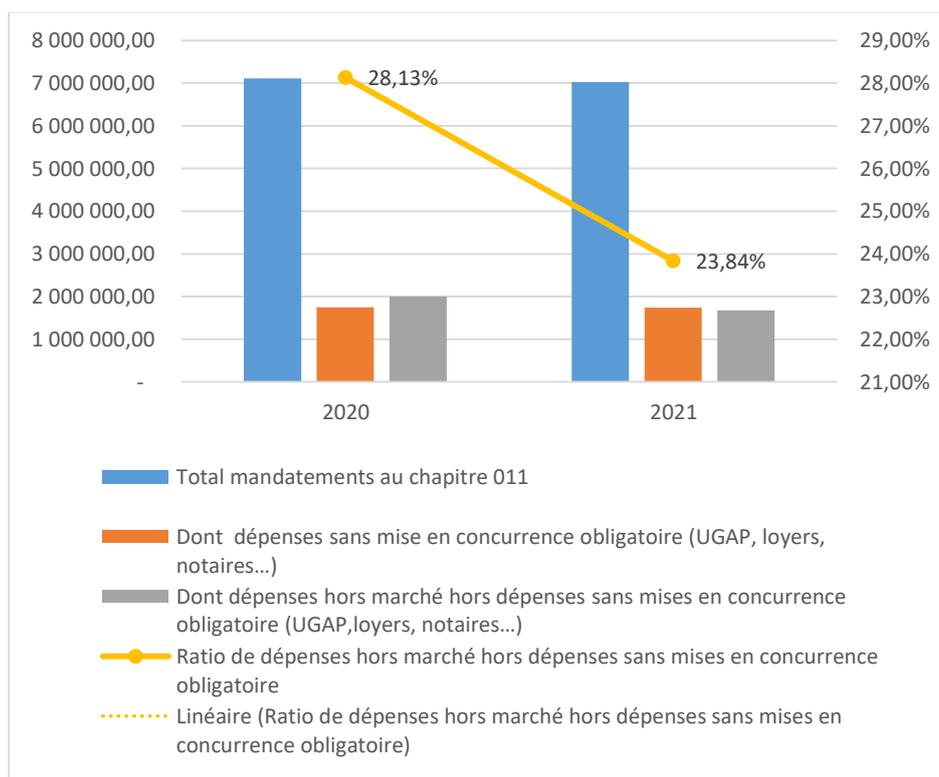
À la suite du contrôle, la commune s'est engagée à réaliser chaque année une cartographie des achats. La collectivité engage par ailleurs, en 2023, l'étude de la mise en place d'un magasin centralisé pour optimiser sa gestion globale des achats.

5.3.2.2 L'analyse des achats « hors marché »

L'analyse des achats hors marché réalisés en 2020 et 2021, dans le contexte particulier de la crise sanitaire, montre un niveau de dépenses élevé, que la commune devra s'attacher à réduire. Ce point avait été soulevé lors du précédent contrôle de la chambre.

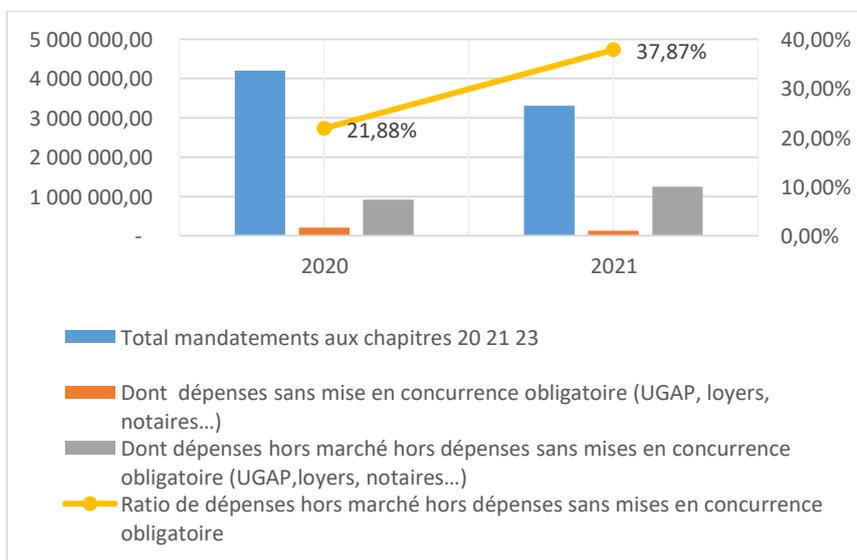
⁶⁷ Une cartographie des achats est une analyse fine des dépenses concernant les marchés, afin d'identifier les segments d'achats à forts enjeux (voir rapport IGF/IGA Revue de dépenses relatives à la fonction achat des collectivités territoriales, avril 2016, p. 24 du rapport, p.13 de l'annexe n° 5 relative à l'organisation, professionnalisation et pilotage interne de la fonction achat, et p.15 de l'annexe n° 6 relative à l'analyse de la maturité de la fonction achat des collectivités territoriales).

Graphique n° 3 : Les dépenses de fonctionnement hors marché en 2020 et 2021 (chapitre 011)



Source : CRC, d'après le tableau des mandats et le logiciel financier de la ville

Graphique n° 4 : Les dépenses d'investissement hors marché en 2020 et 2021 (chapitres 20, 21 et 23)



Source : CRC, d'après le tableau des mandats et le logiciel financier de la ville

Dans le fichier des mandats de la commune, au-dessus du seuil de 40 000 €, le marché dispose d'un « code marché ». En deçà, il existe un « code contrat », pour les marchés mis en place par les services gestionnaires, et les dépenses liées aux contrats de concessions (délégations de service public). Mais cette codification est incomplète dans les faits.

Le guide interne de la commande publique mentionne un « code MC » (p. 18), qui n'a jamais été mis en place. Ce code aurait vocation à suivre, dans le logiciel financier, les marchés dont le montant est inférieur au seuil de publication obligatoire. Ce code permettrait un meilleur suivi s'il était correctement paramétré.

L'analyse de la chambre porte uniquement sur les achats hors marché et hors dépenses sans mise en concurrence obligatoire (Ugap, loyers, notaires, etc.). Des irrégularités sont relevées, malgré les assouplissements permis par la réglementation pendant la crise sanitaire.

Le premier constat est que la commune ne dispose pas de code nomenclature pour les achats précités (lignes sans code et portant la mention « (vide) »). Cette situation est limitée : en 2021, sur le chapitre 011, 115 000 € de dépenses n'ont pas de codes sur 1 447 000 € HT ; sur les chapitres 20, 21 et 23, cette situation se présente pour 83 000 € de dépenses sur 1 045 000 € HT. Ces imprécisions empêchent la commune d'effectuer un suivi précis des crédits par nomenclature, ni de s'assurer que les crédits pour une nomenclature donnée sont inférieurs à un seuil impliquant de recourir à une procédure de marché. Ce problème s'étend à l'ensemble des achats (et non uniquement aux achats hors marché hors dépenses sans mise en concurrence obligatoire). Il est donc nécessaire de mettre en place un dispositif permettant de s'assurer de la complétion effective des codes et de l'absence d'erreur de code. La commune estime que suite à la mise en place de la nouvelle procédure datant de mars 2022 consistant à contrôler a priori les bons de commande, il ne devrait plus y avoir ce type d'erreur.

Ensuite, en raison de la crise sanitaire, les seuils temporaires de publication et de mise en concurrence ont été relevés au maximum à 100 000 € pour les marchés de travaux jusqu'au 31 décembre 2022 et pour l'achat de denrées alimentaires⁶⁸.

La chambre note toutefois des dépassements, en 2020, sur la communication (70 000 € HT) et en 2021, sur la communication (157 000 € HT) et le matériel d'illumination (74 000 € HT).

En 2020, du matériel médical a été acheté pour 387 000 € HT. La situation d'urgence peut justifier l'absence de marché, *a fortiori* dans un contexte de concurrence entre les acheteurs.

Dans son précédent rapport de 2016, la chambre avait émis la recommandation de rationaliser les achats de faible montant. Or, les mandats de faible montant sont encore nombreux en section de fonctionnement. En 2021, près de 390 mandats sont inférieurs à 30 €. Ces achats ont vocation à intégrer un marché ou à être payés par une régie d'avance.

La commune précise qu'elle s'organise actuellement pour centraliser ses achats et mettre en place un magasin centralisé.

Recommandation régularité 5 : Réduire la part des achats hors marché, notamment par une meilleure identification des fournitures et services homogènes.

5.3.3 La passation et l'exécution des marchés

La commune indique procéder à un allotissement systématique des marchés, lorsque cela est possible. Le contrôle d'un échantillon de marchés permet de le confirmer. Cela permet à un maximum d'opérateurs de participer à la consultation et d'ouvrir l'accès aux petites et moyennes entreprises. Ainsi, pour chaque consultation, la commune indique qu'une réflexion est menée afin de déterminer le meilleur allotissement possible. Par exemple, pour le marché de pièces détachées, la commune a mis en place 20 lots, afin de permettre au maximum d'entreprises de répondre à la consultation, tout en répondant aux caractéristiques du parc de la commune. Concrètement, le marché comprend des lots par type de pièces et véhicules.

⁶⁸ Décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020 et article 142 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

Tableau n° 25 : Nombre d'allotissements partiels compris dans les marchés publiés par année

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Accords-cadres	1	1	2	6	5	2	3
Marchés ordinaires à prix forfaitaire	1	1			2	1	1
Marché à prix mixte (une partie en accord-cadre et une partie en prix forfaitaire)			1		1	1	0
Total	2	2	3	6	8	4	4

Source : commune

La commune transmet dans le DCE de certains marchés des cadres de réponse que les candidats peuvent compléter dans leurs offres. Ce document est rarement obligatoire, mais il a vocation à faciliter l'analyse des offres pour la commune.

Lors de la rédaction des DCE, la commune indique rechercher les critères d'analyse les plus adaptés, afin de déterminer l'offre répondant le mieux à ses besoins.

Elle a parfois recours à la négociation. Une telle pratique n'est possible que pour les marchés à procédure adaptée. Plusieurs marchés de ce type ont donné lieu à des négociations sur le prix, mais aussi sur d'autres aspects. Des négociations ont permis d'obtenir des réductions de prix notables, bien que les informations transmises par la commune doivent être relativisées. Les soumissionnaires peuvent en effet anticiper le processus de négociation et présenter initialement des prix supérieurs⁶⁹. Le recours à la négociation n'en reste pas moins de bon aloi. De 2016 à 2021, ce recours s'est affaibli progressivement, passant d'une rencontre physique à un échange écrit.

La chambre invite la commune à systématiser le recours à la négociation. Elle indique qu'elle souhaite développer cette pratique dans les prochaines consultations. Elle souhaite former un agent actuellement gestionnaire au sein du service de la commande publique récemment diplômé, pour le professionnaliser davantage sur les aspects achats et négociation.

Lorsqu'il y a appel d'offres, la négociation n'est pas possible, mais la commune formule des demandes de précisions pour s'assurer que l'offre retenue correspond le mieux à ses besoins.

Le service de la commande publique est associé au suivi de l'exécution des marchés, ce qui lui permet d'avoir un retour des services, et donc d'adapter les DCE suivants. En revanche, il n'existe pas de fiches de retour d'expérience formalisé. Les éléments sont transmis par courriel au fur et à mesure des difficultés d'exécution. Enfin, un bilan est réalisé lors de la réunion de préparation du marché suivant.

Le contrôle des avenants, relativement peu nombreux, n'appelle aucune observation.

Le service a organisé une formation, en juin 2021, à destination des cadres de la commune. L'objectif était de rappeler les principes de la commande publique. Cette initiative devrait être reconduite, afin de sensibiliser les services à la politique d'achat.

5.4 Le contrôle d'un échantillon de marchés publics

5.4.1 La sélection de l'échantillon

Un échantillon a été sélectionné à partir du fichier des mandats de la commune de 2020 et 2021. Les marchés retenus, au nombre de 17, sont ceux représentant les 10 sommes de mandats les plus élevées en 2020 et 2021. Il s'agit de marchés de fournitures, de services et de travaux relevant aussi bien de procédures adaptées que formalisées.

⁶⁹ Pierre de Baecke, Comprendre simplement les marchés publics, 3^{ème} édition, novembre 2019, p. 51 (dans point « à retenir »).

5.4.2 La gestion des marchés publics comporte des marges d'amélioration

La chambre n'a pas identifié d'irrégularités juridiques majeures, mais des pistes pour améliorer la performance de la fonction achat.

Les délais de publicité sont parfois courts.

La chambre s'interroge sur le chiffrage de l'estimation du coût du marché, parfois très éloigné du montant notifié (du simple au double), dans un sens comme dans l'autre. La commune indique que le montant est estimé en fonction :

- soit des dépenses réelles faites dans le cadre de l'ancien marché lorsqu'il existe ;
- soit, lorsque ce n'est pas le cas, par des devis fournis à la demande des services opérationnels pour leur permettre d'estimer le montant du futur marché.

Il apparaît nécessaire d'adopter une méthode standardisée pour évaluer le montant prévisionnel des marchés. Une part significative des accords-cadres étaient sans maximum. Or, si cette pratique était réglementairement possible, les entreprises soumissionnaires rencontraient des difficultés, en l'absence d'ordre de grandeur, pour déterminer si elles étaient en mesure d'honorer une commande. Cette mention est toutefois désormais obligatoire⁷⁰.

S'agissant du marché d'exploitation de chauffage passé en 2018, le rapport de la commission d'appel d'offres mentionne la détection d'une offre anormalement basse. La chambre a demandé les éléments transmis à la commune par cette entreprise. Cette dernière n'indique pas de manière claire comment elle peut proposer ces prix bas. Elle aurait dû être écartée de la procédure. La commune lui a pourtant notifié le marché.

Lorsqu'un seul candidat se présente pour certains lots de certains marchés, la commune doit être incitée à engager une réflexion sur la définition de ses besoins, afin de favoriser davantage de concurrence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service de la commande publique est composé d'agents formés à ses spécificités.

La commune ne dispose pas de tableau de bord satisfaisants permettant d'avoir une vision globale et complète des marchés publics (nombre et montants).

Elle ne s'est pas dotée d'une politique d'achat comprenant des indicateurs de suivi. Elle recourt néanmoins à une mutualisation de ses achats à travers l'adhésion à des syndicats et en s'adressant à des centrales d'achat. Elle met l'accent sur la définition des besoins et intègre des objectifs de développement durable. Son action au moyen de marchés visant à réduire la consommation énergétique est bienvenue dans le contexte actuel d'évolution des prix de l'énergie.

Si les procédures internes sont formalisées, l'usage du système d'information est perfectible, notamment en mettant en place une cartographie des achats (préalable nécessaire à la mise en place d'une politique d'achat) et en réalisant un meilleur suivi des achats « hors marchés ». Or, certaines dépenses « hors marchés » sont supérieures aux seuils au-delà desquels une publicité est obligatoire. Ce point avait déjà été relevé dans le précédent rapport de la chambre.

Dans le cadre de la procédure de passation, la commune doit renforcer sa méthode de chiffrage prévisionnel des marchés publics et travailler à la définition plus précise de ses besoins afin de favoriser une concurrence plus forte des opérateurs lorsque cela est possible.

⁷⁰ Conformément à l'article R. 2162-4 du code de la commande publique modifié par le décret n° 2021-1111 du 23 août 2021.

ANNEXES

Annexe n° 1. Taux de réalisation des sections de fonctionnement et d'investissement.....	56
Annexe n° 2. Organigramme de la commune	57
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	58

Annexe n° 1. Taux de réalisation des sections de fonctionnement et d'investissement**Tableau n° 1 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement**

en euros ou %	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DÉPENSES réelles DE FONCTIONNEMENT						
Prévisions BP	33 821 406,00	40 186 514,00	40 546 745,00	40 743 587,00	41 630 635,00	42 466 320,86
Crédits ouverts BP+DM+RAR N-1	40 973 983,65	41 128 056,68	41 014 892,00	41 301 482,38	43 738 967,85	43 826 539,86
Mandats émis	36 298 484,78	37 434 757,39	38 074 848,05	38 675 495,82	38 739 938,56	38 711 543,17
Charges rattachées	2 054 079,37	1 127 322,97	1 063 673,11	1 122 406,17	1 723 630,38	1 834 009,74
Réalisation rattachements compris	38 352 564,15	38 562 080,36	39 138 521,16	39 797 901,99	40 463 568,94	40 545 552,91
% exécution BP	113	96	97	98	97	95
% exécution BP+DM	94	94	95	96	93	93
RECETTES réelles DE FONCTIONNEMENT						
Prévisions BP	35 071 406,00	41 695 798,00	41 616 074,00	41 866 704,00	42 982 927,00	43 690 662,86
Crédits ouverts BP+DM+RAR N-1	41 270 181,18	41 474 595,00	41 423 294,00	42 312 102,00	42 207 268,00	43 067 382,92
titres émis	40 445 124,36	39 389 004,91	38 214 891,90	40 491 542,27	41 713 343,64	42 356 909,17
produits rattachés	1 143 105,03	2 463 573,20	3 313 892,55	2 546 328,04	744 092,35	0,00
Réalisation rattachements compris	41 588 229,39	41 852 578,11	41 528 784,45	43 037 870,31	42 457 435,99	42 356 909,17
% exécution BP	119	100	100	103	99	97
% exécution BP+DM + RAR N-1 (CA)	101	101	100	102	101	98

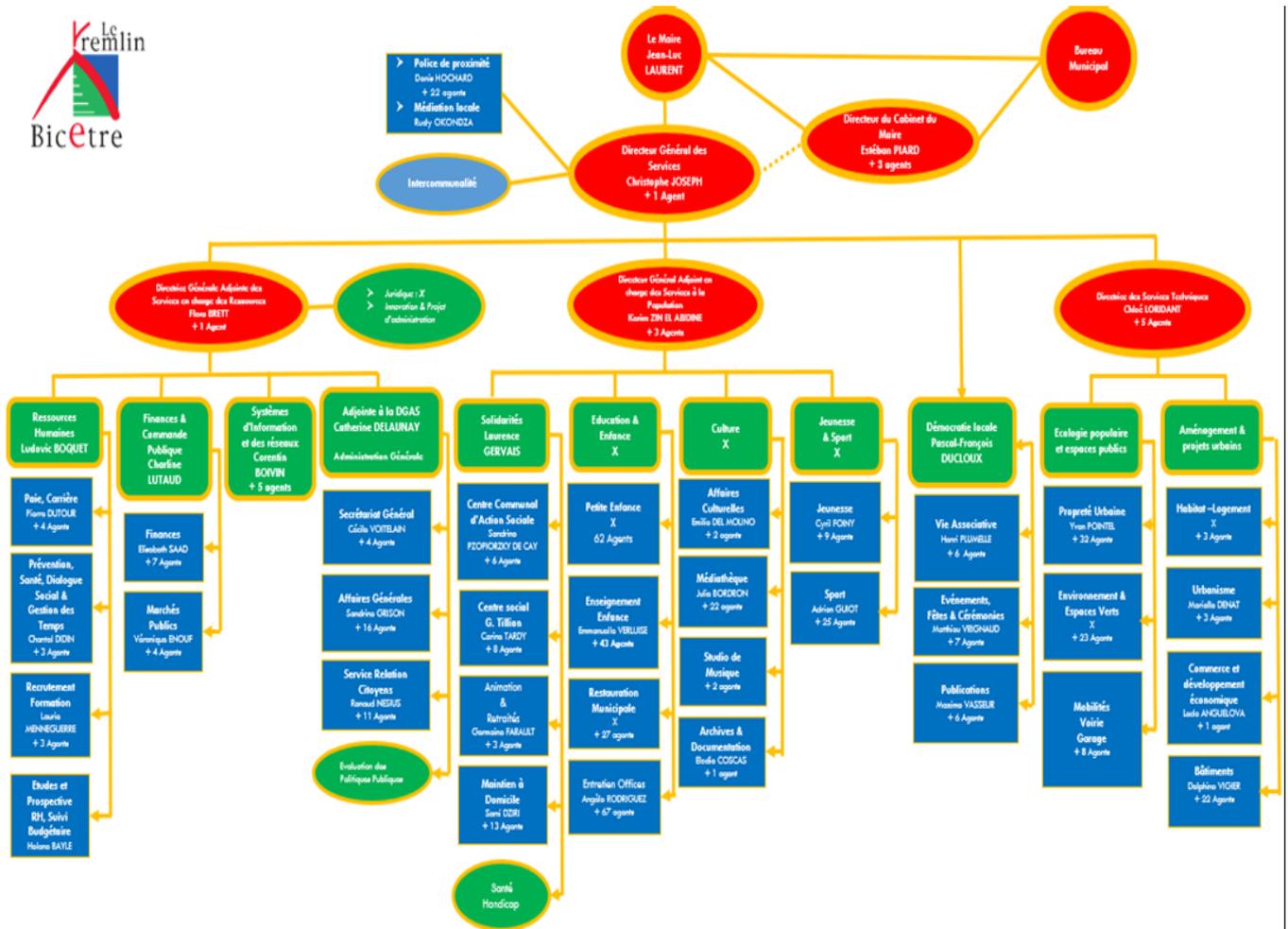
Source : budgets primitifs et comptes administratifs

Tableau n° 2 : Taux de réalisation de la section d'investissement

en euros ou en %	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DÉPENSES réelles D'INVESTISSEMENT						
Prévisions BP	6 465 496,00	7 638 260,00	7 720 125,00	8 680 079,00	8 294 924,00	8 025 066,00
Crédits ouverts BP+DM+RAR N-1	10 450 686,00	10 074 470,00	12 445 263,00	13 138 871,00	11 101 860,00	8 166 724,00
Réalisation hors RAR (mandats émis)	6 625 781,00	4 828 485,00	6 807 359,00	9 894 155,00	7 265 705,00	6 693 659,00
% exécution BP	102,48	63,21	88,18	113,99	87,59	0,00
% exécution BP+DM+RAR N-1	63,40	47,93	54,70	75,30	65,45	0,00
Restes à réaliser	1 672 004,00	3 884 111,00	2 210 613,00	2 611 690,00	1 783 772,00	1 805 720,00
Réalisation avec RAR	8 297 785,00	8 712 596,00	9 017 972,00	12 505 845,00	9 049 477,00	8 499 379,00
% exécution BP	128,34	114,07	116,81	144,08	109,10	105,91
Taux d'exécution avec RAR BP (en %)	79,40	86,48	72,46	95,18	81,51	104,07
RECETTES réelles D'INVESTISSEMENT						
Prévisions BP	5 215 496,00	6 128 976,00	6 650 796,00	7 556 962,00	6 942 632,00	6 800 724,00
Prévisions BP+DM+RAR N-1 (crédits ouverts)	8 612 322,00	8 436 157,00	10 180 147,00	7 567 736,00	11 259 976,00	8 166 724,00
Réalisation hors RAR (titres émis)	3 113 472,00	3 970 926,00	7 470 583,00	5 815 561,00	8 332 236,00	4 155 386,00
% exécution BP	59,70	64,79	112,33	76,96	120,02	61,10
% exécution BP+DM+RAR N-1	36,15	47,07	73,38	76,85	74,00	50,88
Restes à réaliser	503 326,00	2 144 988,00	322 900,00	1 723 791,00	2 212 670,00	232 321,00
Réalisation avec RAR	3 616 798,00	6 115 914,00	7 793 483,00	7 539 352,00	10 544 906,00	4 387 707,00
% exécution BP	69,35	99,79	117,18	99,77	151,89	64,52
Taux d'exécution avec RAR (en %)	42,00	72,50	76,56	99,62	93,65	53,73

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs

Annexe n° 2. Organigramme de la commune



ORGANIGRAMME DES SERVICES DE LA VILLE - Comité technique du 01^{er} avril 2021

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

AP	Autorisation de programme
ASA	Autorisations spéciales d'absence
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CAVB	Communauté d'agglomération de Val-de-Bièvre
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIG	Centre interdépartemental de gestion
CRC	Chambre régionale des comptes
DCE	Dossiers de consultation des entreprises
DGA	Directeurs généraux adjoints
DGP	Délai global de paiement
DGS	Direction générale des services
DM	Décisions modificatives
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DRH	Direction des ressources humaines
DST	Directrice des services techniques
EPT	Établissements publics territoriaux
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FPE	Fonction publique de l'État
FPT	Fonction publique territoriale
GOSB	Grand Orly Seine Bièvre
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
HLM	Habitations à loyer modéré
HS	Heures supplémentaires
IB	Indice brut
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
IM	Indice majoré
MAD	Mises à disposition
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRé	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OPH	Office public de l'habitat
PPI	Programmations pluriannuelles des investissements
RAR	Restes à réaliser
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
TH	Taxe d'habitation
Ugap	Union des groupements d'achats publics